

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 38

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 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. 205. Sentenza 6 luglio - 15 settembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistratura - Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio - Risarcimento dei danni non patrimoniali - Limitazione a quelli derivanti da privazione della libertà personale - Irragionevole limitazione della tutela dei diritti fondamentali, compreso quello alla salute - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Magistratura - Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio - Risarcimento dei danni non patrimoniali - Novella che abroga, senza disporre l'efficacia retroattiva, la limitazione ai danni derivanti da privazione della libertà personale - Censurata violazione della tutela dei diritti fondamentali, compreso quello alla salute - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 2, comma 1, nel testo anteriore alla modifica introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 27 febbraio 2015, n. 18.

– Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

Pag. 1

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 48. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

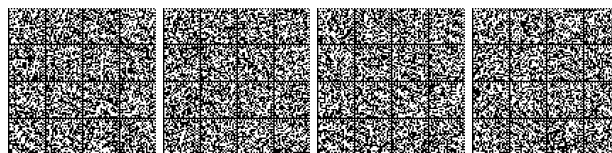
Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Rideterminazione, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2022 al 2038, dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 21 dell'art. 3 della legge reg. n. 27 del 2016.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Incremento delle risorse destinate ai fondi per i trattamenti accessori del personale dell'Amministrazione regionale - Integrazione, ai fini della modifica del sistema di classificazione del personale, delle risorse già stanziare per il rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 25 della legge reg. n. 16 del 2016 - Procedimento per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica - Applicazione a condizione che le istanze di concessione siano state presentate al Comune di competenza anteriormente alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'art. 140 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Copertura degli oneri finanziari derivanti dalla legge reg. n. 8 del 2022 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669).

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Estensione ai dipendenti regionali in quiescenza delle disposizioni di cui all'art. 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 26 del 2019 - Previsione che consente l'erogazione dell'anticipo del TFS o del TFR anche per il tramite di Irfis-FinSicilia S.p.A.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Autorizzazione di spesa in favore del Comune di Sciacca destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione “Pardo”.

Paesaggio - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all’art. 1 della legge reg. n. 15 del 2005 - Opere connesse all’esercizio di attività nei beni demaniali marittimi - Applicazione della disciplina prevista per le opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Procedure di reclutamento, da parte dei Comuni, coerentemente ai piani di fabbisogno, per l’assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche alla legge reg. n. 9 del 2021 - Modificazioni di norme concernenti le modalità attuative, la quantificazione e la copertura finanziaria delle misure di stabilizzazione e di fuoriuscita del personale utilizzato in attività socialmente utili (ASU) - Previsione riguardante le condizioni per la riammissione nell’elenco di cui all’art. 30, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2014.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Abrogazione della lettera *b*) del comma 1 dell’art. 2 della legge reg. n. 2 del 2022, modificativa dell’art. 5 della legge reg. n. 16 del 2016 - Interventi subordinati a permesso di costruire - Abrogazione della previsione che limitava sotto il profilo temporale la portata degli interventi di recupero abitativo realizzati in deroga alle disposizioni vigenti.

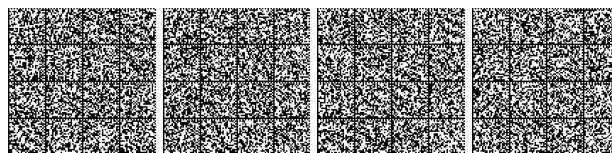
Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all’art. 55 della legge reg. n. 3 del 2016 - Estensione ai soci delle cooperative agricole, che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all’art. 179 cod. pen., dei benefici, previsti dall’art. 2, comma 1, della legge reg. n. 37 del 1994, riguardanti l’assunzione a carico della Regione delle garanzie prestate da tali soggetti in favore delle cooperative.

Sanità pubblica - Dirigenza sanitaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all’art. 122 della legge reg. n. 2 del 2002 - Requisiti per l’iscrizione negli elenchi regionali degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali - Possesso di comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modalità di calcolo, per l’anno 2022, dei trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti convenzionati con il Servizio sanitario regionale - Possibilità per le strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio di raggiungere gli standard organizzativi e di personale, richiesti dall’art. 29, comma 1, del decreto-legge n. 73 del 2021, convertito, con modificazioni, nella legge n. 106 del 2021, anche attraverso la costituzione di reti di impresa.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all’art. 60, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2021 - Assunzioni di personale a tempo indeterminato presso i consorzi di bonifica - Riferimento al limite massimo del 50 per cento dei posti resisi vacanti al 31 dicembre 2021- Copertura degli oneri finanziari.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Riconoscimento dell’Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia quale ente di ricerca della Regione.



Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2021 - Assunzioni di personale dirigenziale a tempo determinato - Abrogazione del limite del venti per cento per l'assegnazione, da parte della Regione, del personale contrattualizzato, in distacco, presso enti locali e Comuni.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 54, comma 6, della legge reg. n. 19 del 2020 - Norme per il governo del territorio - Misure di salvaguardia - Proroga delle misure di salvaguardia adottate dai Comuni, anteriormente all'entrata in vigore della legge reg. n. 19 del 2020, fino alla data di entrata in vigore del Piano Territoriale Regionale (P.T.R.) e comunque non oltre tre anni dalla loro entrata in vigore.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Stabilizzazione di personale precario del ruolo sanitario, tecnico e amministrativo assunto a tempo determinato - Individuazione di presupposti e criteri.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 49 della legge reg. n. 16 del 2017 - Proroga fino al 31 dicembre 2025 del termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi a costruire siano stati rilasciati prima della pubblicazione della legge reg. n. 16 del 2016 e per i quali sia stato comunicato l'inizio dei lavori.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Estensione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 7 del 2004 recanti interventi a favore dei figli delle vittime del disastro aereo di Montagna Longa anche al disastro aereo verificatosi in Etiopia il 10 marzo 2019.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Rideterminazione del limite massimo dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 13 della legge reg. n. 9 del 2021 (Stabilizzazione personale *ex* dipartimento foreste).

- Legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), intero testo e, in ogni caso, artt. 3, commi 1 e 2; 12, commi 11 e 58; 13, commi 6, 14, 15, 21, 22, 32, 50, 53, 55, 57, 58, 68, 90, 91 e 93; 14, commi 19, 20 e 21; 15, comma 6; e 18, comma 5.

Pag. 11

- N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 luglio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Enti locali - Segretario comunale - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Iscrizione straordinaria all'Albo regionale - Presentazione della domanda da parte dei soggetti indicati nell'art. 1, comma 6, della legge regionale n. 46 del 1998 - Requisiti - Previsione che per tali soggetti non sono applicabili le disposizioni che subordinano l'iscrizione, limitatamente alle categorie *a)* e *b)* del comma 6, alla frequenza di un corso di formazione professionalizzante e al superamento del relativo esame finale e, per i soggetti di cui alle lettere *c)* e *d)* del medesimo comma, a un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e al superamento del relativo esame finale.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali), art. 4, comma 3.

Pag. 38



- N. 50. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 luglio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2018, recante “Piano socio sanitario regionale 2019-2023” - Inserimento di un paragrafo denominato “Incremento del massimale di scelte degli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici in formazione specifica in medicina generale” - Previsione che le aziende del Servizio sanitario regionale possono prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo.**
- Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Proroga, fino al 31 gennaio 2024, del comma 1 dell’art. 23 della legge regionale n. 1 del 2020 che prevede per il personale medico del Servizio sanitario regionale, che abbia maturato almeno quattro anni di servizio, l’accesso alle procedure concorsuali indette dagli enti del Servizio sanitario regionale per la disciplina di “Medicina e chirurgia d’accettazione e d’urgenza”, ancorché non sia in possesso di alcuna specializzazione - Abrogazione del comma 2 dell’art. 23 della legge regionale n. 1 del 2020 che prevedeva per tali medici, una volta assunti, l’accesso in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d’emergenza-urgenza.**
- Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Previsione, per il triennio 2022-2024, che i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, possono prestare attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile.**
- Legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali), artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3..... Pag. 41
- N. 96. Ordinanza della Corte d’appello di Milano del 14 luglio 2022
- Circolazione stradale - Reato di guida sotto l’influenza dell’alcool - Applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente qualora per il conducente che provochi un incidente stradale sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro.**
- C.p. [*recte*: Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada)], art. 186, comma 2-*bis*..... Pag. 47
- N. 97. Ordinanza del Consiglio di Stato del 1° luglio 2022
- Straniero - Ordine pubblico e sicurezza - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Previsione che, nel richiamare tutti i reati inerenti agli stupefacenti, dispone che la fattispecie di cui all’art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 sia automaticamente ostativa al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 4, comma 3. .. Pag. 52
- N. 98. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 4 luglio 2022
- Reati e pene - Reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri - Applicabilità alle false dichiarazioni rese nell’ambito di un procedimento penale dalla persona sottoposta ad indagini o imputata in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell’art. 21 disp. att. cod. proc. pen.**
- Codice penale, art. 495.



In subordine: Processo penale - Regole generali per l'interrogatorio - Avvisi previsti prima che abbia inizio l'interrogatorio - Mancata previsione che tali avvisi debbano essere formulati nei confronti della persona sottoposta alle indagini o imputata prima di qualunque tipo di audizione della stessa nell'ambito del procedimento penale.

- Codice di procedura penale, art. 64, comma 3.

In subordine: Reati e pene - Reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri - Mancata previsione dell'esclusione della punibilità in caso di false dichiarazioni, in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. cod. proc. pen., rese nell'ambito del procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere.

- Codice penale, art. 495.

Pag. 66

N. 99. Ordinanza del Consiglio di Stato del 23 giugno 2022

Straniero - Ordine pubblico e sicurezza - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Previsione la quale dispone che il reato di cui all'art. 474 cod. pen., rubricato "Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi", sia automaticamente ostativo al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 4, comma 3. ...

Pag. 74





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 205

Sentenza 6 luglio - 15 settembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistratura - Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio - Risarcimento dei danni non patrimoniali - Limitazione a quelli derivanti da privazione della libertà personale - Irragionevole limitazione della tutela dei diritti fondamentali, compreso quello alla salute - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Magistratura - Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio - Risarcimento dei danni non patrimoniali - Novella che abroga, senza disporre l'efficacia retroattiva, la limitazione ai danni derivanti da privazione della libertà personale - Censurata violazione della tutela dei diritti fondamentali, compreso quello alla salute - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 13 aprile 1988, n. 117, art. 2, comma 1, nel testo anteriore alla modifica introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 27 febbraio 2015, n. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati) e dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, promosso dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, nel procedimento vertente tra P.A. B. e la Presidenza del Consiglio dei ministri, con ordinanza del 3 novembre 2021, iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 6 luglio 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 217 del reg. ord. 2021, la Corte di cassazione, sezione terza civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), nella parte in cui limita la risarcibilità dei danni non patrimoniali a quelli derivanti da privazione della libertà personale; nonché dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui non dispone l'applicazione della suddetta modifica, introdotta all'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, ai giudizi ancora in corso e per fatti antecedenti alla sua entrata in vigore.

2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare sulla richiesta, avanzata da P.A. B., di risarcimento dei danni non patrimoniali conseguenti al suo erroneo coinvolgimento in un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica di Catanzaro, nel quale si ipotizzava un suo concorso esterno nel reato di associazione per delinquere di tipo mafioso.

2.1.- Nell'ordinanza di remissione, il giudice *a quo* espone che il ricorrente era stato sottoposto a una perquisizione personale e domiciliare e che questa notizia aveva avuto una vasta eco giornalistica. Il ricorrente aveva domandato inutilmente di essere sentito dai pubblici ministeri inquirenti e, solo dopo due anni, la sua posizione era stata stralciata e rimessa alla Procura competente che, effettuato l'interrogatorio, aveva richiesto l'archiviazione, disposta dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Roma.

2.2.- La Corte di cassazione riferisce che il ricorrente aveva promosso un'azione per il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali e che il Tribunale ordinario di Salerno aveva emesso inizialmente un decreto di inammissibilità del ricorso, poi riformato in sede di reclamo dalla Corte d'appello di Salerno, che aveva rimesso gli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio. Il Tribunale aveva quindi accolto parzialmente la domanda del ricorrente, escludendo il risarcimento dei danni non patrimoniali, in assenza di condotte lesive della libertà personale dell'attore.

Il ricorrente aveva, quindi, proposto appello, insistendo per la condanna al risarcimento dei danni non patrimoniali, mentre la Presidenza del Consiglio dei ministri aveva chiesto l'integrale rigetto della domanda risarcitoria, resistendo e proponendo appello incidentale.

La Corte d'appello di Salerno - riporta ancora il giudice *a quo* - aveva rigettato entrambi i gravami e aveva confermato la sentenza impugnata; pertanto, P.A. B. aveva proposto ricorso per cassazione.

2.3.- Il rimettente chiarisce che, intervenuto il giudicato interno sull'an *debeatur*, il ricorso ha riguardato soltanto la spettanza del risarcimento dei danni non patrimoniali.

2.3.1.- Più in particolare, il giudice *a quo* riferisce che, con il primo motivo di ricorso, è stata denunciata «violazione e/o falsa applicazione degli articoli 11 disp. prel. c.c.; della legge n. 18/2015, tutti con riferimento all'art. 360, co. 1, n. 3 c.p.c.».

Secondo il ricorrente, la legge n. 18 del 2015 non avrebbe carattere innovativo, avendo invece operato «una corretta "lettura" dei valori già presenti nell'ordinamento interno e sovranazionale [...] eliminando ex tunc l'incompatibilità del sistema con il diritto dell'Unione Europea». Inoltre, sempre ad avviso del ricorrente, la Corte d'appello, nel ritenere operante la precedente disciplina, si sarebbe posta «in irriducibile contrasto [...] con il diritto europeo» e avrebbe travisato il principio di irretroattività della legge civile, la cui applicabilità troverebbe un limite nei «rapporti non esauriti», qualora il fatto - come nel caso di specie - «resti identico nella sua disciplina».

2.3.2.- La Corte di cassazione riporta, di seguito, il secondo motivo di ricorso, con il quale sono state denunciate «la violazione e/o la falsa applicazione degli artt. 2059 c.c., 3 Cost. e 2 l. n. 117/1988, con riferimento all'art. 360, co. 1°, nn. 3 e 4 c.p.c.» ed è stata censurata «la sentenza impugnata nella parte in cui ha rigettato la richiesta di interpretazione costituzionalmente o convenzionalmente orientata».

Secondo il ricorrente, una lettura dell'art. 2 della legge n. 18 del 2015 conforme ai principi costituzionali indicati sarebbe stata un'«opzione ermeneutica obbligata». In ogni caso, anche a voler escludere tale soluzione, «la norma in questione avrebbe potuto essere disapplicata - sempre a parere del ricorrente - per palese contrasto con l'ordinamento comunitario», tenuto conto della «ineludibile necessità, per ciascun Stato-membro, di assicurare tutela effettiva ai cittadini danneggiati da attività illecita dei propri organi istituzionali, ai fini di una piena e reale tutela della persona e dei suoi diritti fondamentali».

2.3.3.- Infine, il giudice *a quo* espone il terzo motivo, con il quale il ricorrente ha dedotto la «violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2, 3, 32, 117 Cost.; dell'art. 2059 c.c.; degli artt. 2 e 3 L. 117/88, tutti con riferimento all'art. 360, co. 1, n. 3 c.p.c.».



Secondo il ricorrente, la Corte d'appello avrebbe erroneamente negato efficacia preclusiva all'ordinanza resa in sede di reclamo dalla stessa Corte, che aveva ritenuto ammissibile l'azione, riguardante l'istanza risarcitoria in tutte le sue componenti, compresi i danni non patrimoniali. Inoltre, avrebbe immotivatamente ed erroneamente ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nella sua formulazione originaria, e dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, per non aver previsto una norma transitoria che consentisse l'applicazione ai giudizi in corso della nuova disciplina.

3.- La Corte di cassazione, disattesi i primi due motivi di ricorso, nonché il primo profilo del terzo motivo, ritiene, viceversa, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale indicate in epigrafe.

3.1.- In merito alla rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale relativi all'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nella sua formulazione originaria, il giudice *a quo* precisa che solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma potrebbe determinare la cassazione della sentenza impugnata.

I fatti posti alla base della richiesta risarcitoria - precisa il rimettente - si sono verificati nella vigenza di tale testo normativo e, d'altro canto, non sarebbe stato dedotto che i danni non patrimoniali lamentati dal ricorrente si siano verificati in epoca successiva. Pertanto, a parere del giudice *a quo*, deve ritenersi applicabile, *ratione temporis*, il testo dell'art. 2 della legge n. 117 del 1988 non ancora novellato dalla legge n. 18 del 2015, posto che il sorgere del diritto al risarcimento del danno dipenderebbe dal «momento in cui si verificarono i fatti lesivi e i danni conseguenti».

3.2.- Sempre in punto di rilevanza, con riferimento ai due gruppi di questioni sollevate, il giudice *a quo*, per un verso, esclude che l'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 2018 possa essere interpretato in senso conforme alla Costituzione e, per un altro verso, confuta che dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015 si possa inferire, in via ermeneutica, la retroattività della norma.

L'interpretazione adeguatrice della prima disposizione sarebbe, infatti, ostacolata dal «chiaro tenore letterale della legge», che impedirebbe di adeguarla «ai mutamenti economici e sociali intervenuti nel frattempo», ciò che sarebbe invece consentito rispetto a «una formula legislativa generica od ampia».

Quanto alla possibilità di inferire in via ermeneutica la retroattività della riforma, introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, essa sarebbe inibita proprio dalla vigenza del principio di irretroattività, che richiederebbe una previsione espressa. D'altro canto, tale riforma - a detta del giudice *a quo* - non potrebbe ritenersi meramente ricognitiva di valori già presenti nell'ordinamento interno o in quello sovranazionale.

Da ultimo, secondo il rimettente, dall'ordinamento dell'Unione europea non sarebbe desumibile una disciplina che obblighi al risarcimento di qualsiasi danno derivante dall'attività giurisdizionale, sicché sarebbe escluso il possibile ricorso alla disapplicazione.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione ravvisa, sia nell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nella sua originaria formulazione, sia nell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, un vulnus agli artt. 2, 3 e 32 Cost.

4.1.- Con riguardo al primo gruppo di censure, il rimettente contesta che, «nell'ambito di un ordinamento giuridico che riconosce massima espansione ai diritti della persona e alla tutela dei suoi valori [...] il riconoscimento o l'esclusione del risarcimento per poste afferenti ad una medesima categoria di pregiudizio (quello non patrimoniale)» possano farsi dipendere «dal solo fatto che l'illecito che ha determinato il danno sia o non sia costituito da un provvedimento limitativo della libertà personale, con totale irrilevanza delle conseguenze, in concreto intervenute, di attività giudiziarie che nelle peculiarità della singola fattispecie possano essersi rivelate particolarmente invasive della sfera dell'individuo e lesive di valori di rango costituzionale».

Un simile sacrificio di diritti inviolabili della persona non appare al rimettente giustificato da presunte ragioni di bilanciamento con i principi di indipendenza dei magistrati e di autonomia e pienezza della funzione giudiziaria, «a fronte di una normativa che riconosceva l'idoneità delle condotte individuate dall'art. 2 della l. n. 117/1988 a determinare danni sia patrimoniali che non patrimoniali» e nell'ambito di un contesto normativo che, già nel testo del 1988, «prevedeva la responsabilità diretta unicamente a carico dello Stato e solo quella indiretta, per di più con rivalsa limitata, per il magistrato autore degli atti e provvedimenti causativi del danno».

Pertanto, il giudice *a quo* chiarisce che, seppure la Corte costituzionale abbia in passato riconosciuto la non irragionevolezza di alcuni bilanciamenti, che hanno imposto un «tetto» risarcitorio (è citata la sentenza n. 235 del 2014), gli stessi argomenti non potrebbero essere spesi per giustificare la norma in questa sede sospettata di illegittimità costituzionale, non essendoci un rapporto «di vicendevole dipendenza fra il contenimento dei risarcimenti e quello dei premi», «apprezzabile con immediata evidenza».



4.2.- Quanto alle questioni sollevate con riferimento all'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 18 del 2015, la Corte di cassazione ritiene che l'assenza di una estensione della nuova formulazione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988 a fatti verificatisi anteriormente, ma ancora sub iudice, legittimerebbe la perdurante applicazione di un regime risarcitorio ormai superato sul piano normativo. Ciò rileverebbe «sotto i profili della disparità di trattamento e della violazione dei principi di effettività ed integralità del risarcimento correlato alla violazione di diritti primari della persona; e, in definitiva, della ragionevolezza di una disciplina, non altrimenti interpretabile, [...] abrogata fin dal 2015 siccome ritenuta non più rispondente alla mutata sensibilità sociale».

5.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni non fondate.

L'Avvocatura rileva, in primo luogo, la necessità di restringere il *thema decidendum* al solo art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nella sua formulazione originaria, in quanto norma pacificamente applicabile all'epoca dei fatti.

Con riferimento alla non fondatezza delle questioni sollevate, l'Avvocatura precisa che «al tempo della sua emanazione la norma censurata era perfettamente allineata all'ordinamento in cui era inserita, per come interpretato da [questa] Corte» che, con le sentenze n. 87 del 1979 e n. 184 del 1986, aveva riconosciuto l'attinenza dell'art. 2059 del codice civile ai soli danni morali consistenti nell'ingiusto perturbamento dello stato d'animo del soggetto offeso.

In ogni caso, ritiene che la norma possa andare esente da censure anche a fronte della nuova interpretazione della nozione di danno non patrimoniale, esteso alla lesione di tutti i diritti inviolabili della persona.

A tal fine, rinvia agli argomenti che questa Corte avrebbe speso per escludere l'illegittimità costituzionale di norme che pongono limiti al danno risarcibile per la lesione del diritto inviolabile all'integrità della persona, quando derivino dalla necessità di contemperare le esigenze del danneggiato con altri diritti di rilievo costituzionale (viene richiamata, in proposito, la sentenza n. 164 del 2017). Più in particolare, sostiene che l'essenzialità della funzione giurisdizionale e la tutela dell'indipendenza e dell'autonomia dei magistrati (riconosciute e garantite dagli artt. 101 e 104 Cost.) giustificerebbero la limitazione posta dalla norma censurata al risarcimento dei danni non patrimoniali.

Infine, l'Avvocatura obietta che «l'apertura al risarcimento di danni non tipizzati all'epoca dei fatti dall'art. 2 della l. n. 117/1988 determinerebbe - di fatto - un ampliamento dell'area del danno risarcibile (con i suoi riflessi anche in punto di rivalsa) a fatti illeciti commessi anteriormente alla modifica legislativa». A parere della difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, un tale risultato sarebbe lesivo degli artt. 3, 24 e 111 Cost., oltre che dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), perché «produrrebbe l'effetto di attribuire retroattivamente rilievo - sul piano della responsabilità - a comportamenti che la legge non considerava illeciti al momento in cui furono compiuti [...], ovvero, per quanto qui interessa, non produttivi di danni non patrimoniali risarcibili».

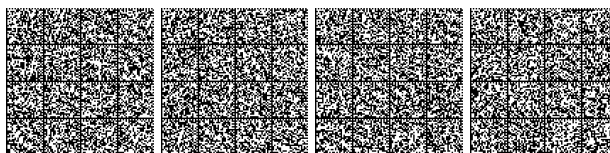
Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 217 del reg. ord. 2021, la Corte di cassazione, sezione terza civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui limita la risarcibilità dei danni non patrimoniali ai soli danni derivanti da privazione della libertà personale; nonché dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui non dispone l'applicazione della suddetta modifica, introdotta all'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, ai giudizi ancora in corso e per fatti antecedenti alla sua entrata in vigore.

1.1.- L'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nel testo antecedente alla citata legge n. 18 del 2015, disponeva che «[c]hi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale».

In seguito, l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 18 del 2015 ha, invece, previsto che, all'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, le parole «che derivino da privazione della libertà personale» siano «soppresse».

2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare sulla richiesta di risarcimento dei danni non patrimoniali patiti da P.A. B., per essere stato erroneamente coinvolto in un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica di Catanzaro, nel quale si ipotizzava un suo concorso esterno nel reato di associazione a delinquere di tipo mafioso.



3.- Sulla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* ritiene che ai fatti di causa debba applicarsi *ratione temporis* il testo originario dell'art. 2 della legge n. 117 del 1988, in quanto, non avendo la legge n. 18 del 2015 previsto una disciplina transitoria, che valga a derogare alla regola generale prevista dall'art. 11 delle preleggi, non potrebbe operare la norma riformata, né la stessa potrebbe reputarsi «meramente ricognitiva di valori già presenti nell'ordinamento interno e in quello sovranazionale».

4.- In punto di non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione ravvisa, sia nell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nella sua originaria formulazione, sia nell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, un vulnus agli artt. 2, 3 e 32 Cost.

4.1.- In particolare, con riguardo alle questioni sollevate sulla prima norma, il giudice rimettente lamenta, rispetto a «diritti della persona», «di rango costituzionale», cui l'ordinamento giuridico «riconosce massima espansione», un sacrificio che non sarebbe ragionevolmente giustificato da esigenze di bilanciamento con i principi dell'indipendenza dei magistrati e dell'autonomia della funzione giudiziaria.

4.2.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale poste con riferimento all'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, il giudice rimettente ritiene che l'inapplicabilità della nuova formulazione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988 a fatti verificatisi anteriormente, ma ancora sub iudice, determinerebbe una «disparità di trattamento e [una lesione] dei principi di effettività ed integralità del risarcimento correlato alla violazione di diritti primari della persona».

5.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nella sua formulazione antecedente alla modifica apportata dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, sono fondate.

6.- In via preliminare, si rende necessario un breve inquadramento sistematico della norma censurata.

6.1.- L'art. 2 costituiva il fulcro della legge n. 117 del 1988, che aveva introdotto - all'esito del *referendum* abrogativo del 1987 - una disciplina sulla responsabilità civile del magistrato profondamente riformata rispetto alle precedenti regole dettate dagli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile. A sua volta, la citata legge n. 117 del 1988 (compreso l'art. 2) è stata oggetto di significative modifiche apportate dalla legge n. 18 del 2015, in conseguenza degli sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenze 13 giugno 2006, in causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo spa*, e 30 settembre 2003, in causa C-224/01, *Köbler*).

6.2.- Nello specifico, l'art. 2 della legge n. 117 del 1988 disegnava i tratti della fattispecie illecita e il perimetro dei danni risarcibili.

6.2.1.- Sotto il primo profilo, l'art. 2 specificava l'elemento soggettivo dell'illecito, nonché le condotte, attive e omissive, idonee a rendere non iure l'esercizio della funzione giudiziaria, oltre che *contra ius* il danno cagionato, in quanto conseguente alla lesione di interessi giuridicamente rilevanti e meritevoli di tutela risarcitoria.

Tali condotte venivano identificate sia nel diniego di giustizia, sia nei comportamenti, atti o provvedimenti posti in essere con dolo o colpa grave nell'esercizio delle funzioni giudiziarie (art. 2, comma 1). In particolare, relativamente all'illecito gravemente colposo, l'art. 2, comma 3, tipizzava le condotte non iure, individuandole: (a) nella grave violazione di legge, determinata da negligenza inescusabile; (b) nell'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; (c) nella negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento; (d) nell'emissione di un provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.

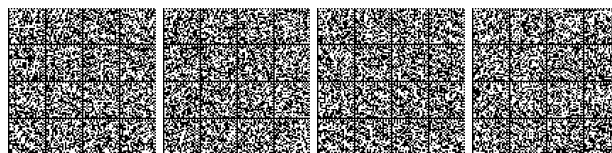
Viceversa, erano attratte nella sfera della condotta iure «l'attività di interpretazione di norme di diritto», nonché «quella di valutazione del fatto e delle prove», in virtù della cosiddetta clausola di salvaguardia, di cui all'art. 2, comma 2.

In sostanza, l'illecito da esercizio della funzione giudiziaria presentava - e presenta tuttora, pur con le significative modifiche introdotte nel 2015 - caratteri di specialità, posti a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria (sentenze n. 49 del 2022, n. 164 del 2017, n. 468 del 1990 e n. 18 del 1989).

A ciò si aggiungeva - sempre nel testo originario del 1988 - la previsione di una condizione di ammissibilità della domanda risarcitoria, regolata all'art. 5, che la successiva legge n. 18 del 2015 ha poi rimosso.

Infine, il quadro della disciplina sulla responsabilità civile del magistrato si completava con la previsione (confermata nel 2015) della possibilità di rivolgere l'azione in via diretta unicamente contro lo Stato.

Quanto all'azione di rivalsa nei confronti del magistrato (resa nel 2015 espressamente obbligatoria), essa era consentita solo una volta intervenuto il giudicato di condanna al risarcimento del danno e con i limiti di importo indicati dal successivo art. 8, vale a dire - salvo il caso dell'illecito doloso - non oltre un terzo dell'annualità dello stipendio, al



netto degli oneri fiscali, e, in caso di rivalsa esercitata tramite trattenute sullo stipendio, con rate mensili non superiori a un quinto dello stipendio netto (tali limiti, con la legge n. 18 del 2015, sono stati rispettivamente elevati alla metà dello stipendio annuale netto e a rate non superiori a un terzo dello stipendio mensile netto).

6.2.2.- Venendo, ora, al profilo dei danni risarcibili - oggetto specifico delle odierne censure - il perimetro tracciato dal legislatore risultava ispirato a una duplice scelta.

Per un verso, veniva garantito il risarcimento dei medesimi danni suscettibili di essere liquidati, in quel momento storico, sulla base delle norme generali: il danno patrimoniale; il danno biologico, inquadrato all'epoca nell'art. 2043 cod. civ., quale *tertium genus* ascrivibile al danno ingiusto (sentenza n. 184 del 1986) o - secondo una diversa prospettiva - quale danno lato sensu patrimoniale, categorie entrambe menzionate dall'art. 2; e, infine, il danno non patrimoniale da reato, riconducibile alle «norme ordinarie», che si riespandevano, ai sensi dell'art. 13, in presenza di un illecito penale.

Per un altro verso, il legislatore del 1988 - a seguito di un vivace confronto parlamentare e in una fase storica in cui già ferveva il dibattito su possibili prospettive di ampliamento della risarcibilità dei danni non patrimoniali, specie a tutela dei diritti della persona - ammetteva la piena protezione risarcitoria, estesa a tali danni, nella sola ipotesi di privazione della libertà personale.

Veniva, dunque, selezionato e protetto il diritto inviolabile di cui all'art. 13 Cost., implicato a fronte di coercizioni fisiche, ovvero di forme di «privazione o restrizione», aventi a oggetto il corpo della persona (sentenze n. 127 e n. 22 del 2022, n. 275 del 2017, n. 222 del 2004 e n. 238 del 1996), non astrattamente previste dalla legge e irrogate senza «un regolare giudizio [...] a tal fine instaurato» (sentenza n. 11 del 1956).

6.3.- Di seguito, dopo circa tre lustri da quella prima apertura al risarcimento dei danni non patrimoniali da lesione di uno dei diritti inviolabili della persona, la regola generale di cui all'art. 2059 cod. civ. è stata sottoposta a un radicale cambiamento ermeneutico.

Con cinque pronunce, di identico tenore, la Corte di cassazione (terza sezione civile, sentenze 31 maggio 2003, n. 8828 e n. 8827 e 12 maggio 2003, n. 7283, n. 7282 e n. 7281), dopo oltre un ventennio di riflessioni dottrinali incentrate sulla necessità di estendere, a tutela della persona, la risarcibilità dei danni non patrimoniali, ha optato per un'interpretazione adeguatrice alla Costituzione dell'art. 2059 cod. civ.

In particolare, la lesione dei diritti inviolabili della persona, di cui all'art. 2 Cost., è stata ascritta ai «casi previsti dalla legge», che ai sensi dell'art. 2059 cod. civ. consentono il risarcimento dei danni non patrimoniali. Più precisamente, sia la previsione, nell'art. 2 Cost., della «garanzia» dei diritti inviolabili della persona, sia il senso stesso dell'inviolabilità, proiettata nei rapporti orizzontali, sono stati ritenuti idonei a recepire implicitamente il rinvio di cui all'art. 2059 cod. civ. Ai diritti inviolabili della persona non può negarsi la tutela civile offerta dal risarcimento dei danni non patrimoniali che, non differenziando i danneggiati in base alla loro capacità di produrre reddito, assicura una protezione basilare, riconoscibile a tutti e idonea a svolgere una funzione solidaristico-satisfattiva, talora integrata - in presenza di una particolare gravità soggettiva dell'illecito e relativamente alla componente del danno morale - anche da una funzione individual-deterrente.

Il citato diritto vivente ha poi conseguito l'avallo di questa Corte che, a fronte della tutela assicurata in via ermeneutica agli «interessi di rango costituzionale inerenti alla persona» (sentenza n. 233 del 2003), ha giudicato come non fondata «nei sensi di cui in motivazione» la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2059 cod. civ., sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. E, nella motivazione, questa Corte ha riconosciuto alle sentenze della Cassazione (e specificamente alle pronunce n. 8828 e n. 8827 del 2003) «l'indubbio pregio di [aver] ricond[otto] a razionalità e coerenza il tormentato capitolo della tutela risarcitoria del danno alla persona», in virtù di «un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 cod. civ., tesa a ricomprendere nell'astratta previsione della norma ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesione di valori inerenti alla persona», incluso «il danno biologico».

Successivamente, l'intervento nel 2008 di ulteriori sentenze, di contenuto identico, della Corte di cassazione (sezioni unite civili, sentenze 11 novembre 2008, n. 26975, n. 26974, n. 26973 e n. 26972) ha consolidato il revirement, nel solco - per quanto interessa nel presente giudizio - della necessaria dimostrazione della lesione di un diritto inviolabile della persona al fine di poter conseguire il danno non patrimoniale, sulla base del coordinamento tra art. 2059 cod. civ. e art. 2 Cost. Al contempo, allo stesso presupposto costituito dalla lesione di un diritto inviolabile della persona è stata associata la non risarcibilità di offese bagatellari, in quanto non idonee a coinvolgere in concreto la categoria di cui all'art. 2 Cost. Del resto, deve ritenersi immanente alla necessaria coesistenza pluralistica di libertà e diritti l'esigenza di non assecondare mere reazioni idiosincratiche, richiedendo «a ogni persona inserita nel complesso contesto sociale» il rispetto di un minimo di tolleranza (così la citata sentenza della Cassazione n. 26972 del 2008, ripresa da questa Corte nella sentenza n. 235 del 2014).



7.- L'evoluzione ermeneutica dell'art. 2059 cod. civ., pur se ha visto richiamare l'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, quale esempio di «ampliamento dei casi di espresso riconoscimento del risarcimento del danno non patrimoniale anche al di fuori dell'ipotesi di reato, in relazione alla compromissione di valori personali (art. 2 della legge 13/4/1988 n. 117 [...])» (Corte di cassazione, sentenze n. 8828 e n. 8827 del 2003 e, in senso analogo, la sentenza di questa Corte n. 233 del 2003), di fatto ha finito per rendere ancora più evidente il contrasto fra la scelta selettiva operata dall'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988 e l'esigenza di una piena tutela risarcitoria di tutti i diritti inviolabili della persona.

D'altro canto, il carattere precursore di una maggiore apertura alla risarcibilità dei danni non patrimoniali, proprio della citata disciplina, non basta a suffragare l'ipotesi di una applicazione sopravvenuta, alla responsabilità civile del magistrato, dell'art. 2059 cod. civ., raccordato con l'art. 2 Cost., nei termini di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Si frappongono a una tale ricostruzione sia il dato testuale della disposizione censurata, frutto della consapevole e meditata decisione del legislatore del 1988 di recepire il rinvio dell'art. 2059 cod. civ., limitando la tutela al solo caso della privazione della libertà personale, sia la stessa scelta operata dal legislatore del 2015, che è intervenuto per eliminare il citato richiamo, onde consentire il riespandersi della norma generale. Non a caso, la pur limitata giurisprudenza che si è espressa in materia (Corte d'appello di Palermo, sezione terza civile, sentenza 25 gennaio 2022; Tribunale ordinario di Trento, sezione civile, sentenza 20 maggio 2020; Tribunale ordinario di Messina, sezione prima civile, sentenza 30 maggio 2017) ha negato il risarcimento dei danni non patrimoniali da lesione di diritti diversi dalla libertà personale, nell'applicazione della disciplina della responsabilità del magistrato antecedente alla riforma del 2015. Inoltre, la stessa Corte di cassazione ha evidenziato il carattere non retroattivo, e di riflesso innovativo, della legge n. 18 del 2015 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 3 maggio 2019, n. 11747 e sezione terza civile, sentenza 15 dicembre 2015, n. 25216, cui si aggiunge l'ordinanza in epigrafe).

8.- Esclusa, dunque, una possibile soluzione ermeneutica dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati in merito all'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, l'irragionevolezza che, in contrasto con l'art. 3 Cost., il rimettente lamenta rispetto agli artt. 2 e 32 Cost., si ravvisa nella scelta del legislatore di negare la piena tutela risarcitoria, estesa ai danni non patrimoniali, ai diritti inviolabili della persona diversi dalla libertà personale, che la Costituzione «riconosce e garantisce» all'art. 2 Cost. e ai quali si ascrive certamente anche il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.

La selezione di un unico diritto inviolabile della persona (la libertà di cui all'art. 13 Cost.), cui garantire, a fronte di un illecito civile, piena ed effettiva tutela risarcitoria, appalesa oggi, con il maturare della consapevolezza circa la rilevanza e le funzioni del risarcimento dei danni non patrimoniali a tutela dei diritti inviolabili della persona, i tratti della irragionevolezza e, dunque, della contrarietà all'art. 3 Cost.

8.1.- In particolare, non è dato rinvenire alcuna giustificazione che possa sottrarre la valutazione effettuata dal legislatore al giudizio di irragionevolezza.

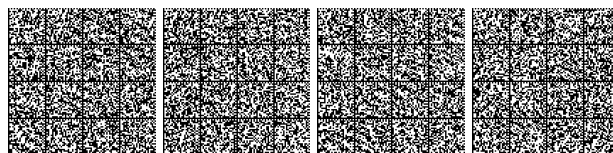
8.1.1.- In primo luogo, la selezione di un solo diritto inviolabile della persona da proteggere con il risarcimento dei danni non patrimoniali, anche fuori dai casi di reato, non è giustificata dalla specificità dell'illecito civile da esercizio della funzione giudiziaria.

L'esigenza di preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura rileva nella definizione del confine fra lecito e illecito e nella dialettica tra azione civile diretta nei confronti dello Stato e azione di rivalsa nei riguardi del magistrato. Sono questi i profili della disciplina volti a realizzare il «delicato bilanciamento» tra i principi di cui agli artt. 101 e 103 Cost. e gli interessi di chi risulta «ingiustamente danneggiato» (sentenza n. 164 del 2017, che richiama affermazioni già svolte nella sentenza n. 2 del 1968). Viceversa, una volta delimitato il campo dell'illecito, a beneficio della serenità e dell'autonomia del giudice nello svolgimento delle sue funzioni (sentenze n. 49 del 2022, n. 164 del 2017, n. 18 del 1989, n. 26 del 1987 e n. 2 del 1968), non si ravvisano ragioni idonee a giustificare una compressione di quella tutela essenziale dei diritti inviolabili della persona, che è data dal risarcimento dei danni non patrimoniali.

E l'irragionevolezza diviene ancora più evidente, ove si consideri che l'autonomia del magistrato è preservata anche dal carattere indiretto della responsabilità, nonché dai limiti posti all'azione di rivalsa.

In un simile contesto, la compressione della tutela civile dei diritti inviolabili della persona si traduce in una irragionevole limitazione della responsabilità civile dello Stato e del magistrato.

8.1.2.- In secondo luogo, se è vero che la libertà personale, di cui all'art. 13 Cost., può ritenersi esposta a subire pregiudizi particolarmente gravi per effetto dell'illecito del magistrato, simile circostanza rileva su un piano meramente di fatto, del tutto inidoneo a giustificare l'esclusione dalla tutela degli altri diritti inviolabili della persona, parimenti suscettibili di subire danni in conseguenza di una acclarata responsabilità del magistrato. Al contempo, pur potendosi ben configurare, in concreto, diversi livelli di gravità dell'illecito, nondimeno è certamente da escludere una astratta differenziazione, rispetto a un rimedio civile che offre una tutela basilare, dei diritti inviolabili della persona, evocatrice, in tale ambito, di una insostenibile gerarchia interna a tale categoria di diritti.



8.2.- Infine, non è dato neppure invocare - come si legge nella difesa dell'Avvocatura generale dello Stato - la necessità di preservare un presunto affidamento nella pregressa normativa, sul presupposto che una pronuncia di illegittimità costituzionale andrebbe a rendere illecito ciò che tale non era sulla base della precedente disciplina.

Un simile assunto non può essere, infatti, condiviso.

Il raggio dell'illecito civile da esercizio della funzione giudiziaria abbracciava sin dal 1988 - tramite il riferimento al danno ingiusto - la lesione di qualsivoglia interesse giuridicamente rilevante, paradigma ovviamente comprensivo dei diritti inviolabili della persona. Ed è rispetto al sintagma del danno ingiusto, e specificamente rispetto all'evento lesivo, che si valutano tanto il nesso di causalità di fatto (o causalità materiale), quanto gli elementi soggettivi dell'illecito.

Di conseguenza, affermare la possibile liquidazione dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona non equivale a un ampliamento del raggio dell'illecito, ma implica soltanto un'estensione dei danni risarcibili. Ed è noto che, nell'illecito aquiliano, i danni risarcibili sono sottratti alla sfera di controllo del danneggiante e sono unicamente circoscritti dall'elemento oggettivo costituito dal nesso di causalità giuridica.

9.- L'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, è, dunque, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui limita il risarcimento dei danni non patrimoniali alla sola lesione della libertà personale, escludendo dalla medesima tutela gli altri diritti inviolabili della persona garantiti dall'art. 2 Cost. (compreso il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.).

In definitiva, la norma è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede il risarcimento dei danni non patrimoniali da lesione di diritti inviolabili della persona anche diversi dalla libertà personale.

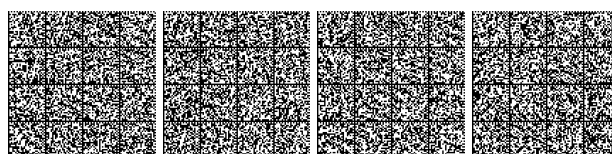
10.- Passando ora a considerare il secondo gruppo di censure, sollevate sempre in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., ma relativamente all'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, esse sono non fondate alla luce della declaratoria di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nel testo antecedente alla riforma.

Con le citate questioni si lamenta, infatti, la mancata applicazione retroattiva, ai processi in corso per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 18 del 2015, della modifica apportata dalla medesima legge all'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988. Sennonché, la norma di cui si prospetta l'applicazione retroattiva ha un contenuto che finisce per combaciare, salvo per l'appunto il profilo temporale, con quello della norma che, all'esito del giudizio di legittimità costituzionalità sull'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nel testo antecedente alla riforma, risulta applicabile ai fatti antecedenti al 2015.

Vero è che la disciplina novellata sembrerebbe avere un respiro più ampio della mera risarcibilità dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona, cui conduce la declaratoria di parziale illegittimità costituzionale della pregressa disciplina. Infatti, con la rimozione nel 2015 del riferimento alla privazione della libertà personale, è stata correlata la risarcibilità dei danni patrimoniali e non patrimoniali al paradigma del danno ingiusto, il che potrebbe indurre a ritenere che si possano liquidare i danni non patrimoniali in conseguenza della lesione di qualsivoglia interesse giuridicamente rilevante.

Tuttavia, così interpretata, la disposizione paleserebbe un senso del tutto divergente rispetto all'intentio legis desumibile dai lavori preparatori. Ivi, infatti, si giustificava l'abrogazione del richiamo alla libertà personale, facendo riferimento agli «ormai costanti orientamenti della giurisprudenza (v. tra le altre, Cass. SS. UU., sent. 26972/2008 e la recente Corte cost., sent. 235/2014)» che riconoscono i danni non patrimoniali conseguenti alla lesione di «interessi costituzionalmente protetti» e, più precisamente, - come chiarito proprio nella sentenza della Corte di cassazione che viene citata, la n. 26972 del 2008 - conseguenti alla lesione di diritti inviolabili della persona. Del resto, l'intentio legis era proprio quella di garantire, nel caso dell'illecito derivante da esercizio della funzione giudiziaria, la medesima tutela risarcitoria prevista per gli altri illeciti. Sulla base di tali premesse, e in linea con la pur sporadica giurisprudenza che si è confrontata con il problema ermeneutico posto dalla nuova formulazione dell'art. 2 della legge n. 117 del 1988 (in particolare, è esplicita in proposito la citata sentenza della Corte d'appello di Palermo del 25 gennaio 2022), si può, dunque, ritenere che la rimozione, attuata nel 2015, del limite costituito dalla lesione della libertà personale, abbia avuto il senso di eliminare un ostacolo testuale alla piena riespansione dell'art. 2059 cod. civ., nel suo coordinamento con l'art. 2 Cost.

In definitiva, sia la corrispondenza fra la disciplina che deriva dalla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, antecedente alla riforma del 2015, e la norma che si desume dalla modifica introdotta nel 2015, sia la considerazione che, in ogni caso, il secondo gruppo di censure mirava alla retroattività della nuova regola, ma solo a difesa dei diritti di cui agli artt. 2 e 32 Cost., che oramai risultano protetti dall'intervento di questa Corte, determinano il venir meno del vulnus lamentato e, dunque, la sicura non fondatezza delle questioni poste con riferimento all'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), nella parte in cui non prevede il risarcimento dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona anche diversi dalla libertà personale;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 18 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

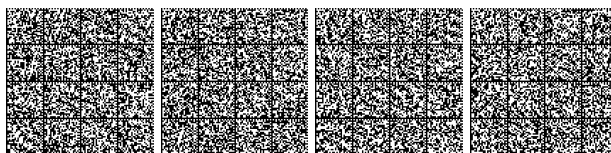
Giuliano AMATO, *Presidente*Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 settembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220205





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 48

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 luglio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Rideterminazione, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2022 al 2038, dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 21 dell'art. 3 della legge reg. n. 27 del 2016.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Incremento delle risorse destinate ai fondi per i trattamenti accessori del personale dell'Amministrazione regionale - Integrazione, ai fini della modifica del sistema di classificazione del personale, delle risorse già stanziare per il rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 25 della legge reg. n. 16 del 2016 - Procedimento per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica - Applicazione a condizione che le istanze di concessione siano state presentate al Comune di competenza anteriormente alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'art. 140 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Copertura degli oneri finanziari derivanti dalla legge reg. n. 8 del 2022 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669).

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Estensione ai dipendenti regionali in quiescenza delle disposizioni di cui all'art. 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 26 del 2019 - Previsione che consente l'erogazione dell'anticipo del TFS o del TFR anche per il tramite di Irfis-FinSicilia S.p.A.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Autorizzazione di spesa in favore del Comune di Sciacca destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione "Pardo".

Paesaggio - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 1 della legge reg. n. 15 del 2005 - Opere connesse all'esercizio di attività nei beni demaniali marittimi - Applicazione della disciplina prevista per le opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Procedure di reclutamento, da parte dei Comuni, coerentemente ai piani di fabbisogno, per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche alla legge reg. n. 9 del 2021 - Modificazioni di norme concernenti le modalità attuative, la quantificazione e la copertura finanziaria delle misure di stabilizzazione e di fuoriuscita del personale utilizzato in attività socialmente utili (ASU) - Previsione riguardante le condizioni per la riammissione nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2014.

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Abrogazione della lettera b) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. n. 2 del 2022, modificativa dell'art. 5 della legge reg. n. 16 del 2016 - Interventi subordinati a permesso di costruire - Abrogazione della previsione che limitava sotto il profilo temporale la portata degli interventi di recupero abitativo realizzati in deroga alle disposizioni vigenti.



Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 55 della legge reg. n. 3 del 2016 - Estensione ai soci delle cooperative agricole, che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'art. 179 cod. pen., dei benefici, previsti dall'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 37 del 1994, riguardanti l'assunzione a carico della Regione delle garanzie prestate da tali soggetti in favore delle cooperative.

Sanità pubblica - Dirigenza sanitaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 122 della legge reg. n. 2 del 2002 - Requisiti per l'iscrizione negli elenchi regionali degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali - Possesso di comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modalità di calcolo, per l'anno 2022, dei trasferimenti *extra-budget* in favore dei soggetti convenzionati con il Servizio sanitario regionale - Possibilità per le strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio di raggiungere gli standard organizzativi e di personale, richiesti dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge n. 73 del 2021, convertito, con modificazioni, nella legge n. 106 del 2021, anche attraverso la costituzione di reti di impresa.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 60, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2021 - Assunzioni di personale a tempo indeterminato presso i consorzi di bonifica - Riferimento al limite massimo del 50 per cento dei posti resisi vacanti al 31 dicembre 2021 - Copertura degli oneri finanziari.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Riconoscimento dell'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia quale ente di ricerca della Regione.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2021 - Assunzioni di personale dirigenziale a tempo determinato - Abrogazione del limite del venti per cento per l'assegnazione, da parte della Regione, del personale contrattualizzato, in distacco, presso enti locali e Comuni.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 54, comma 6, della legge reg. n. 19 del 2020 - Norme per il governo del territorio - Misure di salvaguardia - Proroga delle misure di salvaguardia adottate dai Comuni, anteriormente all'entrata in vigore della legge reg. n. 19 del 2020, fino alla data di entrata in vigore del Piano Territoriale Regionale (P.T.R.) e comunque non oltre tre anni dalla loro entrata in vigore.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Stabilizzazione di personale precario del ruolo sanitario, tecnico e amministrativo assunto a tempo determinato - Individuazione di presupposti e criteri.

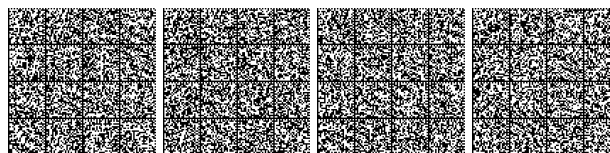
Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Modifiche all'art. 49 della legge reg. n. 16 del 2017 - Proroga fino al 31 dicembre 2025 del termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi a costruire siano stati rilasciati prima della pubblicazione della legge reg. n. 16 del 2016 e per i quali sia stato comunicato l'inizio dei lavori.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Estensione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 7 del 2004 recanti interventi a favore dei figli delle vittime del disastro aereo di Montagna Longa anche al disastro aereo verificatosi in Etiopia il 10 marzo 2019.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale per il triennio 2022-2024 - Rideterminazione del limite massimo dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 13 della legge reg. n. 9 del 2021 (Stabilizzazione personale *ex* dipartimento foreste).

– Legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), intero testo e, in ogni caso, artt. 3, commi 1 e 2; 12, commi 11 e 58; 13, commi 6, 14, 15, 21, 22, 32, 50, 53, 55, 57, 58, 68, 90, 91 e 93; 14, commi 19, 20 e 21; 15, comma 6; e 18, comma 5.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (fax: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;



contro la Regione Siciliana (codice fiscale n. 80012000826), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale, con sede a Palermo in piazza Indipendenza n. 21 presso il Palazzo D'Orleans e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»: segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it e presidente@certmail.regione.sicilia.it;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana 28 maggio 2022, n. 24, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 22 luglio 2022, in quanto priva di adeguata copertura finanziaria, e — in ogni caso — degli articoli 3, commi 1 e 2, 12, commi 11 e 58, 13, commi 6, 14, 15, 21, 22, 32, 50, 53, 55, 57, 58, 68, 90, 91 e 93, 14, commi 19, 20 e 21, 15, comma 6, e 18, comma 5, in quanto eccedono dalle competenze riservate alla Regione Siciliana dallo Statuto di autonomia e violano numerose norme e principi costituzionali.

PREMESSE DI FATTO

Sulla *Gazzetta ufficiale* della Regione Siciliana n. 24 del 28 maggio 2022 è stata pubblicata la legge regionale n. 13 del 25 maggio 2022, intitolata «Legge di stabilità regionale 2022-2024».

L'intera legge e, comunque, le disposizioni indicate in epigrafe violano norme e principi costituzionali direttamente applicabili anche alle autonomie speciali eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto speciale di autonomia approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive modifiche e integrazioni.

Pertanto, l'intera legge e, comunque, le suddette disposizioni vengono impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

I — Art. 18, comma 5

In premessa, si censura l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale impugnata, stante l'inadeguatezza della copertura finanziaria indicata dall'art. 18, comma 5.

Ed invero, tale articolo ridetermina in diminuzione, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2022 al 2038, l'importo dell'autorizzazione di spesa della Missione 20, Programma 3, capitolo 215754, relativo al Fondo per garantire i percorsi di stabilizzazione, che si riduce, pertanto, a 184.682 migliaia di euro.

La relativa riduzione di spesa risulta tra le fonti di copertura degli oneri discendenti dalla legge in esame (Sezione A2 del Prospetto degli effetti finanziari della manovra finanziaria).

Tuttavia, i risparmi di spesa discendenti dalla norma in esame sono destinati alla realizzazione del piano decennale di rientro del disavanzo e, in quanto tali, non sono disponibili per altre finalità o diversi utilizzi, rendendo di fatto privi di copertura finanziaria gli oneri indicati nel prospetto allegato e determinando l'evidente violazione dei principi costituzionali di cui all'art. 81, comma 3, della Costituzione, applicabili anche alla Regione Siciliana (*cf.* sentenza n. 226 del 2021). I segnalati profili di incostituzionalità connessi alla inidoneità della copertura finanziaria investono conseguentemente l'intera legge regionale, non essendo la copertura indicata nel citato prospetto («Totale maggiori risorse») direttamente correlabile ad uno specifico onere discendente dalla legge censurata.

Si confida, pertanto, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della medesima nella sua interezza; in ogni caso, restano costituzionalmente illegittimi gli articoli indicati in epigrafe che si esamineranno specificamente nei seguenti paragrafi.

II — Art. 3, commi 1 e 2

— L'art. 3 della legge oggetto di censura stabilisce che «1. Al fine di recepire la normativa statale di cui all'art. 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 in materia di incremento dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, le risorse destinate ai fondi per i trattamenti accessori del personale dell'Amministrazione regionale, anche di livello dirigenziale, sono incrementati, complessivamente, di euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022, nel rispetto del limite massimo pari allo 0,22 per cento del monte salari 2018 previsto dalla



citata disposizione statale e dei contenuti previsti dal punto 2, lettera *e*) dell'«Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021 (Missione 1 Programma 10 capitolo 212017). Alla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000,00 a decorrere dall'anno 2022, si provvede a valere sui risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4.

2. Al fine di recepire la normativa statale in materia di revisione del sistema di classificazione professionale da applicare al personale dell'Amministrazione regionale, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e dei contenuti previsti dal punto 2, lettera *e*) dell'«Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021, le risorse finanziarie per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi al triennio 2019/2021, stanziati dalla legge regionale 15 aprile 2021, n. 10 e dall'art. 14 della legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35, sono integrate, a decorrere dall'anno 2022, di un importo, comprensivo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e dell'IRAP, nel limite massimo di euro 1.350.000,00 per l'esercizio finanziario 2022 e nel limite massimo di euro 2.700.000,00 a decorrere dall'esercizio finanziario 2023, da destinare al rinnovo contrattuale del personale del comparto non dirigenziale. All'onere di cui al presente comma si provvede con i risparmi di spesa di cui ai commi 3 e 4.

3. A decorrere dall'anno 2022, in attuazione di quanto previsto dall'art. 49, commi 3 e 4, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 e successive modificazioni e dall'art. 13, comma 3, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 e successive modificazioni e dalla delib. G.R. n. 108 del 10 marzo 2022 nonché al fine di dare attuazione al punto 2, lettere *d*) ed *e*) dell'«Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021, in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato del personale dell'area della dirigenza dell'amministrazione regionale è ridotto di un importo pari ad euro 3.841.000,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 212019) rispetto all'ammontare del fondo medesimo del 2021 come formalmente quantificato e costituito dall'amministrazione regionale. Le economie di pari importo registrate nel fondo di cui al primo periodo e relative all'anno 2021, costituiscono in via definitiva e strutturale risparmi a beneficio del bilancio regionale.

4. A decorrere dall'anno 2022, in attuazione di quanto previsto dall'art. 49, commi 3 e 4, della legge regionale n. 9/2015 e successive modificazioni, dall'art. 10 comma 1 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, come attuati con decreto presidenziale n. 608/2022, nonché al fine di dare attuazione al punto 2, lettere *d*) ed *e*) dell'«Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021, in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, il fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale dell'amministrazione regionale è ridotto di un importo pari ad euro 544.134,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 212015) rispetto all'ammontare del fondo medesimo del 2021, come formalmente quantificato e costituito dall'amministrazione regionale.

5. A decorrere dall'anno 2022, sono fatti salvi gli effetti di cui all'art. 1, commi 604 e 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».

Dunque, l'articolo sopra trascritto incide sul trattamento accessorio (comma 1) e sul sistema di classificazione (comma 2) del personale regionale, finanziando le relative spese con le risorse derivanti dalla riduzione dei fondi indicati nei commi 3 e 4.

In particolare, l'art. 3:

a) al comma 1, prevede l'incremento dei fondi per il trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di complessivi 1,6 mln di euro, utilizzando a copertura di tali oneri, con decorrenza dall'anno 2022, i risparmi di spesa di cui ai successivi commi 3 e 4;

b) al comma 2, integra – al fine di modificare il sistema di classificazione del personale regionale – le risorse già stanziati per il rinnovo del C.C.R.L. 2019-2021 di un importo pari a 1,35 mln di euro per l'anno 2022 e di 2,7 mln di euro, con decorrenza dall'anno 2023, utilizzando – anche in questo caso – a copertura del relativo onere i risparmi di spesa di cui ai successivi commi 3 e 4;

c) al comma 3, prevede che, con decorrenza dall'anno 2022, al fine di dare attuazione al punto 2), lettere *d*) ed *e*), dell'Accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana in data 14 gennaio 2021, il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza regionale è ridotto di un importo pari a 3,841 mln di euro rispetto all'ammontare del medesimo Fondo nell'anno 2021;

d) al comma 4, stabilisce che, con decorrenza dall'anno 2022, al fine di dare attuazione al punto 2), lettere *d*) ed *e*), dell'Accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana in data 14 gennaio 2021, il Fondo risorse decentrate del personale non dirigenziale è ridotto di un importo pari a 0,544 mln di euro rispetto all'ammontare del medesimo Fondo nell'anno 2021.



Ed invero, mediante tale Accordo, la Regione Siciliana si è impegnata «ad adottare interventi di riduzione della spesa corrente attraverso provvedimenti legislativi e/o amministrativi regionali» (punto 2), tra i quali vengono indicati:

1) alla lettera *d*), «il recepimento della normativa statale e delle correlate direttive in materia di applicazione del lavoro agile al personale regionale e degli enti strumentali; il contenimento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, nei limiti di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nonché una più efficace utilizzazione di tali risorse finalizzata al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi erogati alla collettività» (enfasi aggiunte);

2) alla lettera *e*), «la riorganizzazione e lo snellimento della struttura amministrativa della Regione, al fine di ottenere una riduzione significativa degli uffici di livello dirigenziale e, in misura proporzionale, delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e del comparto, nonché dei contingenti di personale assegnati ad attività strumentali; il rafforzamento della gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni; il riordino degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni; il contenimento della spesa del personale in servizio, al netto delle spese per i rinnovi contrattuali nei limiti minimi di quelli previsti per il medesimo periodo a livello nazionale, e del personale in quiescenza. Ai fini del computo dei risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni dal servizio del personale destinabili alle nuove assunzioni, sono esclusi, a decorrere dal 2021 e fino al 2029, i risparmi per cessazioni del personale al quale si applica il c.d. contratto 1 cessato dal servizio nel medesimo periodo. Dalle risorse assunzionali relative al personale dirigenziale è altresì detratto, per il triennio 2021 /2023, l'importo dei trasferimenti al Fondo di quiescenza per il pagamento dell'indennità di buonuscita del personale dirigenziale cessato nel medesimo periodo, con conseguente sospensione del reclutamento di profili dirigenziali per il medesimo triennio» (enfasi aggiunte).

In altri termini, con le clausole dell'Accordo sopra trascritte, la Regione Siciliana si è espressamente impegnata a ripianare il disavanzo regionale mediante una serie di interventi, tra cui la riduzione strutturale delle spese di personale.

Ebbene, le disposizioni oggetto di censura si pongono in evidente contrasto con tale impegno, dato che le risorse derivanti dalla riduzione dei Fondi indicati nei commi 3 e 4, che – ai sensi dell'Accordo sopramenzionato – dovrebbero essere destinate al piano di rientro decennale dal disavanzo, vengono impiegate – invece – per finanziare l'incremento del trattamento accessorio del personale regionale, nonché la revisione del sistema di classificazione del medesimo.

Esse, quindi, si pongono in contrasto:

a) da un lato, con i principi di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali rientrano anche le disposizioni di contenimento dei costi di personale (*cf.* sentenza n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007), di cui costituisce espressione il punto 2), lettere *d*) ed *e*), dell'Accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana in data 14 gennaio 2021;

b) dall'altro, con il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni (*cf.* sentenza n. 26 del 2013), nella misura in cui esse pregiudicano la corretta attuazione e, quindi, l'efficacia del piano di rientro decennale dal disavanzo.

Pertanto, qualora si ritenesse che le disposizioni censurate non sottraggono risorse destinate all'attuazione del suddetto piano di rientro, esse sarebbero comunque costituzionalmente illegittime, in quanto prive di adeguata copertura finanziaria. In tal caso, invero, le misure disposte nei commi 1 e 2 dovrebbero trovare copertura finanziaria nei Fondi indicati dai commi 3 e 4, ma – in considerazione delle riduzioni previste dai medesimi commi – tali Fondi non sarebbero affatto sufficienti per garantire gli incrementi dei costi di personale disposti dal legislatore regionale.

Per questa ragione, si ritiene che le disposizioni censurate eccedano dalle competenze legislative riservate dallo Statuto di autonomia alla Regione Siciliana e violino gli impegni assunti dalla stessa in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, nonché il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, desumibili dagli articoli 81, 97, e 119 della Costituzione e applicabili – per univoca giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte – anche alle Regioni a Statuto speciale (*cf.* sentenza n. 226 del 2021).

III — Art. 12, comma 11

— L'art. 12, comma 11, della legge oggetto di censura dispone che «All'art. 25 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 e successive modificazioni dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione del decreto istitutivo del vincolo di cui all'art. 140 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni»».



La disposizione, quindi, riproduce in maniera identica quella di cui al comma 3 dell'art. 25 della legge regionale n. 16 del 2016, nel testo previgente alle modifiche introdotte dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2021, n. 23, già oggetto di censura da parte dello Stato.

Ed invero, con il ricorso n. 63 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato il suddetto articolo, con il quale il legislatore regionale – nel sostituire il comma 3 dell'art. 25 della legge della Regione Siciliana n. 16 del 2016 – aveva stabilito che: «La procedura di cui ai commi 1 e 2 si applica anche per la regolarizzazione di concessioni edilizie rilasciate in assenza di autorizzazione paesaggistica per i beni individuati dalle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'art. 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, sempre che le relative istanze di concessione siano state presentate al comune di competenza prima dell'apposizione del vincolo».

Ebbene, in pendenza del giudizio di costituzionalità, la cui udienza pubblica è fissata per il giorno 22 novembre 2022, l'Ente regionale aveva disposto l'abrogazione della disposizione impugnata, mediante l'art. 6, comma 1, della legge regionale 18 marzo 2022, n. 2.

Tuttavia, con l'articolo oggetto di censura, è stata reintrodotta nell'ordinamento regionale la norma previgente, a sua volta costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni di diritto esposte nel menzionato ricorso n. 63 del 2021.

Essa, infatti, pur avendo effetti meno «dirompenti» di quelli derivanti dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 23 del 2021 – che estendeva la possibilità di sanatoria *ex post* anche alle aree con vincolo paesaggistico *ope legis* a far data dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 – si pone ugualmente in contrasto con il generale divieto di sanatoria *ex post*, stabilito dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

In particolare, l'art. 146, comma 4, del menzionato decreto legislativo, dispone – innovando rispetto al precedente regime normativo – che: «Fuori dai casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi»; l'art. 167, commi 4 e 5, delimita i ristrettissimi casi, di natura eccezionale, in cui la sanatoria paesaggistica *ex post* resta possibile, disciplinando il relativo procedimento amministrativo; infine, l'art. 182, comma 3-*bis*, contiene la disciplina transitoria, stabilendo il termine finale, ormai ampiamente scaduto, entro il quale l'amministrazione è tenuta a dar corso alle domande di sanatoria, anche laddove improcedibili a causa del sopravvenuto divieto di sanatoria *ex post*.

La Regione Siciliana, quindi, reintroducendo nell'ordinamento regionale una disposizione analoga a quella recata dall'abrogato comma 3 dell'art. 25 della legge regionale n. 16 del 2016, ha ripristinato una normativa che già si poneva in contrasto con i suddetti articoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; nonché, per il tramite di tali norme interposte, con l'art. 117, comma 2, lettere *m*) e *s*), della Costituzione, che riservano allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

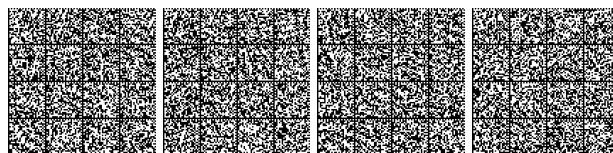
Peraltro, la normativa regionale oggetto di impugnazione, determinando un evidente «abbassamento» di tutela dei valori paesaggistici e ambientali si pone anche in contrasto con i principi fondamentali sanciti dall'art. 9 della Costituzione, che affida alla Repubblica (e, quindi, impone anche alle Regioni a Statuto speciale) la tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico della Nazione, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

Ancora, la normativa regionale – nel «riaprire» i termini della sanatoria con effetti retroattivi – appare altresì irragionevole e priva di proporzionalità, ponendosi dunque in palese contrasto con i principi stabiliti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione. In effetti, codesta Ecc.ma Corte ha più volte affermato che la retroattività delle disposizioni legislative deve «trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 73 del 2017).

Ebbene, nel caso di specie, la sanatoria con efficacia retroattiva disposta dall'Ente regionale appare del tutto priva di giustificazione e – per tale ragione – si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, previsti dalle sopra citate disposizioni costituzionali.

Si osserva, infine, che la norma censurata eccede – in ogni caso – dalle competenze riservate alla Regione Siciliana dallo Statuto di autonomia.

Se da un lato è vero che l'art. 14 dello Statuto attribuisce alla Regione resistente la competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica (lettera *f*), tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche (lettera *n*); è altrettanto vero che tale competenza incontra il limite delle «norme di grande riforma economico-sociale», che si impongono – per univoca giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte – anche alle autonomie speciali (sentenza n. 238 del 2013). Ebbene, non vi è dubbio che tra le norme in questione siano ricomprese anche le previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che – al fine di tutelare il paesaggio, l'ambiente e l'ecosistema – hanno introdotto il principio generale del divieto di sanatoria *ex post* delle opere realizzate nelle aree soggette a vincolo.



Si confida, pertanto, nella declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, della legge regionale n. 13 del 2022.

IV — Art. 12, comma 58

— L'art. 12, comma 58, della legge oggetto di censura dispone che “58. Dopo l'art. 4 della legge regionale 13 aprile 2022, n. 8 è aggiunto il seguente: «Art. 4-bis. Norma finanziaria.

1. Alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge si fa fronte nei limiti degli stanziamenti del bilancio della Regione, con risorse regionale ed extraregionali. Il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad apportare le opportune variazioni al bilancio della Regione»”.

Come noto, la legge regionale 13 aprile 2022, n. 8, ha istituito la Giornata della Memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669; tuttavia, essa è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso n. 40 del 2022, in quanto – nel suo complesso – non risulta rispettosa dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa di cui all'art. 81, comma 3, della Costituzione.

Difatti, tale legge regionale – a fronte delle iniziative da intraprendere per commemorare l'evento sopraindicato – non indica la quantificazione dei relativi oneri finanziari a carico dell'Ente regionale né i mezzi per farvi fronte.

Pertanto, essa si pone in contrasto con l'obbligo di copertura finanziaria delle norme (anche regionali) che comportano nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci pubblici, previsto dall'art. 81, comma 3, della Costituzione, declinato ulteriormente dagli articoli 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011, applicabili – per univoca giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte – anche alla Regione Siciliana (*cf.* sentenza n. 226 del 2021).

Del resto, lo stesso «Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e contabilità applicabili alla Regione siciliana», approvato con decreto del Presidente della Regione in data 17 marzo 2004, prevede – all'art. 14 – norme dettagliate che disciplinano l'obbligo di quantificare gli oneri derivanti dalle norme di spesa e le relative modalità di copertura, che – nella specie – sono state del tutto pretermesse dall'Ente regionale.

Ebbene, come già esposto nel precedente ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, le suddette censure di illegittimità costituzionale non appaiono affatto superate dall'art. 12, comma 58, della legge n. 13 del 2022.

Tale previsione finanziaria, infatti, da un lato conferma che la legge regionale n. 8 del 2022 comporta oneri finanziari a carico del bilancio regionale; dall'altro – tuttavia – risulta estremamente generica, in quanto non quantifica i suddetti oneri e non individua la missione, il programma e il titolo ove imputare le relative spese.

In altri termini, tale disposizione non assicura alcuna copertura finanziaria agli oneri finanziari inequivocabilmente discendenti dalla legge regionale n. 8 del 2022, in violazione dei menzionati articoli 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011; nonché – per il tramite di tali disposizioni – dell'art. 81, comma 3, della Costituzione, disposizione – peraltro – direttamente applicabile alla Regione Siciliana anche a prescindere dalle suddette norme interposte (*cf.* sentenza n. 26 del 2013).

Si confida, pertanto, nella declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 58, della legge n. 13 del 2022, oltre che – in accoglimento del ricorso n. 40 del 2022 – dell'intera legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8, in quanto priva di adeguata copertura finanziaria.

V — Art. 13, comma 6

— L'art. 13, comma 6, della legge oggetto di censura prevede che «Le disposizioni di cui all'art. 23 del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, trovano applicazione per il personale regionale collocato in quiescenza, anche per il tramite di Irfis FinSicilia S.p.A., che provvede all'erogazione delle relative risorse nell'ambito delle disponibilità dei fondi di propria spettanza, previa stipula di convenzione con il Dipartimento regionale della funzione pubblica».

— La norma, quindi, estende al personale regionale collocato in quiescenza la facoltà prevista per i dipendenti pubblici dall'art. 23 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, di richiedere l'anticipo di una quota di T.F.S./T.F.R. entro il limite di 45.000 euro.

Tuttavia, in violazione della suddetta disposizione statale, la norma adottata dalla Regione Siciliana ammette *ope legis* siffatta possibilità anche per il tramite della «Irfis FinSicilia S.p.A.», senza che essa debba assicurare i requisiti e le condizioni previste dal menzionato art. 23 per tutti gli altri istituti bancari e finanziari.

Infatti, il comma 2 dell'art. 23 stabilisce che, sulla base di apposite certificazioni rilasciate dall'ente responsabile per l'erogazione del T.F.S./T.F.R., i dipendenti pubblici ammessi al beneficio possono presentare una richiesta di finanziamento per una somma di importo pari all'indennità di fine servizio maturata «alle banche o agli intermediari finanziari che aderiscono a un apposito accordo quadro da stipulare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e



delle finanze, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana, sentito l'INPS. Ai fini del rimborso del finanziamento e dei relativi interessi, l'ente che corrisponde l'indennità di fine servizio, comunque denominata, trattiene il relativo importo da tale indennità, fino a concorrenza dello stesso. Gli importi trattenuti ai sensi del periodo precedente non sono soggetti a procedure di sequestro o pignoramento e, in ogni caso, a esecuzione forzata in virtù di qualsivoglia azione esecutiva o cautelare. Il finanziamento è garantito dalla cessione pro solvendo, automatica e nel limite dell'importo finanziato, senza alcuna formalità, dei crediti derivanti dal trattamento di fine servizio maturato che i lavoratori [...] vantano nei confronti degli enti che corrispondono l'indennità di fine servizio» (enfasi aggiunte).

Inoltre, ai sensi del comma 5, «L'importo finanziabile è pari a 45.000 euro ovvero all'importo spettante ai soggetti di cui al comma 2 nel caso in cui l'indennità di fine servizio comunque denominata sia di importo inferiore. Alle operazioni di finanziamento di cui al comma 2 si applica il tasso di interesse indicato nell'accordo quadro di cui al medesimo comma» (enfasi aggiunte).

In attuazione delle disposizioni sopra trascritte, sono stati emanati il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 aprile 2020, n. 51, e il successivo decreto 19 agosto 2020 del Dipartimento della funzione pubblica, con cui è stato approvato l'Accordo Quadro tra Governo e A.B.I. per la disciplina delle condizioni economiche e contrattuali applicabili all'anticipo del T.F.S./T.F.R. in favore dei dipendenti pubblici ammessi al beneficio. In particolare, tale Accordo definisce:

- a) i termini e le modalità di adesione da parte delle banche all'iniziativa;
- b) le modalità delle modifiche contrattuali relative all'adeguamento dei requisiti pensionistici alla speranza di vita;
- c) le specifiche tecniche di sicurezza dei flussi informativi; nonché,
- d) le modalità di determinazione del tasso di interesse da corrispondere sull'anticipo.

Ebbene, l'art. 13, comma 6, della legge regionale impugnata – in contrasto con le menzionate disposizioni statali – ammette *ope legis* tra i soggetti finanziatori la «Irfis -Finsicilia S.p.A.» – una società partecipata al 100% dalla Regione Sicilia che ha per oggetto l'esercizio, nei confronti degli operatori pubblici, dell'attività di concessione di finanziamenti – senza prevedere, tuttavia, la sua necessaria adesione all'Accordo Quadro stipulato dal Governo con l'A.B.I., nonché l'osservanza delle procedure e delle modalità per l'erogazione dell'anticipo, disciplinate dall'art. 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, n. 4, in modo particolarmente rigoroso e articolato.

Tale disciplina è stata adottata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile»; pertanto, per il tramite di siffatte norme interposte, l'art. 13, comma 6, della legge regionale n. 13 del 2022 – eccedendo dalle competenze legislative riservate dallo Statuto di autonomia alla Regione Siciliana – si pone altresì in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

Si insiste, quindi, per la declaratoria di illegittimità costituzionale del medesimo.

VI — Art. 13, comma 14

— L'art. 13, comma 14, della legge regionale oggetto di censura prevede che «Per l'esercizio finanziario 2022 è autorizzata la spesa di 160 migliaia di euro in favore del Comune di Sciacca, destinata al pagamento delle imposte comunali ICI/IMU relative al procedimento di liquidazione della fondazione “Pardo” al fine di permettere l'immediato utilizzo delle risorse, già stanziare, destinate alla realizzazione del museo interdisciplinare di cui all'art. 2 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 17 e successive modificazioni, nel complesso monumentale di Santa Margherita a Sciacca».

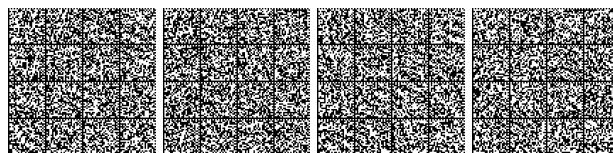
Occorre premettere che la disposizione in esame appare poco chiara nella sua formulazione letterale e nella sua *ratio*, in quanto non si evince il soggetto a carico del quale è posto l'onere, quantificato in 160 mila euro, che sembrerebbe l'amministrazione regionale, il soggetto debitore delle imposte comunali, che sembrerebbe la Fondazione “Pardo”, e – infine – il rapporto intercorrente fra il Comune di Sciacca e la Fondazione stessa.

Posto che la norma appare volta ad assicurare al Comune di Sciacca la dotazione finanziaria con cui provvedere al pagamento dei debiti per le imposte comunali ICI/IMU maturati nei confronti della Fondazione “Pardo”, attualmente posta in liquidazione, e nel presupposto che quest'ultima sia soggetto partecipato dal Comune di Sciacca, la disposizione appare in contrasto – per le ragioni di seguito esposte – con gli articoli 97 e 117 della Costituzione.

Al fine di dimostrare l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, si rammenta che, ai sensi dell'art. 12 del codice civile, «Le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica».

Al riconoscimento della personalità giuridica consegue l'autonomia patrimoniale perfetta dei suddetti soggetti, cui consegue l'esclusione di ogni forma di responsabilità, per le obbligazioni da essi contratte, nei confronti dei finanziatori.

In altri termini, la personalità giuridica comporta che le vicende dell'organizzazione incidono esclusivamente sul patrimonio dell'ente e non su quello dei soggetti che – in qualsiasi forma – lo partecipano.



Ebbene, nel caso in esame, la Regione Siciliana ha disposto che dell'obbligazione sorta in capo alla fondazione "Pardo", risponda il Comune di Sciacca, sovvertendo, di fatto, il principio dell'autonomia patrimoniale perfetta recato dall'art. 12 del codice civile.

Inoltre, la norma regionale – nel prevedere che delle obbligazioni della fondazione risponda il soggetto pubblico, ovvero la collettività, attraverso un sostanziale accollo del debito, peraltro, con provvista finanziaria fornita dalla stessa Regione – viola altresì il principio di sana gestione finanziaria, espresso dall'art. 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Secondo la giurisprudenza contabile, l'art. 14, comma 5, del T.U.S.P. sancisce il cosiddetto «divieto di soccorso finanziario» da parte di un soggetto pubblico rispetto ai suoi organismi partecipati e impone l'abbandono della logica del «salvataggio a tutti i costi» degli enti partecipati che versano in situazione di dissesto (*cf.*, tra le altre, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 84/2018, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 1/2019, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 47/2019, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019, nonché Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 123/2019).

La *ratio* di tale norma, in effetti, è quella di porre «un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici e in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che, come noto, da un lato finisce per impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro si contrappone alle disposizioni dei trattati (art. 106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune possano beneficiare di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza nel mercato, in un'ottica macroeconomica» (*cf.* Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 279/2015).

In tale contesto, l'art. 14, comma 5, del T.U.S.P. ha stabilito un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie «a fondo perduto» in favore di enti in grave situazione deficitaria, «relegando l'ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità» (*cf.* Sezione regionale di controllo Lazio, deliberazione n. 66/2018/PAR).

Sebbene il perimetro di diretta applicazione della norma non contempli le fondazioni, ma si riferisce esclusivamente agli organismi aventi struttura societaria; tuttavia, dal tenore della medesima, si evince un principio generale di «divieto di soccorso finanziario», fondato su esigenze di tutela dell'economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche agli altri organismi partecipati dagli enti pubblici.

In altri termini, il divieto in esame «appare espressivo di un vero e proprio principio di ordine pubblico economico, fondato su esigenze di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche e di tutela della concorrenza e del mercato. Tale principio s'impone alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell'effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile elusione del chiaro dettato normativo» (*cf.* Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019, enfasi aggiunte).

Tale conclusione – peraltro – resta certamente valida anche con riferimento alle operazioni di ripiano del deficit finanziario in fase di liquidazione, assimilabili – di fatto – ad un accollo, da parte dell'ente locale, dei debiti di un soggetto terzo, con la conseguenza che «se chi si accolla un debito altrui è un soggetto di diritto pubblico, quest'ultimo ha il dovere di porre in evidenza la ragione economica - giuridica dell'operazione, altrimenti essa rappresenterebbe un ingiustificato favor verso i creditori della società incapiente» (*cf.* Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 98/2013 e n. 64/2021).

Ebbene, la disposizione regionale in commento produce l'effetto di ripianare un debito contratto da una fondazione di diritto privato in fase di liquidazione, trasferendo il relativo onere finanziario a carico della collettività, senza alcuna ragionevole giustificazione.

Per questa ragione, essa eccede dalle competenze legislative riservate alla Regione Siciliana dallo Statuto di autonomia e – ponendosi in contrasto con le disposizioni statali sopra esaminate – viola altresì:

1) l'art. 97 della Costituzione, il quale stabilisce che «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (comma 1, enfasi aggiunte) e che «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» (comma 2, enfasi aggiunte);



2) nonché, l'art. 117 della Costituzione, il quale prevede che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (comma 1, enfasi aggiunte) e che allo Stato sia riservata tanto la disciplina in materia di «tutela della concorrenza» (comma 2, enfasi aggiunte) quanto la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (comma 3, enfasi aggiunte).

Si confida, pertanto, nella declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, della legge regionale n. 13 del 2022.

VII — Art. 13, comma 15

— L'art. 13, comma 15, della legge regionale impugnata stabilisce che «All'art. 1 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15 e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, lettera f-ter) le parole «on air» sono sostituite dalle parole «open air»;

b) al comma 4 sono apportate le seguenti modifiche:

1) dopo le parole «nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge», sono aggiunte le parole «o realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati»;

2) le parole «validi per tutta la durata delle concessioni demaniali marittime» sono sostituite dalle parole «validi nel caso di concessioni demaniali marittime per tutta la durata delle stesse». Al fine di comprendere l'esatta portata della disposizione sopra trascritta, appare indispensabile esaminare il testo dell'art. 1 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, come risultante all'esito delle modifiche apportate dal legislatore regionale.

In particolare, il comma 1 della suddetta disposizione recita attualmente quanto segue: «1. La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività:

a) gestione di stabilimenti balneari e di strutture relative ad attività sportive e ricreative;

b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;

c) costruzione, assemblaggio, riparazione, rimessaggio anche multipiano, stazionamento, noleggio di imbarcazioni e natanti in genere, nonché l'esercizio di attività di porto a secco, cantieri nautici che possono svolgere le attività correlate alla nautica ed al diporto, comprese le attività di commercio di beni, servizi e pezzi di ricambio per imbarcazioni;

d) esercizi diretti alla promozione e al commercio nel settore del turismo, dell'artigianato, dello sport e delle attrezzature nautiche e marittime; [...]

f) porti turistici, ormeggi, ripari, darsene in acqua o a secco, ovvero ricoveri per le imbarcazioni e natanti da diporto;

f-bis) eventi e cerimonie, anche a carattere religioso, con possibilità di svolgimento o durante o dopo l'orario dedicato alla balneazione;

f-ter) ricettività diffusa e ricettività «open air».

A sua volta, il testo del comma 4 – dopo le modifiche apportate dal legislatore regionale – dispone che «Ai fini delle disposizioni di cui all'art. 15, lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le opere connesse all'esercizio delle attività di cui al comma 1 sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare quando previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge o realizzate negli stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati e sono soggette ai provvedimenti edilizi abilitativi nei comuni competenti per territorio, validi nel caso di concessioni demaniali marittime per tutta la durata delle stesse, anche se rinnovate senza modifiche sostanziali».

Ebbene, l'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, stabilisce che «Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni:

a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati».

Dunque, per effetto delle modifiche apportate all'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2005, si considerano «opere destinate alla diretta fruizione del mare» anche le costruzioni funzionali all'esercizio delle attività connesse a quelle indicate nel comma 1 della medesima disposizione; sicché – ai sensi della citata lettera a) – esse non devono più essere arretrate di 150 metri dalla battigia.



In altri termini, la disposizione oggetto di censura considera «opere destinate alla diretta fruizione del mare», con le conseguenze sopra indicate, tutte le costruzioni funzionali all'esercizio delle attività connesse a quelle elencate all'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2005, non soltanto quando tali opere siano previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati con le modalità stabilite dalla medesima legge, ma anche quando esse vengano realizzate, al di fuori di tali piani, nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati.

Come noto, i piani di utilizzo delle aree demaniali (denominati anche «P.U.D.M.»), sono stati introdotti dalla legge regionale n. 15 del 2005 quale strumento di pianificazione comunale delle modalità di utilizzo della fascia costiera e del litorale marino, anche al fine di salvaguardare le risorse paesaggistiche e ambientali.

Il «P.U.D.M.» si pone, dunque, in stretta connessione con il piano paesaggistico, del quale deve recepire le eventuali prescrizioni aventi contenuto precettivo determinato (come i vincoli di inedificabilità) a tutela dell'ambiente e del paesaggio. D'altra parte, in assenza del piano paesaggistico, il «P.U.D.M.» potrebbe addirittura rappresentare l'unica fonte di pianificazione e tutela dell'ambiente marittimo, come accade per alcune Province della Regione Sicilia, i cui territori risultano ancora privi di piano paesaggistico.

Di conseguenza, siccome il demanio marittimo rappresenta un bene paesaggistico tutelato *ope legis*, l'introduzione di una deroga al divieto di edificare nel limite di 150 metri dalla battigia, al di là dei limiti imposti dalle previsioni contenute nei «P.U.D.M.», comporta una grave lesione della tutela paesaggistica.

La deroga potrebbe infatti paralizzare la stessa applicazione del piano paesaggistico, di cui il «P.U.D.M.» è strumento di specificazione e attuazione.

Tale lesione – peraltro – è ancora più grave nei territori privi di pianificazione paesaggistica, per i quali – come s'è detto – il «P.U.D.M.» costituisce l'unico strumento di pianificazione regionale vocato alla tutela paesaggistica.

È vero che la Regione Siciliana ha competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettere *f*) e *n*), dello Statuto di autonomia; ma è altrettanto vero che tale competenza si esplica pur sempre nei limiti delle leggi costituzionali e, comunque, senza pregiudizio per le «norme di grande riforma economico sociale» dello Stato, che si impongono anche alle autonomie speciali (*cf.* sentenza n. 238 del 2013).

Ebbene, non vi è dubbio che tra le suddette norme rientrino anche le previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio».

In effetti, codesta Ecc.ma Corte ha spesso sottolineato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (*cf.* sentenza n. 182 del 2006, enfasi aggiunte; nonché, sentenza n. 272 del 2009).

Ne deriva che, anche nell'ambito della Regione Siciliana, il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale, in applicazione degli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Tali articoli, infatti, costituiscono certamente «norme di grande riforma economico-sociale», nella misura in cui codificano:

a) il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico;

b) e il principio della necessaria prevalenza del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione, cui consegue la non derogabilità del medesimo da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico.

A ciò si aggiunga che i suddetti principi, codificati dal legislatore nazionale, attuano in Italia le disposizioni della Convenzione europea del paesaggio, anche detta «Convenzione di Firenze», adottata il 20 ottobre 2000, allo scopo di promuovere in tutti i Paesi del Consiglio di Europa la protezione, la gestione e la pianificazione del paesaggio, nonché la cooperazione internazionale in tale ambito.

Pertanto, la disposizione impugnata – nell'eccedere dalle competenze riservate alla Regione Siciliana dallo Statuto di autonomia – si pone anzitutto in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui vincola anche il legislatore regionale all'osservanza degli obblighi internazionali assunti dall'Italia. Inoltre, comportando un abbassamento del livello di tutela dei valori paesaggistici e ambientali – non giustificato da alcun altro interesse di rango costituzionale – la medesima disposizione si pone altresì in contrasto:

1) con l'art. 9 della Costituzione, che affida alla Repubblica (e, quindi, impone anche alle Regioni a Statuto speciale) la tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico della Nazione, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; nonché,



2) con l'art. 117, comma 2, lettere *m*) e *s*), della Costituzione, che riservano allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Si confida, quindi, nella declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15, della legge regionale n. 13 del 2022.

VIII — Art. 13, comma 21

— L'art. 13, comma 21, della legge regionale impugnata prevede che «Per le finalità previste dai commi 797 e 798 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 nonché dai commi 734 e 735 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, i comuni, per l'assunzione a tempo indeterminato degli assistenti sociali, sono autorizzati ad avviare, coerentemente ai piani di fabbisogno, procedure di reclutamento, prevedendo la valorizzazione con apposito punteggio dell'esperienza professionale maturata con contratto a tempo determinato ovvero con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ovvero con contratto di collaborazione autonoma libero professionale ovvero con altre forme contrattuali di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione».

Dunque, la norma sopra trascritta interviene in materia di assunzioni a tempo indeterminato degli assistenti sociali, sovrapponendosi alla recente normativa statale e determinando, nella sostanza, un ulteriore reclutamento del suddetto personale. Al riguardo, occorre premettere che l'art. 1, comma 801, della legge n. 178 del 2020, come modificato dalla legge n. 234 del 2021, prevede che i Comuni, anche per le finalità di cui al comma 797 e sia pure con le deroghe ivi previste, possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel limite delle risorse destinate a tale scopo e fermo restando l'obiettivo del pareggio di bilancio.

Ebbene, la norma oggetto di censura si sovrappone e deroga alla menzionata disciplina statale, nonché alle disposizioni recate:

a) dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) dall'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75;

c) dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Pertanto, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», essa si pone in evidente contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione.

Al riguardo, occorre altresì precisare che la suddetta disposizione non trova alcuna copertura normativa nello Statuto di autonomia; quest'ultimo, infatti, all'art. 14, comma 1, lettera *q*), attribuisce alla Regione la competenza a disciplinare lo «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione»; mentre, nella specie, viene in rilievo personale in servizio presso gli enti locali.

Infine, la norma regionale è priva di adeguata copertura finanziaria e, pertanto, si pone in contrasto anche con i principi recati dall'art. 81, comma 3, della Costituzione.

In effetti, codesta Ecc.ma Corte ha più volte precisato che l'omessa considerazione degli oneri di spesa rende una legge regionale costituzionalmente illegittima per assenza di copertura finanziaria, anche quando vengono in rilievo oneri «ipotetici».

In altri termini, l'art. 81 della Costituzione «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*cf.* sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013); ne consegue l'illegittimità costituzionale di tutte quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico» (*cf.* sentenza n. 227 del 2019).

Nel caso di specie, il legislatore regionale non ha quantificato l'onere finanziario né ha indicato i mezzi per farvi fronte; si confida, quindi, anche per tale ragione, nella declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

IX — Art. 13, comma 22

— L'art. 13, comma 22, della legge oggetto di censura dispone che «Al comma 4 dell'art. 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 e successive modificazioni, dopo la parola «fuoriuscita» aggiungere le parole «ancorché senza formale atto di dimissioni»».

Dunque, la disposizione modifica il comma 4 dell'art. 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, prevedendo che – per i soggetti che possono chiedere di essere riammessi nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2014 pur avendo optato per la fuoriuscita – quest'ultima possa essere considerata tale ancorché non vi sia stato un formale atto di dimissioni.



Ebbene, occorre premettere che l'art. 36 della legge regionale n. 9 del 2021 è stato già impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 33 del 2021, sia nella parte in cui disponeva la stabilizzazione del personale «ASU» sia nella parte relativa alla quantificazione e alle modalità di copertura delle spese a carico della finanza pubblica.

Difatti, con la suddetta disposizione, il regime delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dal legislatore statale è stato esteso anche ai lavoratori inseriti nell'elenco di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, che ricomprende non soltanto i soggetti già titolari di un contratto di lavoro, ma anche quelli impiegati in attività socialmente utili in forza di convenzioni o protocolli e, quindi, senza la previa instaurazione di un rapporto di lavoro.

Inoltre, il legislatore regionale, pur richiamando le misure di stabilizzazione previste dalla normativa statale, non ha fatto salva – in alcun modo – l'applicazione dei numerosi vincoli e requisiti richiesti dall'art. 1, comma 292, della legge n. 178 del 2020 per procedere alla stabilizzazione del personale in questione.

Per questa ragione, l'art. 36 della legge regionale n. 9 del 2021 è stato censurato innanzi a codesta Ecc.ma Corte, in quanto – ampliando l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo delle procedure di stabilizzazione del personale «ASU» previste dalla normativa nazionale – eccede dalle competenze legislative attribuite alla Regione Siciliana dall'articolo 14, lettera *q*), dello Statuto di autonomia e viola l'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile», comportando altresì una evidente violazione del principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione rispetto al personale non rientrante nell'ambito di applicazione della disposizione regionale.

Inoltre, l'art. 36 della legge regionale n. 9 del 2021 è stato impugnato anche in relazione all'inefficienza della copertura finanziaria disposta dall'Ente regionale e, quindi, per la violazione del principio dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 97, comma 1, della Costituzione e di quello relativo alla necessaria copertura delle leggi di spesa di cui all'art. 81, comma 3.

Per le medesime ragioni, con il ricorso n. 8 del 2022, è stata altresì impugnata la successiva legge regionale n. 29 del 2021 che, all'art. 4, comma 1, ha modificato, ma in modo non adeguato, le suddette modalità di copertura degli oneri.

Ebbene, la disposizione in esame, nell'apportare un'ulteriore modifica all'art. 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, continua a porsi in contrasto con le norme di rango costituzionale sopra richiamate; ed in particolare, con il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici di cui costituisce un indefettibile corollario la regola che impone la necessaria copertura finanziaria delle leggi di spesa (*cfr.* sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Difatti, «copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale»» (sentenze n. 155 del 2022 e n. 274 del 2017); di qui, l'illegittimità costituzionale di tutte quelle leggi in cui – come nel caso in esame – «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico» (*cfr.* sentenze n. 155 del 2022 e n. 227 del 2019).

Si confida, pertanto, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 22, per le medesime ragioni indicate nei ricorsi n. 33 del 2021 e n. 8 del 2022; in particolare, per la violazione degli articoli 81, comma 3, 97, comma 1, e – per il tramite delle norme interposte di cui agli articoli 19 della legge n. 196 del 2009 e 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011, che disciplinano le modalità di quantificazione degli oneri di spesa e le relative modalità di copertura – dell'art. 117, comma 3, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», nonché dell'art. 119, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui ribadisce l'obbligo per tutti gli enti territoriali, ivi compresi quelli ad autonomia speciale, di osservare il principio dell'equilibrio di bilancio e i «vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

X — Art. 13, comma 32

— L'art. 13, comma 32, della legge oggetto di censura stabilisce che: «All'art. 2, comma 1, della legge regionale 18 marzo 2022, n. 2 la lettera *b*) è abrogata».

Al fine di valutare gli effetti della suddetta abrogazione, occorre premettere che l'art. 2 della legge regionale 18 marzo 2022, n. 2, introduce delle importanti modifiche all'art. 5 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16.

In particolare, al comma 1, lettera *b*), essa prevedeva che: «alla lettera *d*), punto 4), dopo la parola «ammezzati» sono aggiunte le parole «esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge»» (enfasi aggiunte).

Le modifiche apportate dalla legge n. 18 del 2022 intervenivano, quindi, sulle disposizioni introdotte dalla legge regionale n. 23 del 2021, che all'art. 6, comma 1, prevedeva che: «L'art. 5 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 è sostituito dal seguente: «Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: [...]



d) le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio, come di seguito definite: [...]

4) il recupero abitativo delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 è consentito in deroga alle norme vigenti e comunque per una altezza minima non inferiore a m. 2,20. Si definiscono pertinenze, locali accessori, interrati e seminterrati i volumi realizzati al servizio degli edifici, anche se non computabili nella volumetria assentita agli stessi [...]» (enfasi aggiunte).

Tale disposizione è stata già oggetto di impugnazione davanti a codesta Ecc.ma Corte, in quanto volta a consentire il recupero abitativo di qualsivoglia pertinenza, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati senza alcun limite temporale e in deroga alla pianificazione urbanistica in qualunque tempo emanata, anche se realizzati, a rigore, addirittura dopo l'entrata in vigore della norma *de qua*, attribuendo premialità volumetriche ulteriori e distinte rispetto a quelle consentite dalla disciplina urbanistico-edilizia.

La legge regionale n. 18 del 2022 introduceva, quindi, un importante correttivo alla legge regionale n. 23 del 2021, in quanto limitava la portata degli interventi di recupero abitativo realizzati in deroga alle prescrizioni vigenti soltanto a quelli già esistenti alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Per contro, le modifiche introdotte con la legge n. 13 del 2022 ripristinano la formulazione dell'art. 5, comma 1, lettera d), n. 4, della legge regionale n. 16 del 2016, così come introdotta dalla legge regionale n. 23 del 2021.

Per tale via, si contravviene – ancora una volta – al principio fondamentale in materia di governo del territorio, sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942 e successive modifiche e integrazioni – secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro degli strumenti di pianificazione. Costituiscono, infatti, principi fondamentali in materia di governo del territorio, che si impongono anche alle Regioni a Statuto speciale, quelli posti dall'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, tra i quali il necessario rispetto degli *standard* urbanistici, che il “recupero” a fini abitativi previsto dalla norma regionale è per forza di cose destinato a stravolgere.

È inoltre violato anche il principio di cui all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ove prevede che la realizzazione di interventi in deroga alla pianificazione urbanistica può essere assentita solo previa valutazione fatta caso per caso da parte del Consiglio comunale, sulla base di una ponderazione di interessi riferita alla fattispecie concreta. A ciò si aggiunga che i suddetti strumenti di pianificazione urbanistica devono tener conto delle previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Ed invero, come chiarito da codesta Ecc.ma Corte, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (cfr: sentenza n. 182 del 2006; nonché, sentenza n. 272 del 2009).

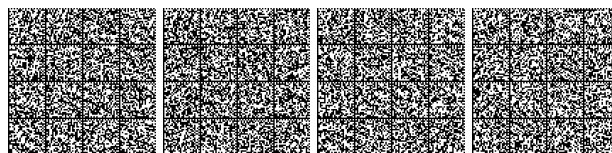
Ne deriva che, anche nell'ambito della Regione Siciliana, il piano paesaggistico assume carattere necessariamente sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione territoriale, in applicazione degli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Per questa ragione, si ritiene che la disposizione impugnata determini – inter alia – un notevole “abbassamento” del livello di tutela dei valori ambientali e paesaggistici, in contrasto con l'articolo 9 della Costituzione, ai sensi del quale il paesaggio e l'ambiente costituiscono valori primari e assoluti (cfr: sentenza n. 367 del 2007).

Si tratta, peraltro, di valori che trovano specifico riconoscimento anche in sede internazionale nell'ambito della già menzionata Convenzione europea del paesaggio, adottata il 20 ottobre 2000.

Pertanto, la norma regionale impugnata viola altresì l'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui vincola anche il legislatore regionale all'osservanza degli obblighi internazionali assunti dall'Italia; nonché, il comma 2, lettera s), del medesimo articolo che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», e il successivo comma 3, che riserva parimenti allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio», tra i quali rientrano anche le menzionate disposizioni della legge urbanistica n. 1150 del 1942, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Infine, si osserva che la Regione Siciliana ha certamente competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettere f) e n), dello Statuto di autonomia; tuttavia, tale competenza si esplica pur sempre nei limiti delle leggi costituzionali e, comunque, senza pregiudizio per le «norme di grande riforma economico sociale» dello Stato, che si impongono anche alle autonomie speciali (cfr: sentenza n. 238 del 2013). Ebbene, non vi è dubbio che, tra le suddette norme, rientrino anche le sopramenzionate disposizioni statali, in quanto poste a salvaguardia dell'ordinato sviluppo edilizio-urbanistico, nonché a tutela dell'ambiente e del paesaggio.



Si confida, pertanto, nella declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, tenuto altresì conto di come essa si ponga finanche in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, ammettendo *ex post* interventi di recupero che – al momento della loro realizzazione – erano in contrasto con gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, con conseguente pregiudizio per la certezza del diritto e per il legittimo affidamento dei potenziali controinteressati.

XI — Art. 13, comma 50

— L'art. 13, comma 50, della legge impugnata dispone che “All'art. 55 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, dopo le parole «liquidazione coatta amministrativa» sono aggiunte le parole «nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'art. 179 del codice penale»”. Ne consegue che il testo dell'art. 55 della legge n. 3 del 2016 – attualmente vigente – dispone che “Il comma 3 dell'art. 2 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 37 si interpreta nel senso che i benefici previsti dal comma 1 dell'art. 2 della suddetta legge si applicano ai soci delle cooperative agricole, già utilmente inserite in graduatoria per il godimento dei suddetti benefici, per le quali sia stato dichiarato lo stato di insolvenza ovvero siano pendenti o già definite le procedure di fallimento o liquidazione coatta amministrativa nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all'art. 179 del codice penale” (enfasi aggiunte).

Ebbene, la norma reca evidenti oneri finanziari a carico del bilancio regionale, dato che l'art. 2, comma 3, della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 37, ammette i soci delle cooperative agricole per le quali sia stato già dichiarato lo stato di insolvenza o il fallimento o sia stata già avviata la liquidazione coatta amministrativa ai benefici previsti dal comma 1 della medesima disposizione: vale a dire, l'assunzione a carico del bilancio della Regione Siciliana delle garanzie prestate da tali soggetti in favore delle cooperative stesse.

Pertanto, sulla base dei principi costituzionali già menzionati e ampiamente esaminati nei precedenti capi del presente atto, l'Ente regionale avrebbe dovuto quantificare i suddetti oneri ed individuare i mezzi finanziari per farvi fronte; tuttavia, tali adempimenti non sono stati soddisfatti.

Di qui, l'evidente violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, direttamente applicabile – per univoca giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte – anche alla Regione Siciliana (*cf.* sentenza n. 226 del 2021).

XII — Art. 13, comma 53

— L'art. 13, comma 53, della legge impugnata dispone che “Il comma 1-*bis* dell'art. 122 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 e successive modificazioni è sostituito dal seguente: «1-*bis*. Gli elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore amministrativo sono aggiornati almeno ogni due anni. Alla selezione sono ammessi i candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età in possesso di:

a) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 oppure laurea specialistica o magistrale;

b) comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e/o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato»”.

Al fine di comprendere l'illegittimità costituzionale della disposizione sopra trascritta, appare indispensabile ricostruire le disposizioni legislative statali vigenti in materia di conferimento dell'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario.

In particolare, l'art. 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, relativamente al conferimento dell'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario, attesa la specificità delle funzioni amministrative e igienico-sanitari che i citati direttori sono chiamati a svolgere, conferma i requisiti già previsti dall'art. 3, comma 7, e dall'art. 3-*bis*, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni.

Nello specifico, il citato decreto legislativo n. 502 del 1992, per la figura professionale del direttore amministrativo, prevede – all'art. 3, comma 7 – che la nomina possa essere conferita ad «un laureato in discipline giuridiche o economiche che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione» (enfasi aggiunte).

Di contro, la disposizione regionale impugnata introduce una deroga alle citate disposizioni legislative prevedendo che l'incarico di direttore amministrativo possa essere conferito anche a coloro che abbiano acquisito l'esperienza professionale settennale in settori non sanitari.

Orbene, le citate disposizioni statali che prescrivono specifici requisiti per l'iscrizione negli elenchi dei soggetti idonei alla nomina di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali costituiscono un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute.



Difatti, come già chiarito da codesta Ecc.ma Corte, la disciplina in esame è evidentemente ispirata dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti *de quibus* ai «candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale» (cfr: sentenza n. 155 del 2022).

In altri termini, si ritiene che, nella materia «tutela della salute», rientrino tra i principi fondamentali, la cui determinazione è riservata allo Stato, anche le disposizioni relative ai requisiti per l'accesso alla dirigenza sanitaria e amministrativa, in quanto essi si collocano in una prospettiva di miglioramento del «rendimento» e della «qualità» del servizio offerto, oltreché dell'imparzialità e del buon andamento dell'attività amministrativa (cfr: sentenza n. 209 del 2021, n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005).

Pertanto, la norma regionale impugnata si pone in evidente contrasto con le menzionate disposizioni di principio dettate dal legislatore statale, atteso che essa modifica la tipologia del requisito culturale e dell'esperienza richiesta ai soggetti che aspirano ad accedere all'incarico di direttore amministrativo, ampliando l'area in cui la citata esperienza può essere acquisita fino a ricomprendere settori del tutto estranei all'ambito sanitario.

Di qui, la violazione – per il tramite delle citate norme interposte – dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute».

Inoltre, si osserva che il rapporto di lavoro instaurato con il direttore amministrativo rientra nell'ambito del pubblico impiego privatizzato.

Pertanto, la disciplina dei requisiti per l'instaurazione del suddetto rapporto di lavoro rientra non solo nella materia relativa alla «tutela della salute», ma anche in quella concernente il cd. «ordinamento civile».

Di qui, l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella misura in cui interviene in una materia che l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato.

Si soggiunge, infine, che la norma in esame, prevedendo requisiti di qualificazione meno rigorosi e selettivi rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, si pone finanche in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, previsti dall'art. 97, comma 2, della Costituzione.

Si confida, pertanto, nella declaratoria di illegittimità costituzionale l'art. 13, comma 53, della legge regionale n. 13 del 2022, dato che esso si pone in contrasto con le menzionate disposizioni costituzionali, eccedendo dall'ambito delle competenze legislative riservate alla Regione Siciliana dallo Statuto di autonomia e, in particolare, dall'art. 17 che – in materia di «sanità pubblica» – fa comunque salva l'osservanza dei «principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato» (cfr: sentenze n. 155 del 2022, n. 159 del 2018, n. 430 del 2007 e n. 448 del 2006).

XIII — Art. 13, comma 55

— L'art. 13, comma 55, legge regionale n. 13/2022 dispone quanto segue: «55. Le strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli *standard* organizzativi e di personale richiesti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 1061, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'articolo 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33. Per l'anno 2022 i trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019».

La norma è censurabile, presentando due profili di incostituzionalità.

In primo luogo, la previsione della legge regionale secondo la quale «Per l'anno 2022 i trasferimenti *extrabudget* in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019», non è conforme al vigente ordinamento in materia e si pone, pertanto, in contrasto con il riparto che l'art. 117, comma 3, Costituzione, opera *ratione materiae*, attribuendo al legislatore statale la competenza in materia di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per giurisprudenza costituzionale ormai costante i principi fondamentali di tale materia vincolano anche le autonomie speciali, poiché essi sono funzionali «a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza n. 62 del 2017) (sentenza n. 151 del 2017; con specifico riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 159 del 2018)» (sentenza n. 130 del 2020; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 154 del 2017).



Del resto, anche la finanza delle Regioni a statuto speciale è considerata parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 231 del 2017).

La potestà legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute (ivi inclusa quella riconosciuta alla Regione siciliana dall'art. 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) incontra limiti alla luce degli obiettivi di finanza pubblica e del contenimento della spesa, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi euro-unitari (*cf.* *ex multis* Corte costituzionale, sentenza n. 180 del 2013, sentenza n. 91 del 2012, n. 163 del 2011).

La norma in esame è quindi incostituzionale, per prevedere la possibilità di «trasferimenti *extrabudget*» a dispetto dei principi in materia.

Così come è stato chiarito anche dal Consiglio di Stato, sezione III, nella sentenza n. 8161 del 7 dicembre 2021, l'art. 8-*quinquies*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in materia di accordi e contratti con le strutture sanitarie e sociosanitarie accreditate, non consente la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa, in quanto la funzionalità del sistema di programmazione della spesa sanitaria presuppone il rispetto dei limiti di spesa stabiliti.

Nella medesima sentenza, è richiamato anche l'orientamento della Corte di Cassazione secondo il quale tanto la fissazione del tetto massimo annuale di spesa sostenibile con il fondo sanitario (per singola istituzione o per gruppi di istituzioni), quanto la determinazione dei preventivi annuali delle prestazioni, risultano rimessi «ad un atto autoritativo e vincolante di programmazione regionale, e non già ad una fase concordata e convenzionale», dal momento che «tale attività di programmazione, tesa a garantire la corretta gestione delle risorse disponibili, assume valenza imprescindibile in quanto la fissazione dei limiti di spesa rappresenta l'adempimento di un preciso ed ineludibile obbligo che influisce sulla possibilità stessa di attingere le risorse necessarie per la remunerazione delle prestazioni erogate» (Cass. civ., sez. III, n. 27997 del 2019, che richiama peraltro la decisione del Cons. St., Ad. Plen., 12 aprile 2012, n. 3).

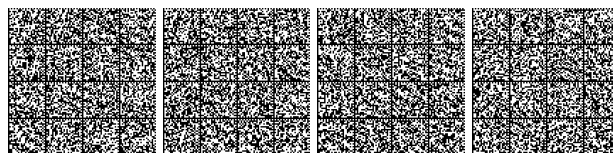
Ciò comporta che «l'osservanza del tetto di spesa in materia sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile che costituisce la misura delle prestazioni sanitarie che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato», con la conseguenza che si è ritenuta persino «giustificata (anche) la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni *extrabudget*», e ciò in ragione della «necessità di dover comunque rispettare i tetti di spesa e, quindi, il vincolo delle risorse disponibili» (così, in motivazione, Cass. civ., sez. III, n. 27608 del 2019, la quale richiama Cons. St., sez. III, 10 febbraio 2016, n. 566; id. 10 aprile 2015, n. 1832).

Del resto, «in condizioni di scarsità di risorse e di necessario risanamento del bilancio, così come chiarito dalla Corte di Cassazione, anche il sistema sanitario non può prescindere dall'esigenza di perseguire obiettivi di razionalizzazione finalizzati al raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario attraverso la programmazione e la pianificazione autoritativa e vincolante dei limiti di spesa dei vari soggetti operanti nel sistema» (in tal senso, Cass. civ., sez. III, n. 27608 del 2019, cit.).

Ciò che rileva in tale ambito, infatti, è «un potere connotato da ampi margini di discrezionalità, posto che deve bilanciare interessi diversi e per certi versi contrapposti, ovvero l'interesse pubblico al contenimento della spesa, il diritto degli assistiti alla fruizione di adeguate prestazioni sanitarie, le aspettative degli operatori privati che si muovono secondo una legittima logica imprenditoriale e l'assicurazione della massima efficienza delle strutture pubbliche che garantiscono l'assistenza sanitaria a tutta la popolazione secondo i caratteri tipici di un sistema universalistico». Il tutto, però, sempre nella prospettiva «che il perseguimento degli interessi collettivi e pubblici compresenti nella materia» non resti «subordinato e condizionato agli interessi privati i quali, per quanto meritevoli di tutela, risultano cedevoli e recessivi rispetto a quelli pubblici» (vedi Cass. civ., sez. III, n. 27608 del 2019, cit.), giacché, in definitiva, gli «operatori privati restano liberi di valutare la convenienza a continuare ad operare in regime di accreditamento accettando le limitazioni imposte, oppure di collocarsi al di fuori del servizio sanitario nazionale e continuare ad operare privatamente» (Corte costituzionale, 26 maggio 2005, n. 200).

La disposizione in esame presenta un'ulteriore criticità, nella parte in cui prevede che «le strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli *standard* organizzativi e di personale richiesti dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 106, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'art. 3 del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33».

La disposizione, infatti, non sembra assicurare, in modo chiaro, la coerenza con le indicazioni di riferimento al livello nazionale, di cui ai «Criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio» approvati con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (Rep. Atti 61 /CSR del 23 marzo 2011, allegato A).



Detti criteri, infatti, impegnano le regioni alla attivazione di «meccanismi di reale aggregazione fra strutture di laboratorio, volte non tanto alla sopravvivenza delle stesse, ma ad un reale progetto di miglioramento della qualità complessiva» (pag. 4, enfasi aggiunte).

La norma si espone allora anche al profilo di incostituzionalità per violazione dei principi stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, dal momento che la stessa non chiarisce se lo *standard* relativo al numero minimo di 200.000 prestazioni da garantire quale requisito di accreditamento per le strutture eroganti prestazioni di laboratorio (ai sensi dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, cui il legislatore regionale deve attenersi), sia, in ogni caso, da intendersi con riferimento a ciascuna struttura in senso fisico e non al complesso delle strutture interessate e, quindi, in forma aggregata, né precisa se tale aggregazione debba essere conforme ai criteri di cui all'Accordo sopra citato.

XIV — Art. 13, comma 57

— L'art. 13, comma 57 modifica l'art. 60, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2021, stabilendo l'assunzione a tempo indeterminato per il personale ivi disciplinato con riferimento al 50 per cento dei posti resisi vacanti al 31 dicembre 2021 invece che al 31 dicembre 2020.

Al riguardo, tenuto conto che si tratta di finanziamenti destinati a stabilizzazioni di personale precario e, pertanto, di assunzioni a tempo indeterminato, gli oneri conseguenti vanno coperti a regime anche se si tratta di trasferimenti di risorse dalla Regione ai consorzi a tale fine destinati.

I relativi oneri sono quantificati in euro 991.566,71 per l'esercizio finanziario 2022, alla cui copertura si provvede a valere della Missione 16, Programma 1, capitolo 147320.

Tuttavia, a decorrere dal 2023 la disposizione comporta oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria, pertanto, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Sul punto, si richiama la costante giurisprudenza di codesta Corte Costituzionale, secondo cui [...] la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 della Costituzione «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Nel caso in esame manca del tutto non solo la copertura, ma anche la quantificazione degli oneri gravanti sulla Regione a partire dal 2023.

La norma in esame si pone dunque in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

XV — Art. 13, comma 58

— L'art. 13, comma 58 reca la disposizione relativa al riconoscimento dell'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia quale ente di ricerca della Regione; agli oneri discendenti dalla norma in questione per l'esercizio finanziario 2022, quantificati in euro 929.593,79, si provvede a valere sulla Missione 16, Programma 1, cap. 143328 e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2025, si provvede ai sensi dell'art. 38, comma 1, decreto legislativo n. 118/2011 in materia di copertura delle leggi regionali di spesa.

La copertura finanziaria della maggiore spesa a carico del bilancio regionale è prevista dal comma in esame limitatamente all'anno 2022.

La norma è dunque incostituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa sancito dall'art. 81, terzo comma, della Costituzione, così come declinato dall'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011, che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e continuativo (quali quelle del caso di specie, caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari), immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale e di indicare l'onere a regime, potendo rinviare la quantificazione alla legge di bilancio nel solo caso in cui si tratti di spese non obbligatorie.

Si rammenta nuovamente che secondo la costante giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 della Costituzione «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenze n. 155/2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

XVI — Art. 13, comma 68

— L'art. 13, comma 68 (Assunzioni di trecento unità di personale di livello dirigenziale), nel modificare l'art. 12 della legge regionale n. 9/2021, prevede l'assunzione di trecento unità di personale di livello dirigenziale a tempo determinato in luogo delle altrettante trecento unità di personale non dirigenziale indicate nella disposizione oggetto di modifica.



Inoltre, viene soppresso il limite del 20% per l'assegnazione da parte della Regione del personale contrattualizzato, di cui al medesimo art. 12, in distacco, previa convenzione, presso i comuni e gli altri enti locali e senza oneri a loro carico, in relazione al fabbisogno di personale, ai progetti da realizzare e agli obiettivi da raggiungere, al fine di assicurare un incremento della capacità di gestione tecnico-amministrativa dei progetti finanziati dalle risorse della politica unitaria di coesione per gli enti territoriali.

La norma in esame presente profili di incostituzionalità in relazione all'art. 81, terzo comma (copertura finanziaria), all'art. 97, secondo comma (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione), all'art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma (ordinamento civile e determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato), all'art. 119, primo comma (principi di coordinamento della finanza pubblica) della Costituzione, e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Al riguardo, si rappresenta che la disposizione oggetto di modifica, concernente l'assunzione di trecento unità di personale non dirigenziale a tempo determinato per una spesa, pari a 27 milioni di euro annui, a valere sulle «risorse destinate ai programmi della politica unitaria di coesione», in sede di esame della legge regionale n. 9/2021, aveva costituito oggetto di richiesta di chiarimenti, in relazione alla sovrastima del relativo onere che, per la sua entità, appariva riconducibile al trattamento economico del personale con qualifica dirigenziale, con ciò incidendo in misura significativa sulle risorse destinate alla realizzazione dei predetti programmi comunitari.

A fronte di tale richiesta, la Regione aveva assicurato che le assunzioni in esame erano destinate unicamente al reclutamento di personale, per la durata massima di trentasei mesi, da inquadrare nella categoria D - Posizione economica D1, con un onere medio pro-capite annuo pari ad euro 45.000, ed un costo complessivo annuo di 13,5 milioni di euro, inferiore, in ogni caso, al limite massimo di spesa previsto per le finalità complessive della disposizione in questione, evidenziando altresì che le risorse eccedenti il costo del personale erano invece destinate alle finalità di espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione delle suddette trecento unità di personale non dirigenziale a tempo determinato.

La Regione Siciliana ha inoltre affermato che, al fine di reperire le risorse *extra* regionali necessarie per l'attuazione del citato art. 12 della legge regionale n. 9/2021, nella scheda progettuale redatta per l'Agenzia per la Coesione territoriale, è stato stimato un onere complessivo nel triennio pari a euro 43 milioni, di cui euro 2,5 milioni nel primo anno da destinare alle procedure di reclutamento ed euro 13,5 milioni per ciascuno dei tre anni di riferimento quali oneri di personale.

L'attuale modifica contenuta nell'art. 13, comma 68, legge n. 13 del 2022, pertanto, si pone in antitesi con quanto precedentemente affermato e con la scheda progettuale redatta per l'Agenzia per la Coesione territoriale in quanto, nel finalizzare le predette trecento assunzioni al reclutamento di personale di livello dirigenziale anziché di personale del comparto, contraddice integralmente quanto affermato precedentemente dalla Regione e determina il raddoppio degli oneri, con ciò sottraendo in misura significativa risorse di derivazione U.E. destinate in via prioritaria alla realizzazione dei predetti programmi comunitari.

Inoltre, la modifica normativa in esame si pone in contrasto con quanto stabilito dall'Accordo Stato-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021 per il ripiano decennale del disavanzo, che ha previsto, al punto 2, lettera e), lo snellimento della struttura amministrativa della Regione, al fine di ottenere una riduzione significativa degli uffici di livello dirigenziale e, in misura proporzionale, delle dotazioni organiche del personale dirigenziale, nonché la sospensione del reclutamento dei profili dirigenziali per il triennio 2021-2023.

Al riguardo, si rammenta che con decreto Presidenziale Regione Siciliana n. 9 del 5 aprile 2022, attuativo dell'art. 13, comma 3, della legge regionale n. 3/2016, sono stati rimodulati gli assetti organizzativi dell'amministrazione regionale, riducendo il numero delle strutture dirigenziali da 1227 a 832 con una diminuzione pari al 32,19%, mentre con decreto Presidenziale Regione Siciliana n. 109 del 30 aprile 2021, in attuazione dell'art. 10, comma 1, lettera b,) della legge regionale n. 9/2021, la dotazione organica della dirigenza per l'anno 2022 è stata rideterminata in ottocentoquarantasette unità pari alle unità effettivamente in servizio.

Ciò posto, si evidenzia che l'assunzione di ulteriori trecento dirigenti — seppure a tempo determinato — prevista dal comma in esame, determina la creazione di posizioni soprannumerarie, tenuto conto che non esistono le corrispondenti e necessarie strutture di livello dirigenziale.

Per completezza di analisi, si richiamano anche le reiterate osservazioni in materia di dirigenza regionale formulate annualmente dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Sicilia, in sede di parifica del rendiconto generale, laddove la Magistratura contabile ha ritenuto il numero dei dirigenti regionali lontano dalla media nazionale, pur considerando e solo in parte giustificando tale discrasia in relazione all'autonomia differenziata di cui gode la Regione siciliana ed alle funzioni altrove allocate a livello statale (v. ad esempio Relazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana sul Rendiconto generale della Regione Siciliana esercizio 2019, pagg. 121-122).



La medesima Sezione regionale ha, altresì, evidenziato come appaia assai problematico, allo stato attuale, procedere all'assunzione di nuovo personale dirigenziale senza aver prima posto fine alla situazione di stallo determinata dal mancato superamento della terza fascia dirigenziale che, secondo le previsioni dell'art. 6 della legge regionale n. 10 del 2000, doveva essere mantenuta solo in una fase di prima applicazione. Invece la cristallizzazione della terza fascia, a quasi vent'anni dalla sua transitoria previsione, continua a perpetrare una grave distonia rispetto al contesto normativo della dirigenza pubblica degli altri comparti, cui invece occorrerebbe omogeneizzarsi, dando vita a incancrenite situazioni di palese distonia tra inquadramento e funzioni espletate.

Aderendo, infatti, alla natura transitoria della terza fascia, sconosciuta nel panorama nazionale, rischia di crearsi il paradosso di unità dirigenziali neo assunte, inquadrate direttamente in seconda fascia, e quindi in posizione prioritaria rispetto all'attribuzione degli incarichi dirigenziali nei confronti della generalità dei dirigenti attualmente collocati in terza fascia, molti dei quali già titolari da anni di incarichi dirigenziali generali o di strutture dirigenziali quali aree e servizi.

Ciò posto, anche in considerazione degli autorevoli orientamenti della Magistratura contabile sopra richiamati, si evidenzia che le citate assunzioni di dirigenti non risultano nemmeno essere coerenti con quanto previsto dal punto 2, lettera j) del richiamato Accordo Stato-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021, in materia di recepimento dei principi di dirigenza pubblica già applicati in via ordinaria dalle comparabili amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo n. 165/2001.

Sulla base della certificazione relativa all'anno 2021 per la verifica dell'attuazione dei punti 1 e 2 dell'Accordo Stato-Regione Siciliana del 14 gennaio 2021, per quanto riguarda il punto 2, lettera j) — recepimento dei principi in materia di dirigenza pubblica — la Regione ha confermato di non aver predisposto alcun provvedimento normativo per armonizzare/equiparare all'ordinamento delle altre Regioni l'anomala situazione della dirigenza regionale, attualmente articolata su tre livelli dirigenziali, di cui i primi due livelli quasi senza dirigenti in servizio ed il terzo livello — ad esaurimento — con la presenza della quasi totalità dei dirigenti in servizio.

Inoltre, la norma regionale assume natura asistemica e microsettoriale se confrontata con la corrispondente normativa statale in materia di reclutamento di personale finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni per l'attuazione dei progetti del PNRR e al tempestivo utilizzo delle corrispondenti risorse di derivazione comunitaria. Infatti, l'art. 1 del decreto-legge n. 80/2021 prevede la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato solamente di personale non dirigenziale ovvero di conferire incarichi di collaborazione, nei limiti degli importi previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico dei progetti.

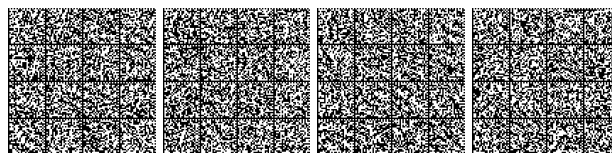
Per quanto concerne le assunzioni di personale dirigenziale la vigente normativa consente la deroga, fino al raddoppio, delle percentuali di cui all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, ai fini della copertura delle posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente finalizzati all'attuazione dei progetti, a valere sulle risorse finanziarie disponibili e nei limiti delle facoltà assunzionali vigenti per le amministrazioni interessate.

Appare, pertanto, chiaro il contrasto della norma regionale in esame con il quadro normativo generale di riferimento in materia di impiego pubblico, tenuto conto che per espressa previsione statutaria (art. 14, comma 1, lettera q) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), l'esercizio della competenza esclusiva della Regione Siciliana sullo stato giuridico ed economico del proprio personale deve comunque avvenire in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e può essere esercitata entro i limiti delle leggi costituzionali dello Stato, di quelli stabiliti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, dei principi comunitari e delle norme internazionali.

La disciplina degli incarichi dirigenziali, per quanto attiene ai profili normativi del rapporto, è materia attratta all'ordinamento civile e, in quanto tale, rimessa alla potestà esclusiva dello Stato dall'art. 117 della Costituzione, secondo comma, lettera l), (sentenze Corte costituzionale n. 324 del 2010, n. 62 del 2019).

Come affermato da codesta Corte costituzionale (sentenze n. 77 del 2013, n. 151 del 2010, n. 95 del 2007), “la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto riconducibile alla materia «ordinamento civile», che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata”.

In particolare, la già richiamata sentenza di codesta Corte costituzionale n. 324/2010 ha sancito che la disciplina relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali non attiene a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale per cui, in ragione del principio di unità e indivisibilità dell'ordinamento civile dello Stato tali precetti sono direttamente applicabili anche alla Regione Siciliana. Tanto premesso, la norma regionale in argomento determina una violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in materia di ordinamento civile, cui la Regione, pur nel rispetto della



propria autonomia, non può derogare. Sul punto va altresì rilevato che il consolidato orientamento giurisprudenziale di codesta Corte costituzionale risulta condiviso anche dalla Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana, che lo ha richiamato nella sentenza n. 150/A del 15 settembre 2021.

Tanto premesso, il comma 68 in esame è incostituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma (copertura finanziaria), dell'art. 97, secondo comma (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione), dell'art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma (ordinamento civile e determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato), dell'art. 119, primo comma (principi di coordinamento della finanza pubblica) della Costituzione, e dell'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

XVII — Art. 13, comma 90

— L'art. 13, al comma 90 stabilisce che: «All'art. 54, comma 6, della legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 e successive modificazioni, le parole “non oltre cinque anni” sono sostituite dalle parole “non oltre tre anni”.»

Per effetto di tali modifiche, l'art. 54, comma 6, della legge regionale n. 19 del 2020, recante «Norme per il governo del territorio», nella formulazione attualmente vigente, prevede che: «Le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del PTR e comunque non oltre tre anni dalla loro entrata in vigore».

Si tratta, tuttavia, di una disciplina che presenta significativi profili di difformità rispetto a quella contenuta nel testo unico per l'edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

— L'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 prevede, infatti, che: «In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

Il termine di durata delle misure di salvaguardia è stato, dunque, fissato dal legislatore statale in tre anni dalla data della delibera di adozione del piano. Tale termine è stato protratto sino a cinque anni per quei Comuni che abbiano presentato il piano alla Regione per l'approvazione.

Detti termini hanno un carattere perentorio, atteso che l'esigenza sottesa a tali misure è la salvaguardia degli assetti urbanistici in itinere. In altri termini, esse hanno finalità di carattere conservativo, che devono essere rinvenute nella necessità di scongiurare il rischio che le richieste dei privati, fondate su una pianificazione ritenuta non più attuale, in quanto in fieri, e quindi potenzialmente modificata, finiscano per alterare profondamente la situazione di fatto e, di conseguenza, per pregiudicare definitivamente proprio gli obiettivi generali cui invece è finalizzata la programmazione urbanistica, rendendo estremamente difficile, se non addirittura impossibile, l'attuazione del piano urbanistico *in itinere* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 20 gennaio 2014, n. 257).

Nell'istituto di salvaguardia delineato dall'art. 12 del citato decreto del Presidente della Repubblica convergono due interessi: da un lato, quello del privato all'edificazione, secondo gli strumenti urbanistici vigenti; dall'altro, quello pubblico, teso a realizzare l'effettività delle previsioni urbanistiche fin dal momento della loro adozione.

Di qui il carattere obbligatorio e vincolato della misura, sicché, in costanza di un procedimento di approvazione di un piano urbanistico o sue varianti, grava sull'amministrazione comunale l'onere di sospendere ogni determinazione sulla domanda di rilascio del permesso di costruire in attesa della definitiva approvazione del piano (cfr. *ex pluribus*, Cons. Stato, Sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4660; Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2005, n. 764; Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 1998, n. 382).

La disposizione regionale riduce, del tutto arbitrariamente, da cinque a tre anni il termine di durata delle misure di salvaguardia, peraltro svincolandole dall'adozione dei relativi piani territoriali, e introduce così nell'ordinamento regionale una disposizione derogatoria alle norme statali in tema di pianificazione urbanistica comunale e paesaggistica, agevolando la trasformazione edificatoria del territorio con il conseguente grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio.

La Regione Siciliana ha una competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché di urbanistica, ai sensi della lettera f), del medesimo art. 14: tuttavia tale competenza si esplica «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

La legislazione regionale primaria trova un preciso limite nelle «norme di grande riforma economico-sociale», come quelle dettate dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e quelle in tema di pianificazione condivisa.



Come rilevato da codesta Corte costituzionale (sentenza n. 172/20189: «Quanto, poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006)» (sentenza n. 238 del 2013).

Al riguardo, la Corte ha anche sottolineato che il legislatore statale, tramite l'emanazione di tali norme, conserva il potere, «nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) ... di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono al legislatore di queste ultime (sentenza n. 238 del 2013). Gli articoli 143 e 146 del Codice dei beni culturali debbono, pertanto, essere qualificati come norme di grande riforma economico-sociale che anche le Regioni a statuto speciale debbono osservare (in questo senso, anche la sentenza n. 189 del 2016).

La Regione autonoma Siciliana non può dunque esercitare unilateralmente la propria potestà legislativa statutaria nella materia edilizia e urbanistica, quando vengano in rilievo interessi generali riconducibili alla competenza esclusiva statale nella materia della conservazione ambientale e paesaggistica, con ciò peraltro realizzando altresì l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni valesvoli sull'intero territorio nazionale».

Per tali motivi, la disposizione di cui all'art. 13, comma 90 presenta profili di contrasto con gli articoli 9 e 117, comma primo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo lettera s), Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e l'art. 12, comma 3 del testo unico per l'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e con l'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

XVIII — Art. 13, comma 91

— L'art. 13, comma 91 (Stabilizzazione personale precario del ruolo sanitario, tecnico e amministrativo degli enti del Servizio sanitario nazionale) dispone: «Ai fini dell'attuazione dell'art. 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni di personale, anche nel periodo pandemico, ed applicano i CCNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno di personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i diciotto mesi previsti dalla legge n. 234/2021».

In via preliminare, si evidenzia che l'art. 1, comma 268, lettera b) della legge n. 234/2021, al fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza sanitaria da COVID-19, ha disciplinato una apposita procedura di stabilizzazione, segnatamente disponendo che: «(...) gli enti del Servizio sanitario nazionale (...) ferma restando l'applicazione dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 10 luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2023 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all'art. 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 30 giugno 2022 alle dipendenze di Uil ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 30 giugno 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive».

Ciò premesso, emerge come l'art. 13, comma 91, pur nel dichiarato intento di dare attuazione all'art. 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234, abbia invero elaborato criteri propri, come la possibilità di derogare al pieno triennale dei fabbisogni del personale, nonché di ampliare l'ambito soggettivo di applicazione anche al personale del ruolo tecnico e amministrativo, ovvero di estendere al 31 dicembre 2022 la finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio; ciò in palese difformità con quanto stabilito dal legislatore statale.

— Il comma 91 infatti prevede che, ai fini dell'attuazione dell'art. 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni di personale, anche nel periodo pandemico. Inoltre, è prevista l'applicazione dei CCNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno di personale, nonché il rispetto



delle previsioni di legge anche per il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i diciotto mesi previsti dalla legge n. 234/2021.

Al riguardo, la norma regionale in esame contempla una ulteriore forma di stabilizzazione rispetto a quella prevista all'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017. Tale forma di stabilizzazione è rivolta al solo personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario degli enti del Servizio sanitario nazionale che sia stato reclutato a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di cui all'art. 2-ter del decreto-legge n. 18/2021, e che abbia maturato al 30 giugno 2022 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale specifici requisiti (almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 30 giugno 2022 degli enti del Servizio sanitario nazionale).

Detta procedura avviene in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto del limite di spesa di personale previsto per gli enti del Servizio sanitario nazionale dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 35/2019 (legge n. 60/2019).

La norma regionale in esame, invece, è diretta ad introdurre una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo, in quanto prevede maggiori limiti temporali per la maturazione dei requisiti per partecipare alle procedure selettive rispetto a quelli stabiliti dal citato comma 268 ed include tra il personale destinatario anche il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo in luogo del solo personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario. Viene introdotta, inoltre, una previsione che consente agli enti del Servizio sanitario nazionale di stabilizzare il personale ivi previsto anche in deroga al piano triennale dei fabbisogni di personale e quindi anche in deroga al limite di spesa di personale cui soggiacciono gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 11, comma 1 del decreto-legge n. 35 del 2019). La disciplina in questione è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, posto che la norma regionale incide sulla regolamentazione del rapporto precario (in particolare, sugli aspetti connessi alla sua durata) e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione).

In tale prospettiva codesta Corte costituzionale ha chiarito che la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile (*cf.* *ex multis* sentenza n. 324 del 2010 e n. 69 del 2011).

Ciò posto, si ritiene che il comma 91 in esame, non essendo coerente con il citato quadro normativo vigente in materia, pur in presenza della previsione dell'attribuzione alla Regione Siciliana della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), si ponga in contrasto con l'art. 81 e con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

In tema di stabilizzazione del personale c.d. precario si rammenta come codesta Corte Costituzionale abbia più volte qualificato le norme statali in materia come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale (*ex plurimis*, sentenze n. 310, 108, 69 e 68 del 2011; 51 del 2012; 277/2013; 231/2017; n. 194/2020).

Più nello specifico, codesta Corte «ha riconosciuto come principi di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni statali che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale» (sentenze nn. 277 e 18 del 2013, 148 e 139 del 2012; 251 del 2020).

In ragione di quanto sopra esposto emerge, pertanto, anche una violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione che riserva allo Stato la competenza a porre principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

XIX — Art. 13, comma 93

— L'art. 13, al comma 93, stabilisce che «Al comma 2 dell'art. 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 e successive modificazioni la parola “2020” è sostituita dalla parola “2025”.»

— L'art. 49, della legge regionale n. 16 del 2017, al comma 2 prevede che: «Per i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori, il termine di ultimazione degli stessi è prorogato fino al 31 dicembre 2025. Dopo l'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come recepito dall'art. I della legge regionale n. 16/2016, aggiungere il seguente:

«Art. 21-bis - I. Limitatamente agli interventi sostitutivi disposti dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 21 agosto 1984, n. 66 e successive modifiche ed integrazioni e dell'art. 31, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche ed



interazioni, come recepito dall'art. 1 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, nei confronti delle amministrazioni comunali inadempienti, devono intendersi riferiti esclusivamente agli organi istituzionali di governo dell'ente locale (sindaco, giunta e consiglio comunale)».

In buona sostanza con la legge regionale in esame si proroga, sino al 31 dicembre 2025, il termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi a costruire siano stati rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16 del 2016, e per i quali siano stati già comunicati l'inizio dei lavori.

Tale proroga, tuttavia, oltre a creare in maniera ingiustificata forti disparità di trattamento tra cittadini a livello nazionale - per i quali il termine a livello statale, rimane fermo, ad oggi, al 2020 - realizza altresì l'invasione da parte del legislatore regionale della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, la Regione autonoma Siciliana non può esercitare unilateralmente la propria potestà legislativa nella materia edilizia e urbanistica, quando vengano in rilievo interessi generali riconducibili alla competenza esclusiva statale nella materia della conservazione ambientale e paesaggistica; diversamente, si realizzerebbe l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni valevoli sull'intero territorio nazionale».

Per tali motivi, innanzi tutto, la disposizione di cui all'art. 13, comma 93, della legge regionale in esame presenta profili di contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

In particolare, il predetto termine di ultimazione dei lavori, originariamente fissato al 31 dicembre 2017, in conseguenza delle modifiche via via apportate al comma 2 dell'art. 49 della legge regionale n. 16 del 2017, era già stato prorogato:

al 31 dicembre 2018, per effetto dell'art. 33, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2018;

al 31 dicembre 2019, per effetto dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 28 del 2018;

al 31 dicembre 2020, per effetto dell'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2019.

La disposizione in commento, sopra richiamata (con applicabilità dal 1° gennaio 2022, ai sensi di quanto disposto dall'art. 19, comma 2, della suddetta legge n. 13/2022), contiene, quindi, una proroga automatica fino al 31 dicembre 2025 del termine di ultimazione lavori per i permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori stessi.

Mediante siffatto intervento, si introduce nell'ordinamento regionale una disciplina sostitutiva di quella statale sulla proroga dei titoli che si diversifica in maniera sostanziale dalla disciplina statale stessa, sia in relazione all'oggetto (permessi a costruire rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016 per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori), sia in relazione alla durata della proroga (termine di ultimazione dei lavori prorogato fino al 31 dicembre 2025).

Ciò, in violazione dell'art. 14, primo comma, lettera *f*) dello statuto della Regione Siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Infatti, benché la Regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, ai sensi della lettera *f*), del comma 1, dell'art. 14, dello Statuto di autonomia, tale competenza si esplica pur sempre «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

La competenza legislativa di tipo primario trova un preciso limite nelle «norme di grande riforma economico-sociale», che si impongono anche alle Autonomie speciali (Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2013), tra le quali sono comprese le norme statali in materia di governo del territorio recanti principi di grande riforma.

Tra questi ultimi devono, invero, essere certamente annoverate le previsioni legislative statali sulla proroga dei titoli, dettate nell'ambito delle misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.

Soccorrono, in tal senso le dirimenti indicazioni fornite da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 245 del 2021, della quale si ritiene necessario riportare alcune affermazioni.

«... 4.1. — È opportuno ricostruire diacronicamente il succedersi degli interventi statali, ispirati, sia pure nella diversa modulazione tra la prima e la seconda fase dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, dall'impellente esigenza di preservare, su tutto il territorio nazionale, la validità e l'efficacia dei titoli abilitativi altrimenti compromessa dal blocco delle attività.

4.1.1. — Con l'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 (cosiddetto Decreto cura Italia), il legislatore ha approntato il primo intervento urgente. La paralisi dell'attività amministrativa e l'esigenza di garantire la protezione della salute e gli interessi collegati all'azione della pubblica amministrazione, hanno indotto il legislatore a prevedere la sospensione dei termini di tutti i procedimenti amministrativi.



In larga parte sovrapponibile è la *ratio* che sorregge la previsione contenuta nel successivo comma 2, rilevante in questo giudizio, che dispone la proroga della validità degli atti e provvedimenti e titoli abilitativi già perfezionati, nonché lo slittamento dei termini in essi previsti.

Al di là del riferimento agli atti amministrativi di certazione (certificati, attestati), il catalogo riguarda provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, quali i titoli abilitativi, che conformano lo *ius aedificandi*, e nascono temporalmente limitati. Lo scopo che la proroga si prefigge è mantenere intatta la posizione dei destinatari fino alla fine dell'emergenza.

In sede di conversione in legge, si è stabilito che gli atti e i titoli in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 conservano «validità» per i novanta giorni successivi alla data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, con previsione espressamente estesa ai termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), alle segnalazioni di agibilità, alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali, comunque denominate.

4.1.2. — Nel luglio 2020, nel permanere dell'emergenza, il legislatore è tornato a occuparsi di alcuni provvedimenti specifici — i permessi di costruire — per ricalibrare la proroga automatica e generalizzata inizialmente disposta con l'art. 103, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020.

— L'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 76 del 2020 (cosiddetto Decreto semplificazioni), come convertito nella legge n. 120 del 2020, ha previsto che i termini di inizio e ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, come indicati nei permessi di costruire formati fino al 31 dicembre 2020, sono prorogati, se l'interessato comunica di volersi avvalere di tale proroga. Al momento della comunicazione i termini non devono essere già decorsi e il titolo deve risultare conforme agli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Questa disciplina è stata espressamente estesa alle segnalazioni di inizio attività presentate entro lo stesso termine (31 dicembre 2020).

4.1.3. — A causa del protrarsi dell'emergenza epidemiologica, il legislatore è nuovamente intervenuto.

— L'art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 125 del 2020, come convertito, ha modificato l'art. 103, comma 2, sostituendo la data del «31 luglio 2020» con «la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza», così prorogando la validità di tutti gli atti e titoli in scadenza nell'intero periodo emergenziale, a partire dal 31 gennaio 2020.

— L'art. 3-bis, comma 1, lettera *b*), del medesimo decreto-legge n. 125 del 2020, ha introdotto nell'art. 103 il comma 2-sexies, in cui si prevede che tutti gli atti e provvedimenti indicati al comma 2 dell'art. 103 «scaduti» tra il 1° agosto 2020 e la data di entrata in vigore della legge di conversione n. 159 del 2020 (27 novembre 2020), e non rinnovati, «si intendono validi e sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo comma 2».

In questo modo, è stata recuperata la validità degli atti in scadenza nel periodo successivo al 31 luglio 2020, non compresi nella prima proroga.

La disciplina dettata dall'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 76 del 2020 è riferita ai permessi di costruire e alla SCIA, mentre gli altri titoli abilitativi sono assoggettati alla previsione dell'art. 103, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020, come modificato.

4.1.4. — Infine, con il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche), convertito, con modificazioni, in legge 16 settembre 2021, n. 126, l'emergenza da COVID-19 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021.

5. — La disposizione regionale oggetto della questione di legittimità costituzionalità deve ricondursi alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. Tale questione si incentra sulla pretesa violazione delle disposizioni statali relative alla proroga generalizzata dei titoli abilitativi in ragione della emergenza epidemiologica, qualificate come disposizioni contenenti principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni.

5.1. — L'art. 28, comma 1, lettera *a*), della legge regionale della Lombardia n. 18 del 2020, nel disporre la proroga dei titoli abilitativi in modo difforme da quanto previsto nella disciplina statale (articoli 103, comma 2, decreto-legge n. 18 del 2020, come convertito, e 10, comma 4, decreto-legge n. 76 del 2020, come convertito), entra in collisione con un principio fondamentale.

Il raffronto tra le norme statali interposte e la disciplina regionale rende palese la diversità della proroga automatica disposta dalla Regione Lombardia, con riferimento sia all'oggetto — individuato in «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati» in scadenza dal 31 gennaio 2020 fino al 31 dicembre 2021, laddove l'art. 103, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020, prevedeva la proroga automa-



tica degli atti e titoli abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 — sia alla durata della proroga, che la disposizione regionale ha indicato in tre anni dalla scadenza, mentre la norma statale ha individuato il termine finale nel novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

La difformità si riscontra anche con riferimento alla previsione integrativa dettata dall'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 76 del 2020, che ha previsto una disciplina specifica della proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire di cui all'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, eliminando l'automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell'interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo oggetto di proroga con gli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Inoltre, nel testo che risulta a seguito della legge di conversione, è previsto un termine differenziato di proroga dei suddetti termini, rispettivamente di un anno e di tre anni.

La disciplina regionale è, pertanto, affatto differente rispetto a quella statale.

Al disallineamento dei termini di proroga si affianca una disciplina strutturalmente diversa, giacché il decreto-legge n. 76 del 2020, intervenuto nella seconda fase dell'emergenza, ha superato l'automatismo della prima generalizzata proroga, introducendo gli elementi condizionali sopra indicati.

5.2. — Come già detto, la Regione contesta che la disciplina dettata dalle norme interposte assurga al *ranko* di normazione di principio.

Per contrastare tale prospettazione si deve innanzi tutto richiamare l'orientamento di questa Corte, secondo cui la competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite «mobile» e «variabile» costituito dai principi fondamentali, limite che «è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie» (sentenza n. 68 del 2018, punto 12.1.1. del Considerato in diritto, che richiama le sentenze n. 16 del 2010 e n. 50 del 2005).

5.3. — La riconducibilità delle norme che disciplinano i titoli abilitativi al *ranko* di principi fondamentali della materia «governo del territorio» è stata ripetutamente affermata da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2021, n. 125 del 2017, n. 49 del 2016 e n. 309 del 2011). Di recente si è ribadito che anche «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente “governo del territorio” (sentenze n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016). L'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione, stabilito dall'art. 23, comma 1, testo unico edilizia, concorre a caratterizzare indeffettibilmente il regime del titolo abilitativo della «superSCIA», e costituisce anch'esso principio fondamentale della materia» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

5.4. — Il principio fondamentale che viene ora in rilievo riguarda la durata dei titoli abilitativi, nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico, per ciò stesso assegnato a titolo esclusivo al legislatore statale, secondo il sistema delineato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

L'obiettivo perseguito dall'intervento statale, nello svolgersi di una inusitata emergenza epidemiologica come quella da COVID-19, è consistito nel prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale.

Incidendo sulla durata, le norme statali interposte partecipano della natura di «principio fondamentale» che connota la disciplina dei titoli abilitativi, con l'effetto di vincolare le Regioni. Le pur gravi difficoltà che investono il settore delle costruzioni in Lombardia, peraltro riscontrabili anche in altre realtà regionali, non giustificano l'introduzione di un regime regionale difforme.

Né risulta pertinente il richiamo della difesa regionale alla proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori prevista dal legislatore statale con l'art. 30, comma 3, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. In quel caso, era la stessa normativa statale di proroga che, sorretta dalla diversa *ratio* di rilancio dell'intero settore delle costruzioni, consentiva alle Regioni di dettare termini diversi, in funzione delle diverse esigenze dei territori.

5.5. — Con la disciplina richiamata a parametro interposto, lo Stato ha disposto la proroga generalizzata dei titoli abilitativi, seguendo lo sviluppo dell'emergenza epidemiologica e delle sue ricadute, nel bilanciamento di interessi potenzialmente confliggenti che connotano gli interventi sul territorio: l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro.

L'intervento statale ha inteso rispondere a esigenze che riguardano l'intero territorio nazionale, colpito dalla pandemia, con effetti drammatici che hanno inciso il tessuto sociale ed economico. Successivamente alla citata sentenza della Consulta, il legislatore statale è nuovamente intervenuto, nella materia *de qua*, con l'art. 10-septies, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.



In particolare, detta disposizione ha stabilito che:

« In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi, sono prorogati di un anno:

a) i termini di inizio e di ultimazione dei lavori, di cui all'art. 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, relativi ai permessi di costruire rilasciati o formati fino al 31 dicembre 2022, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato di volersi avvalere della presente proroga e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione del soggetto medesimo, con nuovi strumenti urbanistici approvati nonché con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche ai termini relativi alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), nonché delle autorizzazioni paesaggistiche e alle dichiarazioni e autorizzazioni ambientali comunque denominate. Le medesime disposizioni si applicano anche ai permessi di costruire e alle SCIA per i quali l'amministrazione competente abbia accordato una proroga ai sensi dell'art. 15, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o ai sensi dell'art. 10, comma 4, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, e dell'art. 103, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

b) il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini concernenti i relativi piani attuativi e qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati fino al 31 dicembre 2022, purché non siano in contrasto con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini relativi alle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o agli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché ai relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'art. 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e della proroga di cui all'art. 10, comma 4-bis, del citato decreto-legge n. 76 del 2020.». Tutto quanto sopra premesso, si osserva che codesta Corte costituzionale nella citata sentenza n. 245 del 2021, nel riconoscere la disciplina statale sulla durata dei titoli abilitativi riveste natura di principio fondamentale nella materia "governo del territorio", ha chiaramente evidenziato che «...L'obiettivo perseguito dall'intervento statale, nello svolgersi di una inusitata emergenza epidemiologica come quella da COVID-19, è consistito nel prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale...» e che «... L'intervento statale ha inteso rispondere a esigenze che riguardano l'intero territorio nazionale, colpito dalla pandemia, con effetti drammatici che hanno inciso il tessuto sociale ed economico...».

Analoghe finalità sono alla base dell'ulteriore intervento legislativo che ha disposto un'ulteriore proroga quale misura indispensabile per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.

Orbene, la previsione regionale in argomento si pone in chiaro contrasto con le disposizioni statali che, in quanto «norme di grande riforma economico-sociale», non possono non trovare applicazione sull'intero territorio nazionale, con conseguente illegittimità costituzionale della stessa.

— Il comma 93 dell'art. 13 si pone dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*) e terzo comma della Costituzione in materia rispettivamente di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di governo del territorio.

La disposizione esorbita, anche, dalle competenze di cui alla lettera *f*) dell'art. 14, comma 1, dello Statuto speciale della Regione Siciliana poiché tali competenze devono essere esercitate «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

XX — Art. 14, commi 19, 20 e 21

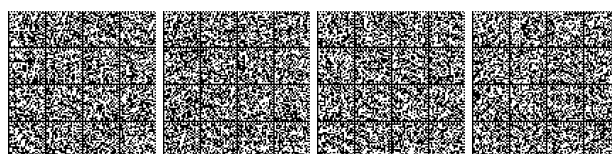
— L'art. 14, commi 19, 20 e 21 prevede l'applicazione degli interventi di sostegno previsti dalla legge regionale n. 7/2004 in favore dei figli delle vittime del disastro aereo di Montagna Longa (nell'anno 1972), anche al disastro aereo verificatosi in Etiopia il 10 marzo 2019; per le connesse finalità assunzionali viene autorizzata la spesa di euro 77.992,00 a decorrere dall'esercizio finanziario 2022.

Ai relativi oneri si provvede con parte delle risorse assunzionali di cui all'art. 4 della legge regionale n. 14/2019 e successive modificazioni.

L'onere a regime, tuttavia, viene considerato nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi allegato alla legge in esame limitatamente all'anno 2022, e difetta pertanto di copertura finanziaria.

Le norme in esame sono quindi in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

XXI — Art. 15, comma 6



— L'art. 15, comma 6 dispone la rideterminazione in euro 311.964,80 del limite massimo dell'autorizzazione di spesa destinata alla stabilizzazione del personale dell'ex Dipartimento regionale foreste, che viene così incrementata rispetto a quella autorizzata dall'art. 13, legge regionale n. 9/2021 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Il conseguente maggior onere di 182.543,36 di euro non trova considerazione nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi allegato alla legge in esame, e pertanto difetta di copertura finanziaria.

La norma in esame è quindi in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

P. T. 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 indicati ed illustrati, l'intera legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana 28 maggio 2022, n. 24, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 22 luglio 2022, e – in ogni caso – gli articoli 3, commi 1 e 2, 12, commi 11 e 58, 13, commi 6, 14, 15, 21, 22, 32, 50, 53, 55, 57, 58, 68, 90, 91 e 93, 14, commi 19, 20 e 21, 15, comma 6, e 18, comma 5.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 22 luglio 2022, della determinazione di impugnare la legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana del 28 maggio 2022, n. 24.

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

Roma, 25 luglio 2022

Gli Avvocati dello Stato: FEOLA - D'ASCIA

22C00149

N. 49

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 luglio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Enti locali - Segretario comunale - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Iscrizione straordinaria all'Albo regionale - Presentazione della domanda da parte dei soggetti indicati nell'art. 1, comma 6, della legge regionale n. 46 del 1998 - Requisiti - Previsione che per tali soggetti non sono applicabili le disposizioni che subordinano l'iscrizione, limitatamente alle categorie a) e b) del comma 6, alla frequenza di un corso di formazione professionalizzante e al superamento del relativo esame finale e, per i soggetti di cui alle lettere c) e d) del medesimo comma, a un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e al superamento del relativo esame finale.

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali), art. 4, comma 3.

Ricorso ex art. 127 costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui ufficio domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12 contro la Regione Valle d'Aosta, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica per l'impugnazione della legge regionale 27 maggio 2022 n. 6 della Regione Valle d'Aosta, pubblicata nel B.U. Valle d'Aosta 1^o giugno 2022, n. 28, recante «Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali», con riferimento all'art. 4, comma 3, in quanto tale disposizione eccede dalle competenze regionali, determinando una indebita ingerenza nella materia «ordinamento civile» che l'articolo 117, secondo comma, lettera I), della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva dello Stato, ponendosi altresì in contrasto con gli articoli 3, 51, primo comma e 97 della Costituzione, deliberato del Consiglio dei ministri nella riunione del 14 luglio 2022.

1. La legge regionale 27 maggio 2022 n. 6 della Regione Valle d'Aosta ha introdotto una deroga alla normativa in materia di iscrizione all'Albo regionale dei segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta.



2. L'albo regionale dei segretari degli enti locali della Regione Valle d'Aosta è disciplinato dalla legge regionale n. 46/1998.

3. L'art. 1, legge regionale n. 46/1998 stabilisce che all'albo regionale sono iscritti i soggetti selezionati con concorso pubblico (art. 1, comma 5) e i soggetti di cui al comma 6, ossia:

a) dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato;

b) soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale vigente per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale;

c) soggetti iscritti all'Albo di cui all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 (Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'art. 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127);

d) segretari degli enti locali in servizio presso le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano;

e) segretari iscritti all'Albo regionale dei segretari ai sensi del comma 5 per almeno un triennio, cessati dal servizio per cause diverse dal licenziamento per giusta causa e che abbiano esercitato le funzioni nel triennio precedente la richiesta di nuova iscrizione.

4. L'art. 1, comma 7, legge regionale n. 46/1998 prevede che i soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 6 sono iscritti subordinatamente alla frequenza di un corso di formazione professionalizzante e al superamento del relativo esame finale.

5. L'art. 1, comma 8, legge regionale n. 46/1998 prevede che i soggetti di cui alle lettere c) e d) del comma 6 sono iscritti subordinatamente alla frequenza di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e al superamento del relativo esame finale, con esclusione dei soggetti già risultati idonei in precedenti concorsi espletati per il reclutamento di segretari degli enti locali della Regione Valle d'Aosta.

6. L'art. 4 della legge regionale n. 6/2022 prevede che, «in considerazione della carenza di soggetti incaricabili iscritti all'Albo regionale dei segretari e nelle more dell'espletamento di una nuova procedura concorsuale per l'accesso al medesimo Albo, da concludersi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, in via straordinaria possono presentare domanda di iscrizione straordinaria all'Albo, ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge regionale 19 agosto 1998, n. 46 (Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta), i soggetti ivi elencati».

7. La previsione in sé non implica alcuna novità, dal momento che la possibilità di iscrizione «straordinaria», nelle more dell'espletamento della nuova procedura concorsuale, per la durata di diciotto mesi dalla entrata in vigore della legge n. 6/2022, è conforme a quella riconosciuta in via «ordinaria» ai soggetti di cui all'art. 1, comma 6, cit.

8. L'intervento derogatorio si configura invece nella previsione dell'art. 4, comma 3, che, nell'ambito dell'iscrizione «straordinaria» ivi regolata, esonera i soggetti in questione dall'obbligo di svolgimento dei corsi di formazione e dal superamento dei relativi esami finali di cui all'art. 1, commi 7 e 8 della legge regionale n. 46/1998.

9. La previsione regionale comporta una indebita ingerenza nella materia «ordinamento civile» che l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, oltre che una violazione dei principi di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi (articoli 3, 51, primo comma, 97 della Costituzione).

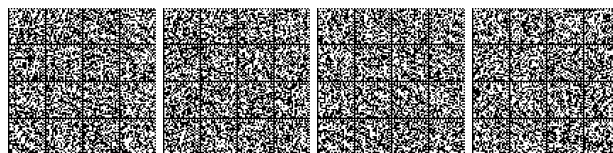
A) Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), degli articoli 3, 51, primo comma e 97 della Costituzione e dell'art. 2, lettera b), legge costituzionale n. 4 del 1948.

10. Le funzioni di segretario rivestono una particolare rilevanza ai fini dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali: il legislatore statale ha, dunque, previsto una rigorosa procedura di selezione di soggetti adeguatamente qualificati per l'iscrizione all'Albo nazionale dei segretari (D.P.R. n. 465/1997).

11. In particolare, l'art. 13, decreto del Presidente della Repubblica n. 465/1997 prevede che l'abilitazione per l'iscrizione all'albo nazionale sia subordinata all'espletamento di una procedura concorsuale suddivisa in una prova preselettiva e in prove scritte e orali (commi 4 e 5), seguita da un corso-concorso della durata di sei mesi con una verifica intermedia (comma 6) e da un tirocinio pratico di due mesi presso uno o più comuni (v. art. 16-ter, decreto-legge n. 162/2019).

12. La disciplina statale è espressione di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che garantiscono l'imparzialità dell'azione amministrativa, l'eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi, il concorso pubblico come strumento necessario per l'imparzialità amministrativa e la selezione di soggetti in possesso delle conoscenze tecnico specialistiche per svolgere le funzioni pubbliche (articoli 3, 51, primo comma, 97 della Costituzione).

13. L'art. 2, lettera b) dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (approvato con legge costituzionale n. 4 del 1948) attribuisce alla competenza della regione la materia dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, da esercitare «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».



14. L'art. 4, comma 3 cit. si pone in contrasto con detta norma statutaria e con le norme costituzionali indicate in rubrica, poiché dispone l'inapplicabilità dell'art. 1, commi 7 e 8 della legge regionale n. 46/1998, consentendo l'iscrizione all'Albo regionale di soggetti che non hanno in precedenza vinto alcun concorso o selezione pubblica a tal fine, rispetto ai quali – dunque – non è stata assicurata una procedura volta ad accertare i requisiti che occorrono per verificare la qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari funzioni segretariali.

15. Come evidenziato sopra, l'art. 1 della legge regionale n. 46/1998 pone come strumento primario di selezione dei soggetti da iscrivere nell'albo regionale quello della procedura concorsuale pubblica.

16. Vi sono poi cinque categorie di soggetti per i quali il concorso pubblico non è necessario (v. art. 1, comma 2, lettere da a) ad e)).

17. Per i soggetti di cui alle lettere a), b), c) e d) l'art. 1, commi 7 e 8, prescrive l'espletamento di un corso di formazione e il superamento di un esame conclusivo.

18. Non è dunque sufficiente la sola appartenenza a una delle rispettive categorie ivi descritte.

19. Per quanto concerne i soggetti *sub* lettera a) (dirigenti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato), deve sottolinearsi la differenza di funzioni tra quelle dirigenziali e quelle segretariali, come comprovato dall'assenza di una disposizione equivalente a livello nazionale che sancisca la possibilità di iscrizione dei dirigenti statali e/o di enti lovali nell'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali.

20. Codesta Corte costituzionale, con sentenza n. 95/2021 – relativa alla pronuncia di illegittimità di alcune norme regionali relative allo *status* giuridico ed economico del segretario comunale in ambito territoriale – ha sottolineato che il previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, non è sufficiente a riconoscere una qualifica diversa, quando la norma non garantisce che la scelta abbia natura concorsuale e sia riferita al tipo e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere.

21. Per quanto concerne i soggetti *sub* b) (in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale), deve sottolinearsi che gli stessi non appartengono al pubblico impiego, seppure in possesso del diploma di laurea vecchio ordinamento in giurisprudenza, economia e commercio o scienze politiche oppure di una laurea, specialistica o magistrale, equiparata o equipollente per legge.

22. Anche per questa categoria di soggetti, l'accesso all'Albo regionale in assenza di qualsiasi procedura di selezione o della formazione prevista dall'art. 1, comma 7 – volta ad accertare la qualificazione professionale necessaria per esercitare le funzioni segretariali – è contrario ai principi costituzionali sopra indicati, poiché non è sufficiente il semplice possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale per partecipare al concorso territoriale di accesso alla carriera di segretario degli enti locali.

23. Infine, con riferimento ai soggetti *sub* c) (iscritti all'Albo di cui all'art. 9, del decreto del Presidente della Repubblica n. 45/1997) e d) (segretari degli enti locali in servizio presso le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano), le circostanze eccezionali invocate dal legislatore regionale per non procedere al preventivo accertamento delle specialità linguistiche, funzionali e ordinamentali regionali, potrebbero tutt'al più giustificare l'iscrizione diretta nell'Albo regionale con efficacia circoscritta a un periodo limitato, diversamente da quanto previsto dall'art. 4, comma 3 in esame.

24. Tanto premesso, la funzione di Segretario comunale e provinciale costituisce una figura infungibile che deve rispondere a determinati requisiti stabiliti dalla legislazione nazionale. Pertanto, anche le disposizioni urgenti finalizzate a consentire il regolare funzionamento degli enti in presenza di una sensibile carenza degli organici devono ispirarsi a finalità di gestione coordinata ed omogenea a livello nazionale di tale criticità.

25. La previsione dell'art. 4, comma 3 si pone in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia di pubblico impiego (*ex multis*, sentenze nn. 40 del 2018, 167 del 2013, 227 del 2013, 7 del 2015 e la già citata sentenza n. 95 del 2021).

26. Si veda poi la sentenza n. 167 del 2021 di codesta Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della Regione Friuli- Venezia Giulia, così motivando:

«Alla stregua del suo oggetto e della necessità di soddisfare contingenti esigenze organizzative onde assicurare la continuità dell'azione amministrativa degli enti locali, la normativa impugnata va ricondotta alla materia "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", di cui all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto. Per espressa previsione statutaria, tuttavia, l'esercizio di tale competenza deve avvenire in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Tra di essi rientra quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale.

Prevedendo e disciplinando, dunque, l'attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale, funzionario del Ministero dell'interno (sentenza n. 23 del 2019), ai "dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale", la Regione ha violato tale principio, eccedendo dal limite imposto dallo statuto».



27. Da dette pronunce emerge che le competenze delle Regioni a Statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali e del relativo personale debbano esercitarsi in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali rientra quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali, categoria a cui appartengono i segretari comunali e provinciali, spettano al legislatore statale.

28. L'art. 4, comma 3 cit., nel disporre l'inapplicabilità dell'art. 1, commi 7 e 8 della legge regionale n. 46/1998, esclude la fase di accertamento dei requisiti che occorrono per accertare la qualificazione professionale necessaria all'esercizio delle specifiche e peculiari funzioni segretariali, ponendosi in conflitto con la normativa statale e con la declinazione che codesta Corte costituzionale ha operato dei principi costituzionali di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi, del concorso pubblico come strumento necessario per l'imparzialità amministrativa e la selezione di soggetti in possesso delle conoscenze tecnico specialistiche per svolgere le funzioni pubbliche, eccedendo altresì le competenze statutarie.

P. Q. M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta ecc.ma Corte costituzionale vorrà dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge regionale della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022 n. 6.

Roma, 26 luglio 2022

L'Avvocato dello Stato: D'ASCIA

22C00150

N. 50

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 luglio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2018, recante "Piano socio sanitario regionale 2019-2023" - Inserimento di un paragrafo denominato "Incremento del massimale di scelte degli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici in formazione specifica in medicina generale" - Previsione che le aziende del Servizio sanitario regionale possono prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Proroga, fino al 31 gennaio 2024, del comma 1 dell'art. 23 della legge regionale n. 1 del 2020 che prevede per il personale medico del Servizio sanitario regionale, che abbia maturato almeno quattro anni di servizio, l'accesso alle procedure concorsuali indette dagli enti del Servizio sanitario regionale per la disciplina di "Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza", ancorché non sia in possesso di alcuna specializzazione - Abrogazione del comma 2 dell'art. 23 della legge regionale n. 1 del 2020 che prevedeva per tali medici, una volta assunti, l'accesso in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Previsione, per il triennio 2022-2024, che i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, possono prestare attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile.

– Legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali), artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Veneto, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli articoli 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Veneto n. 12 del 27 maggio 2022 recante: «Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali» come da delibera del Consiglio dei ministri in data 21 luglio 2022



FATTO

In data 27 maggio 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n. 65 la legge regionale n. 12 del 27 maggio 2022, recante «Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali».

La normativa dettata dall'art. 12, comma 2, della suddetta legge collide con gli articoli 3 e 117, comma 3, della Costituzione; la normativa dettata dall'art. 21, commi 1 e 2, della stessa legge regionale collide con gli articoli 3 e 117, commi 2, lettera l), e 3 della Costituzione; la normativa dettata dall'art. 21, comma 3, della stessa legge regionale collide con gli articoli 3 e 117, commi 2, lettera a) e lettera l), e 3 della Costituzione.

Ciò per le seguenti ragioni in diritto.

1. Quanto all'art. 12, comma 2, legge regionale Veneto n. 12 del 27 maggio 2022

Violazione degli articoli 3 e 117, comma 3, della Costituzione.

La norma impugnata si pone in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nelle materie di competenza concorrente della «tutela della salute» e delle «professioni» di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, con riferimento all'art. 9, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, come modificato dall'art. 12, comma 3-bis, lettera a), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52; all'art. 2-*quiquies* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27; all'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999 n. 368.

Tanto, per le ragioni che qui di seguito si esporranno.

L'art. 12, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 12 del 2022 modifica l'allegato alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48, «Piano socio sanitario regionale 2019-2023»; attraverso l'inserimento di un paragrafo rubricato «Incremento del massimale di scelte degli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici in formazione specifica in medicina generale» al capitolo XIII della seconda parte del citato allegato.

Il paragrafo così inserito recita: «In relazione alla contingente carenza di medici di medicina generale, aggravata dagli effetti della recente emergenza epidemiologica da COVID-19 al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e di scongiurare la possibilità di interruzioni di pubblico servizio nell'assistenza territoriale, le aziende del servizio sanitario regionale possono prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di mille assistiti per il primo anno, e di milleduecento assistiti per gli anni successivi al primo. Le ore di incarico di assistenza primaria risultanti dalla convenzione sottoscritta dal medico iscritto al corso di formazione specifica in medicina generale con l'azienda saranno computabili quali attività pratiche del corso».

Tale possibilità, consentita dalla disposizione regionale ai medici che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale, di assumere gli incarichi ivi previsti costituisce una deroga ai principi generali a mente dei quali la partecipazione al corso di formazione è incompatibile con lo svolgimento di attività lavorative.

Attualmente la normativa statale consente solo due possibili deroghe al principio generale dell'incompatibilità: l'art. 2-*quiquies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della 24 aprile 2020, n. 27, prevede infatti:

«1. Per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, come stabilita dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ai medici iscritti al corso di formazione in medicina generale è consentita l'instaurazione di un rapporto convenzionale a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale. Le ore di attività svolte dai suddetti medici devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo, previsto dall'art. 26, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368.

2. Per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, come stabilita dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica e occupati fino alla fine della durata dello stato di emergenza. Le ore di attività svolte dai suddetti medici devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo previsto dall'art. 26, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368. In caso di assunzione di incarico provvisorio che comporti l'assegnazione di un numero di assistiti superiore a ottocento,



l'erogazione della borsa di studio è sospesa. Il periodo di attività, svolto dai medici specializzandi esclusivamente durante lo stato di emergenza, è riconosciuto ai fini del ciclo di studi che conduce al conseguimento del diploma di specializzazione. Le università, ferma restando la durata legale del corso, assicurano il recupero delle attività formative, teoriche e assistenziali, necessarie al raggiungimento degli obiettivi formativi previsti».

Le previsioni dei commi sopra riportati sono state prorogate dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15.

L'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2018, come modificato dal dall'art. 12, comma 3-bis, lettera a), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, al fine di far fronte alla carenza registrata sul territorio nazionale, dispone:

«Fino al 31 dicembre 2024, in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale. La loro assegnazione è in ogni caso subordinata rispetto a quella dei medici in possesso del relativo diploma e agli altri medici aventi, a qualsiasi titolo, diritto all'inserimento nella graduatoria regionale, in forza di altra disposizione. Resta fermo, per l'assegnazione degli incarichi per l'emergenza sanitaria territoriale, il requisito del possesso dell'attestato d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale. Il mancato conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale entro il termine previsto dal corso di rispettiva frequenza fatti salvi i periodi di sospensione previsti dall'art. 24, commi 5 e 6 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, comporta la cancellazione dalla graduatoria regionale e la decadenza dall'eventuale incarico assegnato».

Al comma 2, l'art. 9 cit. precisa: «Per le finalità di cui al comma 1, le regioni e le province autonome, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, prevedono la limitazione del massimale degli assistiti in carico fino a mille assistiti, anche con il supporto dei tutori di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo n. 368 del 1999, o del monte ore settimanale e possono organizzare i corsi anche a tempo parziale, garantendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale. Le ore di attività svolte dai medici assegnatari degli incarichi ai sensi del compia I devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo previsto dall'art. 26, comma 1, del citato decreto legislativo n. 368 del 1999».

Le summenzionate disposizioni statali sono norme di stretta applicazione, in quanto hanno carattere speciale ed eccezionale, essendo ancorate ad una situazione contingente e temporanea qual è la carenza dei medici di medicina generale registrata, in particolare, durante la pandemia da COVID-19.

Dette norme, invero, indicano in modo puntuale e circostanziato i presupposti in presenza dei quali è consentito ai medici che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale di assumere, rispettivamente, «incarichi temporanei» come definiti nell'ambito dell'ACN di settore (art. 9, decreto-legge n. 135/2018), che si trasformano in incarichi a tempo indeterminato a decorrere dalla data di conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale e incarichi a tempo determinato, «incarichi provvisori o di sostituzioni» (art. 2-*quinquies* - decreto-legge n. 8/2020), che il medico ricopre limitatamente al periodo di assenza del titolare.

Allo scopo di non pregiudicare l'attività formativa del medico in formazione, peraltro, il legislatore statale, nell'ipotesi di incarichi temporanei ex art. 9, del decreto-legge n. 135/2018, ha previsto un limite di mille assistiti; per l'ipotesi in cui l'incarico provvisorio comporti l'assegnazione di un numero di assistiti superiore a ottocento, è, comunque, prevista la sospensione della borsa di studio.

Ciò posto, le disposizioni introdotte dalla Regione Veneto, nel disciplinare gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale prevedono un massimale di scelte fino a mille assistiti per il primo anno, e di milleduecento assistiti per gli anni successivi al primo.

È dunque evidente come esse si discostino dalle disposizioni di cui all'art. 9 cit.; tanto integra la violazione di principi fondamentali dettati dal legislatore statale nelle materie concorrenti della «tutela della salute» e delle «professioni», ingenerando il rischio dell'erogazione di prestazioni sanitarie di livello non adeguato ed incidendo sul percorso formativo del medico; nella misura in cui la norma introduce un regime diversificato rispetto alle norme statali suindicate, la stessa evidenzia profili di criticità anche in relazione al principio di eguaglianza (art. 3 Costituzione), il quale implica che le regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti di cui trattasi siano omogenee su tutto il territorio nazionale.



2. Quanto all'art. 21, commi 1 e 2, legge regionale Veneto n. 12 del 27 maggio 2022

Violazione degli articoli 3 e 117, commi 2, lettera l), e 3 della Costituzione.

L'art. 21, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 12 del 2022 prevede: «Al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, il comma 1 dell'art. 23 della legge regionale 24 gennaio 2020, n. I “Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2019 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali” è prorogato fino al 31 gennaio 2024. Il servizio previsto dal comma medesimo, comprovato da contratti a tempo determinato, da contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da rapporti in convenzione o da altre forme di rapporto di lavoro flessibile, ovvero le attività documentate da un numero di ore equivalente ad almeno quattro anni di servizio del personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno, anche non continuative, possono essere maturati fino al 30 giugno 2022 e nei quindici anni precedenti presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario nazionale».

Il richiamato art. 23, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2020 a sua volta stabilisce: «1. Al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, il personale medico del servizio sanitario regionale che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato, negli ultimi dieci anni, almeno quattro anni di servizio, anche non continuativo, comprovato da contratti a tempo determinato, da contratti di collaborazione coordinata e continuativa o da altre forme di rapporto di lavoro flessibile, ovvero un documentato numero di ore di attività equivalente ad almeno quattro anni di servizio del personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno, anche non continuative, presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale, accede alle procedure concorsuali indette dagli enti del Servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2021, per la disciplina di “Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza”, ancorché non sia in possesso di alcuna specializzazione. 2. Una volta assunti, i medici accedono in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza, sulla base di specifici protocolli d'intesa tra regione e università ove ha sede la scuola di specializzazione per la disciplina del numero di posti attivabili, delle modalità di frequenza al corso di specializzazione, dello svolgimento presso l'università delle attività teoriche e presso l'azienda di appartenenza delle attività pratiche e di tirocinio». Il combinato disposto delle citate disposizioni regionali non è in linea con le regole che governano il pubblico concorso per l'accesso alla dirigenza sanitaria, dettate dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992: «alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483, ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine [...]».

L'art. 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 483 del 1997, a sua volta, individua i requisiti di ammissione al concorso per titoli ed esami per il primo livello dirigenziale medico, precisando: «i requisiti specifici di ammissione al concorso sono i seguenti:

- a) laurea in medicina e chirurgia;
- b) specializzazione nella disciplina oggetto del concorso;
- c) iscrizione all'albo dell'ordine dei medici-chirurghi, attestata da certificato in data non anteriore a sei mesi rispetto a quella di scadenza del bando».

Pur se le norme regionali proposte si prefiggono l'obiettivo di fronteggiare la nota carenza di personale medico nei servizi di emergenza urgenza, esse tuttavia - laddove prevedono procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti medici che prescindono dalla verifica del possesso del requisito della specializzazione — finiscono con l'incidere sulle condizioni — previste dalla normativa nazionale — che assicurano il buon andamento dell'amministrazione e la qualità dell'attività assistenziale erogata nei servizi di emergenza-urgenza.

Rileva, infatti, in tale prospettiva «la stretta inerenza che tutte le norme in questione presentano con l'organizzazione del Servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi. Alla stregua di tali considerazioni e facendo applicazione del criterio - già utilizzato da questa Corte con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una “concorrenza di competenze” - che tende a valorizzare “l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre” (sentenza n. 50 del 2005), deve ritenersi che l'ambito materiale interessato dalle disposizioni in esame sia, appunto, quello della “tutela della salute”» (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2006).

Si richiama, altresì, la sentenza della Corte costituzionale n. 38 del 2020, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, l'art. 135 della legge regionale Piemonte n. 19 del 2018, che consentiva al personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza



territoriale 118 delle Aziende sanitarie regionali e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma privo dell'attestato di formazione in medicina generale, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale.

Nello specifico, la Corte costituzionale, in quell'occasione ha ritenuto che l'art. 21 del decreto legislativo n. 368 del 1999 — in base al quale per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale (SSN) è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale — venisse in rilievo quale principio fondamentale della legislazione statale in materia, considerata l'importanza che la formazione del medico assume ai fini dello svolgimento delle relative funzioni.

A parere della Consulta, la norma impugnata dal Governo in quell'occasione, sebbene si prestasse ad incidere su una pluralità di materie, andava ascritta, per la sua stretta inerenza con l'organizzazione del Servizio sanitario regionale, con prevalenza a quella della «tutela della salute», nella quale spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali.

Le criticità evidenziate riguardo alla norma regionale qui impugnata, che proroga di ulteriori tre anni la possibilità di indire procedure concorsuali per assumere medici senza specializzazione, destinati a prestare servizio negli enti del servizio sanitario regionale anche a tempo indeterminato (dunque in maniera stabile), sono aggravate dalla circostanza che la proroga in questione è accompagnata dalla contestuale abrogazione — ad opera dell'art. 21, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2022 — del comma 2 dell'art. 23 della legge n. 1 del 2020, la quale disponeva: «2. Una volta assunti, i medici accedono in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza, sulla base di specifici protocolli d'intesa tra regione e università ove ha sede la scuola di specializzazione per la disciplina del numero di posti attivabili, delle modalità di frequenza al corso di specializzazione, dello svolgimento presso l'università delle attività teoriche e presso l'azienda di appartenenza delle attività pratiche e di tirocinio».

Il mantenimento di tale previsione avrebbe consentito quanto meno di attenuare gli effetti della portata derogatoria della disposizione in esame, nella misura in cui garantiva comunque il contestuale avvio del necessario percorso formativo attraverso l'immediato accesso in soprannumero al corso di specializzazione in medicina di emergenza-urgenza.

Pertanto, i commi 1 e 2 dell'art. 21 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2022 si pongono in contrasto con le disposizioni legislative statali vigenti, che prevedono quale requisito specifico per l'accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale il possesso della specializzazione nella disciplina di «Medicina e chirurgia d'accezione e d'urgenza», con riferimento a quanto disposto dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dall'art. 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 483 del 1997, in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia concorrente della «tutela della salute» di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Essi sono altresì in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, che appare violato dall'introduzione di un regime di accesso alle procedure concorsuali diversificato per la sola regione rispetto quello stabilito dalle norme nazionali, e con l'art. 117, comma 2, lettera 1), della Costituzione, sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, pure attinta dalla disposizione qui censurata che, in effetti, involge anche la disciplina del rapporto di lavoro dei sanitari, per l'appunto rientrante nell'ordinamento civile, riservato al legislatore statale.

3. Quanto all'art. 21, comma 3, legge regionale Veneto n. 12 del 27 maggio 2022

Violazione degli articoli 3 e 117, commi 2, lettera a) e lettera 1), e 3 della Costituzione

L'art. 21, comma 3, della legge della Regione Veneto n. 12 del 2022 prevede che, per il triennio 2022-2024, i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, fatte salve le disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 «Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE», possono prestare, al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile.

Tale disposizione regionale introduce una deroga al regime delle incompatibilità previste per il medico in formazione specialistica, consentendo allo specializzando di prestare, in aggiunta all'attività formativa di medico in formazione specialistica prevista a tempo pieno, ulteriori attività di supporto ai servizi di emergenza urgenza



che si pongono — per quanto la disposizione intenda far salve le disposizioni del decreto legislativo n. 368 del 1999 — in contrasto con la disciplina prevista dall'art. 40 del medesimo decreto legislativo n. 368 del 1999(1).

La previsione del comma 3 dell'art. 21 della legge della Regione Veneto n. 12/2022 determina disparità di trattamento nella platea dei medici, delineando — in combinato disposto con il comma 1 del medesimo art. 21 — un canale di accesso alla professione che, prescindendo dal possesso della specializzazione medica, risulta irragionevolmente diverso da quello previsto su tutto il territorio nazionale, con una deroga, limitata al territorio veneto, del principio generale di esclusività della specializzazione stabilito dalla legge dello Stato: ciò in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Ancora, le disposizioni regionali intervengono a disciplinare una materia di diretta derivazione europea, nella misura in cui — come detto sopra — si rendono incompatibili con disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 368/1999, recante «Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE» (segnatamente, con l'art. 40), con incidenza, quindi, anche sulla sfera di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera a), della Costituzione.

Pertanto, l'art. 21, comma 3, della legge della regione Veneto n. 12 del 2022, con riferimento a quanto disposto dall'art. 40 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, si pone in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, ma anche con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile nella misura in cui investe la materia del rapporto di lavoro dei sanitari, nonché con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia concorrente della «tutela della salute» di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Per le ragioni e nei termini suesposti, gli articoli 12, comma 2 e 21, commi 1, 2 e 3 della legge regionale Veneto n. 12 del 27 maggio 2022, devono essere dichiarati incostituzionali.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi e nei termini sopra specificati, la legge regionale Veneto n. 12 del 27 maggio 2022

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 21 luglio 2022;*
- 2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;*
- 3. copia della legge regionale impugnata.*

Con ogni salvezza.

Roma 23 luglio 2022

Avvocato dello Stato: RUSSO

22C00153

(1) «1. Per la durata della formazione a tempo pieno al medico è inibito l'esercizio di attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si effettua la formazione ed ogni rapporto convenzionale o precario con il Servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private. L'impegno richiesto per la formazione specialistica è pari a quello previsto per il personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno, assicurando la facoltà dell'esercizio della libera professione intramuraria. 2. Il medico in formazione specialistica, ove sussista un rapporto di pubblico impiego, è collocato, compatibilmente con le esigenze di servizio, in posizione di aspettativa senza assegni, secondo le disposizioni legislative contrattuali vigenti. Il periodo di aspettativa è utile ai fini della progressione di carriera e del trattamento di quiescenza e di previdenza. 3. Gli impedimenti temporanei superiori ai quaranta giorni lavorativi consecutivi per servizio militare, gravidanza e malattia, sospendono il periodo di formazione, fermo restando che l'intera sua durata non è ridotta a causa delle suddette sospensioni. Restano ferme le disposizioni in materia di tutela della gravidanza di cui alla legge 30 dicembre 1971, n. 1204 e successive modificazioni, nonché quelle sull'adempimento del servizio militare di cui alla legge 24 dicembre 1986, n. 958 e successive modificazioni. 4. Non determinano interruzione della formazione, e non devono essere recuperate, le assenze per motivi personali, preventivamente autorizzate salvo causa di forza maggiore, che non superino trenta giorni complessivi nell'anno accademico e non pregiudichino il raggiungimento degli obiettivi formativi. In tali casi non vi è sospensione del trattamento economico di cui all'art. 39, comma 3. 5. Durante i periodi di sospensione della formazione di cui al comma 3, al medico in formazione compete esclusivamente la parte fissa del trattamento economico limitatamente ad un periodo di tempo complessivo massimo di un anno oltre quelli previsti dalla durata legale del corso. 6. Nell'ambito dei rapporti di collaborazione didattico-scientifica integrata tra università italiane ed università di Paesi stranieri, la formazione specialistica può svolgersi anche in strutture sanitarie dei predetti Paesi, in conformità al programma formativo personale del medico e su indicazione del consiglio della scuola, fermo restando quanto previsto dall'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162»



N. 96

Ordinanza del 14 luglio 2022 della Corte d'Appello di Milano nel procedimento penale a carico di R. S.

Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente qualora per il conducente che provochi un incidente stradale sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro.
– C.p. [*recte*: Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada)], art. 186, comma 2-*bis*.

CORTE D'APPELLO

DI MILANO

SEZ. I PENALE

Nel procedimento N. 5018/21 R.G.A.

La Corte d'Appello di Milano/Sez. I Penale, riunita in camera di consiglio nella persona dei sigg.:

Dott.ssa. Valeria De Risi — Presidente rel.;

Dott.ssa. Chiara Nobili — Giudice;

Dott.ssa Paola Di Lorenzo — Giudice;

ha pronunciato la seguente ordinanza

Premesso che:

Con atto depositato in data 2.2.2021, l'avv. Federica Libero, difensore di fiducia del sig. R. S. , ha interposto appello nell'interesse del predetto imputato avverso la sentenza n. 291/21 emessa dal Tribunale di Milano in data 13.1.2021, con cui questi veniva ritenuto responsabile in ordine al reato ... di cui agli artt. 186 commi 1, 2 lett. c), - 186 comma 2 bis e 186 comma 2-*sexies* D.L.vo 30.4.1992 n. 285 e ss. mod., per avere circolato — durante le ore notturne (alle ore ... c. ca) — sulla pubblica via alla guida dell'autovettura ... tg ... , benché fosse in stato di ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche (tasso alcolemico riscontrato ... g/l) e per avere provocato in tali circostanze un incidente stradale.

Commesso in ... il ... e quindi condannato alla pena di mesi 8 di arresto ed € 7.200,00 di ammenda, concessi i doppi benefici di legge, applicata inoltre la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida.

Tra i plurimi motivi di gravame formulati, la difesa, nel dolersi dell'eccessivo rigore della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente, ha sollecitato questa Corte ad adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni di cui agli artt. 186, co. 2, lett. c) e co. 2-*bis* C.d.S., conforme a quanto espresso nella pronuncia C. Cost. 88/2019 (dichiarativa della parziale illegittimità costituzionale dell'art. 222, co. 2 C.d.S.), tale da consentire al giudice di valutare nel merito un'eventuale disapplicazione della misura della revoca della patente e la sua sostituzione con quella della sospensione del titolo di guida.

In subordine rispetto all'accoglimento del motivo di cui sopra, il difensore dell'imputato ha reiterato la richiesta (già avanzata e rigettata nel giudizio di primo grado) di sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 222 C.d.S. per contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione, nonché con il principio di proporzionalità della pena desunto dall'esegesi giurisprudenziale della medesima norma.

Ad opinione della parte privata, l'automatismo sanzionatorio che ricollega necessariamente la revoca della patente alla condotta di chi abbia cagionato un incidente stradale versando in stato di ebbrezza con un valore di stato alcolemico accertato superiore ad 1,5 g/l violerebbe la previsione costituzionale sopra richiamata, precludendo al Giudice la possibilità di irrogare una sanzione proporzionata e graduata rispetto alle circostanze del caso concreto.

Ulteriormente e sotto diverso profilo, sarebbe il nuovo assetto delle disposizioni del Codice della strada — proprio per come determinato dalla sentenza 88/2019 della Consulta — a dare luogo ad un'insanabile disparità di trattamento. Allo stato, in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità parziale dell'art. 222, co. 2 C.d.S., è concesso punire anche con la sola sospensione della patente il conducente che abbia colposamente provocato la morte di terzi, ovvero che abbia procurato lesioni gravi o gravissime, purché non versasse in stato di ubriachezza. Mentre è tuttora imposta la sanzione della revoca della licenza al guidatore alterato dall'uso di sostanze alcoliche (con tasso superiore a 1,5 g/l) che abbia causato un sinistro, a prescindere dagli effettivi danni arrecati ad alcuno. In definitiva, la sanzione amministrativa accessoria comminata per un delitto risulta più tenue rispetto a quella ancora prevista per una fattispecie contravvenzionale.



All'udienza del 29.6.2022, celebrata con rito cartolare, la Corte riunita in camera di consiglio, ricevute le conclusioni scritte delle parti, ha disposto rinvio alla data del 14.7.2022 per meglio valutarne le richieste, anche in ordine all'opportunità di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Esaminate le argomentazioni difensive:

Va anzitutto precisato, portando a coerenti conclusioni le considerazioni enucleate dal difensore, che il paventato dubbio di costituzionalità verte non già sull'art. 222 C.d.S. (come impropriamente esplicitato, forse per mero errore materiale, nelle richieste contenute nell'atto di appello), ma sull'art. 186, co. 2- bis, D.L.vo 285/1992, a mente del quale: " ... Qualora per il conducente che provochi un incidente stradale sia accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro (g/l) ... la patente di guida è sempre revocata ai sensi del capo II, sezione II, del titolo VI".

Tale essendo il dato testuale, ritiene questa Corte di non poter risolvere il presunto contrasto tra la norma di legge e il parametro costituzionale ricorrendo unicamente a strumenti ermeneutici — come prospettato in prima battuta dal difensore istante. Il criterio letterale rimane pur sempre canone d'interpretazione primario (art. 12 Preleggi), che si erge — soprattutto in materia penale — ad ineludibile presidio del principio di legalità sostanziale (art. 25, co. 2 Cost.), nei suoi corollari di precisione e tassatività. Nella specie, il chiaro tenore della disposizione ("la patente di guida è sempre revocata") non lascia spazio a letture che permettano di derogare all'obbligatoria applicazione della revoca senza travalicare il significato proprio delle parole che compongono l'enunciato normativo. Dunque, l'unica via praticabile per ovviare all'ipotizzata situazione di incompatibilità tra la previsione del codice della strada e la fonte gerarchicamente sovraordinata rimane la promozione del sindacato di costituzionalità.

La questione appare rilevante e non manifestamente infondata e pertanto deve essere accolta, con conseguente sottoposizione della stessa al vaglio della Consulta.

Si osserva:

SULLA RILEVANZA IN CONCRETO

Il giudizio di costituzionalità è rilevante per la decisione del processo pendente dinanzi al giudice *a quo*, siccome ritiene questa Corte che, nel caso di specie, l'imputato potrebbe beneficiare di una parziale riforma in senso favorevole della sentenza di primo grado, in punto di trattamento sanzionatorio, con applicazione della sola sospensione della patente di guida invece della sua revoca, in considerazione della contenuta gravità del fatto-reato e della personalità del sig. R .

Difatti, per quanto emerge dagli atti del procedimento, il prevenuto ha impattato con il proprio veicolo contro il *guard rail*, perdendo il controllo del mezzo, ma senza cagionare danno a terzi — e neppure a sé stesso — e senza provocare significativo intralcio alla circolazione, tant'è vero che era riuscito a riposizionare l'automobile in strada con l'aiuto di alcuni avventori ed era sul punto di allontanarsi autonomamente.

Inoltre, il tasso alcolico accertato (... g/l) era comunque prossimo, ancorché superiore, alla soglia prevista dall'art. 186, co. 2, lett. c) D.L.vo 285/1992 (1,50 g/l). Trattasi infine di soggetto sostanzialmente incensurato (posto che l'unico precedente è stato definito con il positivo esito della messa alla prova) . Tutte queste considerazioni avevano indotto il Giudice di prime cure ad irrogare una pena contenuta e a concedere i doppi benefici di legge.

Essendo pacifico che la sospensione condizionale della pena *ex artt.* 163 e ss. c.p. opera per le pene accessorie, secondo lo stesso regime delle pene principali, ma non per le sanzioni amministrative accessorie (tra le tante, Cass. pen., Sez. III, 22 ottobre 2008, n. 39499), si appalesa il primario ruolo afflittivo ricoperto dalla revoca della patente di guida; unica misura punitiva concretamente efficace. Risulta cioè quanto mai stridente che pur a fronte di una positiva prognosi sulla futura astensione dalla commissione di altri reati che è stata in concreto effettuata in favore dell'imputato R. , nessuna valutazione prognostica favorevole possa essere effettuata sulla sanzione amministrativa accessoria poiché essa discende automaticamente dall'affermazione di colpevolezza, senza che residui alcun potere discrezionale in capo al giudicante per poterne graduare l'afflittività ed adattarla al caso concreto.

Ancora in tema di rilevanza in concreto della sollevata questione di costituzionalità, essa è particolarmente pregnante soprattutto in considerazione delle peculiari condizioni personali dell'imputato R S

Esso è occupato come agente di commercio ed è tenuto per esigenze lavorative a spostarsi frequentemente sul territorio. La revoca della patente di guida, con conseguente impossibilità di dotarsi di nuovo titolo se non a seguito di nuovo esame dopo cinque anni dal ritiro, inciderebbe notevolmente sulla sua capacità di proseguire e mantenere la sua attività lavorativa. Anche di questo serio pregiudizio occupazionale dovrà tenersi conto al fine di irrogare una sanzione commisurata e proporzionata alla gravità del reato.



SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

È dato acquisito che la Corte costituzionale detenga il potere-dovere di sindacare la proporzionalità della sanzione penale, senza per ciò intaccare le prerogative spettanti al Legislatore, quando la scelta e la commisurazione della pena trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni tra situazioni omogenee e, di converso, in caso di equiparazione di situazioni oggettivamente differenti, prive di ragionevole giustificazione (C. Cost. 50/1980; 68/2012; 236/2016; 222/2018).

Tale impostazione di principio, valevole per la pena in senso proprio, è stata poi estesa ad opera della giurisprudenza costituzionale anche all'ambito delle sanzioni amministrative punitive, come recentemente ribadito dalla sentenza C. Cost. 95/2022. Nella stessa pronuncia, si è evidenziato come “il principio della proporzionalità delle sanzioni rispetto alla gravità dell'illecito si applic[hi] anche al di fuori dei confini della responsabilità penale, e in particolare alla materia delle sanzioni amministrative a carattere punitivo, rispetto alle quali esso trova il proprio fondamento nell'art. 3 Cost., in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione”. Il razionale dell'estensione va ravvisato nel fatto che le sanzioni amministrative “condividono [...] con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito, per la cui commissione l'ordinamento dispone che l'autore subisca una sofferenza in termini di restrizione di un diritto (diverso dalla libertà personale, la cui compressione in chiave sanzionatoria è riservata alla pena)”. Ne consegue che “allo stesso modo che per le pene — pur a fronte dell'ampia discrezionalità che al legislatore compete nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo — anche per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata” (si fa quindi rinvio alle conformi sentenze C. Cost. 185/2021; 112/2019; 88/2019; 22/2018).

Della natura (anche) punitiva (oltre che preventiva) della sanzione amministrativa della revoca della patente di guida — a lungo negata dalla giurisprudenza — sembra non potersi più dubitare. In tal senso si è espressa in maniera puntuale C. Cost. 68/2021, dopo svariate precedenti aperture interpretative del medesimo avviso (C. Cost. 63/2019 e 88/2019; Cass. pen., Sez. I, cent. n. 35457/2021). È poi manifesto come la misura sanzionatoria in esame sia idonea a comprimere notevolmente il diritto alla libertà di circolazione ex art. 16 Cost. e, talvolta, il diritto al lavoro tutelato dagli artt. 4 e 35 della Carta Fondamentale (come, segnatamente, nel caso che occupa).

A parere di questa Corte d'Appello, la disposizione in parola si pone effettivamente in tensione con il principio di eguaglianza-ragionevolezza dettato dall'art. 3 della Costituzione, nonché con il principio di proporzionalità della pena e della sanzione amministrativa discendente dalla stessa previsione costituzionale, allorché accomuna una serie di situazioni giuridiche disomogenee in termini di offensività e graduabili sotto il profilo della colpevolezza e della risposta punitiva; pertanto meritevoli, almeno in astratto, di un trattamento differenziato.

Questa Corte non condivide, in proposito, la valutazione effettuata dal Tribunale di Milano che ha respinto i dubbi sulla costituzionalità rifacendosi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 88/2019 che, nel mantenere la obbligatoria revoca della patente di guida come sanzione obbligatoria proprio nelle ipotesi in cui il conducente si sia messo alla guida del mezzo con tasso alcolemico superiore a 1,50, ha ritenuto che fosse stata effettuata una graduazione della sanzione in relazione ai comportamenti altamente pericolosi e tali da giustificare in ogni caso la revoca della patente. Non si è invero considerato che nel caso che ci occupa si verte in materia di guida in stato di ebbrezza senza conseguenze lesive, sicché la parificazione delle conseguenze sanzionatorie accessorie sull'abilitazione alla guida, non appare giustificata sebbene in entrambi i casi il conducente guidasse con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l.

Piuttosto, parrebbe conformarsi maggiormente ai principi sopra richiamati, in luogo del previsto automatismo sanzionatorio, consentire al giudice di scegliere la specie di sanzione amministrativa accessoria da irrogare, all'esito di un esame che tenga conto di tutte le circostanze di fatto caratterizzanti la vicenda concreta.

Sotto molteplici aspetti, è possibile infatti differenziare il livello di offensività della condotta prevista e punita dall'art. 186, co. 2 lett c) aggravata ai sensi del co. 2-bis C.d.S., ad esempio in base all'entità del fattore di pericolo attivato (si pensi alla guida in stato di ebbrezza in un'area desolata ovvero in un centro abitato; su vie interne o rurali ovvero su strade provinciali/statali o autostrade; in zone poco battute ovvero trafficate) o alla gravità del danno cagionato (solo a cose ovvero anche a persone, oppure ove non vi sia stato danno alcuno).



Quanto detto circa l'indebita equiparazione di situazioni differenti può ancor più nitidamente apprezzarsi se si tiene conto della costante interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità a proposito della nozione di "incidente" rilevante in tema di reati stradali. Vi si include infatti qualunque forma di collisione del veicolo contro un ostacolo ovvero la sua fuoriuscita di strada, a prescindere dalla causazione di alcun danno a cose o persone (si vedano, *ex multis*, Cass. pen., Sez. IV, sent. n. 7659/2019(1) sent. n. 4775/2018(2)

Di talché, la condotta dell'automobilista che abbia provocato un sinistro senza conseguenze dannose è parificata, quanto all'incidenza della sanzione amministrativa accessoria, a quella del conducente che abbia determinato la distruzione o il danneggiamento di cose, ovvero abbia cagionato, persino, lesioni (lievi) a una o più persone (3)

Allo stesso modo, l'illecito può assumere sfaccettature di maggiore o minore riprovevolezza, sia in ragione dell'entità del superamento della soglia di tasso alcolico fissata dalla legge, sia per le effettive modalità attraverso le quali il comportamento dell'agente si estrinseca.

Certamente, per quanto concerne le violazioni della legge penale in questione, nucleo della colpevolezza e rimproverabilità va individuato nella scelta cosciente (poiché tale deve considerarsi, seppur frutto di una mente obnubilata) di porsi alla guida nonostante l'assunzione di alcolici. Tuttavia, risponde a criteri di proporzionalità il distinguere — per grado della colpa — le situazioni in cui il conducente ebbro abbia dato luogo ad incidente circolando in maniera gravemente difforme rispetto alle prescrizioni dettate dalle norme stradali e ai generali canoni di diligenza, prudenza e perizia (guida a velocità elevata, cambi repentini di carreggiata, sorpassi improvvisi); dai casi in cui lo stesso, seppur alterato, abbia comunque osservato le regole della strada, modulando lo stile di guida anche in relazione alle proprie condizioni psicofisiche (procedendo a velocità assai moderata, mantenendo l'andatura nella corsia di destra ed evitando sorpassi), e finendo per perdere il controllo del veicolo solamente per il calo di riflessi determinato dallo stato di ubriachezza.

L'attuale panorama normativo nega al giudice ogni possibilità di conferire rilievo a tutti questi fattori nella valutazione della sanzione amministrativa da irrogare, che si risolve nell'automatica comminatoria della revoca della patente di guida, anche nei casi di minore gravità (in particolare, nelle ipotesi in cui non vi siano stati danni). È ben vero che il ricorso ad una presunzione o automatismo sanzionatorio non è precluso al Legislatore, né il principio di offensività vi osta di per sé; d'altra parte, però, tali meccanismi devono risultare fondati su giustificazioni ragionevoli, e non disciplinare in maniera uniforme situazioni obiettivamente diverse (C. Cost. 73/2019).

Richiede infine talune considerazioni il tema del rapporto tra la presente richiesta di vaglio di costituzionalità e la recente sentenza della Consulta n. 88/2019, già ripetutamente menzionata.

Il Giudice delle leggi, nel dichiarare la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 222, co. 2 (quarto periodo) C.d.S. "nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-bis (Omicidio stradale) e 590-bis (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada", ha fatto salve le ipotesi in cui ricorrano le "circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.". Ha quindi superato e retto lo scrutinio di costituzionalità l'automatica revoca della patente nei soli casi ove i reati di cui ai predetti articoli siano stati commessi dal conducente in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione conseguente all'assunzione di stupefacenti.

Ad avviso di questa Corte remittente, che condivide la tesi avanzata dal difensore dell'imputato sul punto, non può inferirsi dal tenore di quest'ultima pronuncia la permanente validità anche dell'automatismo sanzionatorio previsto dall'art. 186, co. 2-bis C.d.S. (per cui all'incidente causato da guida in stato di ebbrezza con tasso alcolico superiore a 1,5 g/l segue sempre la revoca — e mai la mera sospensione — della patente).

Il divario di offensività tra le ipotesi di reato considerate appare palese. Da un lato si collocano delitti colposi che implicano quantomeno una compromissione grave dell'integrità fisica di un terzo, quando non addirittura la sua morte; dall'altro, una contravvenzione che può consumarsi anche in totale assenza di danni.

(1) "Rientrano nella nozione di incidente stradale sia l'uscita di strada del veicolo sia l'urto contro il guard rail, dato che ciò può cagionare intralcio o disagio alla circolazione stradale — è da confermarsi, nella specie, l'aggravante di cui all'art. 186, comma 2-bis C.d.S.";.

(2) "Ai fini dell'aggravante di cui all'art. 186 C.d.S., comma 2-bis, nella nozione di incidente stradale sono da ricomprendersi tanto l'urto del veicolo contro un ostacolo, quanto la sua fuoriuscita dalla sede stradale; a tal fine, non sono, invece, previsti né i danni alle persone né i danni alle cose, con la conseguenza che — per affermarne la sussistenza — è sufficiente qualsiasi, purché significativa, turbativa del traffico, potenzialmente idonea a determinare danni".

(3) Al di fuori della portata applicativa del nuovo art. 590-bis c.p., limitato alle ipotesi di lesioni gravi o gravissime, può infatti ben realizzarsi il concorso formale di reati tra la fattispecie di cui all'art. 590, co. 1 e 4 c.p. e quella di cui all'art. 186, co. 2 e 2-bis D.L.vo 285/1992. In tal caso, la sanzione amministrativa accessoria prevista dall'art. 186, co. 2-bis C.d.S. si applica in luogo dell'art. 222, co. 2, primo periodo, sussistendo l'elemento specializzante dello stato di ebbrezza alcolica superiore a 1,5 g/l.



In altre parole, il fatto che la Consulta abbia ritenuto immune da censure di costituzionalità la scelta legislativa di punire con la revoca obbligatoria della patente il conducente trovato in stato di ebbrezza all'atto della commissione dei reati di cui agli artt. 589-bis, 590-bis c.p., non mette definitivamente al riparo da critiche di proporzionalità della sanzione anche la diversa fattispecie di cui all'art. 186, co. 2-bis, D.L.vo n. 285/1992.

Va infatti assolutamente rimarcata la differenza tra delitti che importano la lesione di beni giuridici di primaria importanza come l'incolumità personale e la vita, da un reato contravvenzionale che — come detto — ben potrebbe realizzarsi anche in mancanza di lesione diretta ad alcun bene giuridico, con l'offesa che rimane contenuta allo stadio del pericolo.

In definitiva, l'impianto sanzionatorio vigente si configura come sproporzionato e irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., perlomeno nella parte in cui non permette di infliggere una sanzione amministrativa accessoria più tenue al responsabile del reato di cui all'art. 186, co. 2, lett c) e co. 2-bis C.d.S. che non abbia cagionato danni a terzi. E ciò a maggior ragione in base proprio alla sentenza 88/2019, che ha fatto cadere l'obbligatorietà della revoca della patente per il condannato ai sensi degli artt. 589-bis e 590-bis c.p. — purché non in stato di ubriachezza. Sarebbe quindi ingiustificato punire necessariamente con la revoca del titolo il conducente in stato di ebbrezza, ma che non abbia arrecato lesioni o danni di altro genere.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, L. 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara

rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, co. 2-bis c.p., in relazione all'art. 3 della Costituzione, nonché del principio di offensività desunto dagli artt. 13, 25, co. 2 e 27, co. e 3 Cost., nella parte in cui prevede l'automatica e inderogabile applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida qualora per il conducente che provochi un incidente stradale sia accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro, sussumendo in termini di omogeneità una vasta gamma di condotte diverse e graduabili sotto i profili dell'offensività e della colpevolezza;

Sospende

il presente procedimento e

ordina

l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale a cura della cancelleria, nonché la notifica dell'ordinanza medesima al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

La presente ordinanza, emessa in camera di consiglio all'udienza celebrata nelle forme del procedimento camerale, ai sensi dell'art. 16 del Decreto Legge 30 dicembre 2021, n. 228 viene comunicata a mezzo pec a tutte le parti processuali.

Il processo viene rinviato, in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale, all'udienza del 14 dicembre 2022.
Milano, 14 luglio 2022

La Presidente: DE RISI

I consiglieri: NOBILI - DI LORENZO



N. 97

*Ordinanza del 1º luglio 2022 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da I.A. I.G.
contro Ministero dell'interno - Questura di Brescia*

Straniero - Ordine pubblico e sicurezza - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Previsione che, nel richiamare tutti i reati inerenti agli stupefacenti, dispone che la fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 sia automaticamente ostativa al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 4, comma 3.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5875 del 2019, proposto dal signor I. G. I. A., rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Marchese, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Contro il Ministero dell'interno e la Questura di Brescia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato e con questi elettivamente domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lombardia, sezione staccata di Brescia, n. 39 del 17 gennaio 2019, che ha respinto il ricorso proposto avverso il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato emesso dalla Questura di Brescia il 26 settembre 2018.

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno e della Questura di Brescia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 giugno 2022 il consigliere Giulia Ferrari e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e diritto, quanto segue.

FATTO

1. Il signor I., cittadino egiziano, ha fatto ingresso sul territorio italiano in data ..., all'età di ..., come minore straniero non accompagnato.

In favore del medesimo, in data ..., è stato rilasciato il permesso di soggiorno n. ... per motivi di affidamento.

In data ... la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro ha espresso, ai sensi dell'art. 32, comma 1-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico dell'immigrazione), parere positivo al proseguimento del soggiorno in Italia del minore anche dopo il raggiungimento della maggiore età, in considerazione del «positivo percorso di inserimento nel contesto sociale del nostro Paese».

In favore del ricorrente è stato pertanto rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di famiglia valido dal ..., di cui in data ... è stato chiesto il rinnovo per motivi di lavoro subordinato.

2. Con decreto del ..., il Questore di Brescia ha respinto l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato di cui era titolare il sig. I. G. I. A. Il provvedimento di diniego era motivato sul presupposto che l'odierno appellante era stato condannato alla pena di mesi cinque e giorni dieci di reclusione e euro 600 di multa per il reato previsto e punito dall'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.



3. Il decreto è stato impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale Brescia chiedendone annullamento per violazione di legge e, in particolare, degli articoli 4 e 5, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico dell'immigrazione) perché il reato non sarebbe sintomatico di pericolosità sociale nonché dell'art. 10-*bis*, legge n. 241 del 1990 in quanto, qualora il preavviso di rigetto fosse stato ritualmente notificato, egli avrebbe potuto proporre le necessarie osservazioni per dimostrare l'efficacia del radicamento nel tessuto sociale.

4. Con sentenza n. 39 del 17 gennaio 2019 il Tribunale amministrativo regionale Brescia ha respinto il ricorso per essere stato lo straniero condannato per reato ostativo, pertanto automaticamente preclusivo al rilascio del rinnovo.

5. Avverso tale pronuncia è insorto il sig. I. G. I. A., con appello notificato il 2 luglio 2019 e depositato il successivo 9 luglio, riproponendo le medesime censure dedotte in primo grado.

6. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'interno, senza espletare difese scritte.

7. Con l'ordinanza cautelare 30 agosto 2019, n. 4361, è stata respinta l'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata, per carenza di *fumus*.

8. Alla pubblica udienza del 16 giugno 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 per contrasto con agli articoli 3, 117 primo comma della Costituzione in riferimento all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella parte in cui, richiamando tutti «i reati inerenti gli stupefacenti», prevede che la fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, sia automaticamente ostativa al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno.

1.1. Sulla rilevanza.

Ritiene il Collegio che la questione sia rilevante per le seguenti ragioni.

Con decreto del ..., la Questura di Brescia ha respinto l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato di cui era titolare l'appellante per essere stato questi condannato per detenzione e cessione illecita di sostanze stupefacenti in concorso, reato ostativo *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 commesso il

1.2. Sui presupposti processuali e sulle condizioni dell'azione del giudizio a quo.

La giurisprudenza costituzionale sotto il profilo dell'accertamento dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione, si è costantemente orientata nel senso di ritenere che una tale verifica debba essere rimessa alla valutazione del giudice rimettente. I presupposti processuali sono, infatti, oggetto del giudizio di rilevanza dell'incidente di costituzionalità e, ove la loro ritenuta sussistenza sia sorretta da una motivazione non implausibile, non sono suscettibili di riesame (*ex plurimis* della Corte costituzionale n. 262 del 2015; n. 200 del 2014).

Il Collegio ritiene che la questione oggetto della presente ordinanza rientri nella giurisdizione del giudice amministrativo. Il giudizio di cui trattasi, infatti, è stato incardinato ai sensi dell'art. 100 c.p.a. ed è un procedimento ordinario di appello avverso un provvedimento amministrativo di diniego di permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro sono riservati alla cognizione del giudice amministrativo in quanto costituiscono provvedimenti discrezionali rispetto ai quali il cittadino straniero è titolare di una posizione di interesse legittimo.

Nessuna eccezione in rito è stata sollevata dalle amministrazioni appellate che si sono costituite con atto meramente formale.

L'appello, stante la ritualità delle notifiche e, più in generale, il rispetto dei termini processuali, deve ritenersi ammissibile.

1.3. Sull'applicabilità della disciplina censurata al caso in esame.

La vicenda di cui si discute trae origine dal provvedimento di mancato rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato di cui era titolare l'odierno appellante.

Il sig. I. G. I. A. faceva ingresso sul territorio italiano a 16 anni, come minore straniero non accompagnato, in data

In favore del medesimo, in data ..., veniva rilasciato il permesso di soggiorno n. ... dalla per motivi di affidamento.



In data ..., la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro esprimeva, ai sensi dell'art. 32 comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 286/1998, parere positivo al proseguimento del soggiorno in Italia del minore anche dopo il raggiungimento della maggiore età, in considerazione del «positivo percorso di inserimento nel contesto sociale del nostro Paese». La questura, di conseguenza, rilasciava un permesso di soggiorno per motivi di famiglia valido dal ..., di cui lo stesso, in data ... chiedeva il rinnovo per motivi di lavoro subordinato.

Tale richiesta veniva respinta perché il cittadino straniero aveva riportato una condanna passata in giudicato per un reato ostativo: art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

L'appellante, in particolare, era stato arrestato in flagranza di reato e tradotto dinanzi alla competente autorità giudiziaria per la convalida dell'arresto e l'applicazione di idonea misura cautelare in quanto imputato «in concorso con altro cittadino straniero, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dagli articoli 75 e 76, detenevano illecitamente gr. 19,00 di sostanza stupefacente di tipo *hascisch*, sostanza di cui alla tabella II dell'art. 14 del medesimo D.P.R., che per le modalità di conservazione (quantità, frazionamento) e le circostanze dell'azione, appare destinata ad uso non strettamente personale e cedevano grammi 1,50 della medesima sostanza a V. A. C.. Reato commesso in»

Il sig. I. G. I. A. è stato condannato, in via definitiva, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, spaccio di lieve entità, come risulta dalla sentenza n. 2222/2017, pronunciata dal Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica.

L'appellante non ha legami familiari sul territorio italiano. Di tale circostanza ha dato correttamente atto l'amministrazione competente nel provvedimento impugnato in questa sede.

In tema di reato ostativo e assenza di vincoli familiari sul territorio italiano, viene in rilievo nel caso in esame, il combinato disposto di cui agli articoli 4 e 5 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. L'art. 4 del TU immigrazione pone un automatismo secondo cui «non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite». Tale automatismo viene mitigato dalla disposizione di cui al comma 5 dell'articolo immediatamente successivo:

«nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero, che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'art. 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

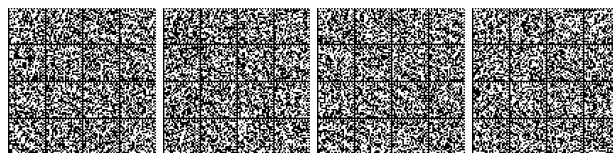
Le norme recate dagli articoli 4 e 5, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come da costante giurisprudenza di questo Consiglio, «mirano, infatti, ad assicurare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica: nell'esercizio di tale potere, però, l'amministrazione è tenuta a valutare la condizione familiare dello straniero in quanto l'interesse collettivo alla tutela della sicurezza pubblica deve essere bilanciato con l'interesse alla vita familiare dell'immigrato e dei suoi congiunti, trattandosi di diritti fondamentali, aventi copertura convenzionale, in particolar modo l'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (Consiglio di Stato, sez. III, n. 6699 del 2018). L'automatismo di cui all'art. 4 cede il passo ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione che, in caso di condanna per uno dei reati ostativi, deve tenere in debito conto l'effettività dei vincoli familiari, il legame effettivo con il Paese di origine, la durata del soggiorno. La valutazione discrezionale dell'amministrazione è sindacabile allorché la stessa risulti viziata da manifesti deficit di ragionevolezza.

Da questa premessa emerge chiaramente che l'unica disposizione applicabile al caso controverso sottoposto al vaglio di questo Collegio è l'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

L'automatismo ha come unica eccezione la presenza sul territorio di legami familiari in assenza dei quali, quindi, l'amministrazione non deve valutare la pericolosità in concreto e non è tenuta a operare alcun bilanciamento.

Come si è detto, l'odierno appellante è un cittadino straniero, condannato in via definitiva per un reato ostativo, l'art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 senza legami familiari sul territorio italiano.

Date le suseposte premesse, il cittadino straniero non potrebbe automaticamente soggiornare sul territorio italiano.



La Corte costituzionale ha costantemente affermato che «l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione» (Corte costituzionale, sentenza n. 174 del 2016) e che «il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale implica che la norma censurata debba necessariamente essere applicata nel primo e che l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale» (Corte Costituzionale, sentenza n. 91 del 2013).

Questo Collegio ritiene che nessun dubbio residui in tema di necessaria applicabilità dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998 al caso di specie.

Dall'applicabilità della norma derivano conseguenze specifiche e immediate in capo all'appellante. Invero, la tenuta costituzionale della disposizione censurata - e, quindi, l'automatico diniego del rilascio ovvero rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato in caso di reato ostativo di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 - determinerebbe inevitabilmente una pronuncia di rigetto dell'appello, con contestuale conferma della sentenza di primo grado, tanto più per l'irrelevanza della pure lamentata violazione dell'art. 10-bis legge n. 241/1990. Sotto questo ultimo profilo, infatti, trattandosi di atto vincolato, neppure potrebbe applicarsi l'art. 21-octies, legge n. 241 del 1990.

Al contrario, qualora la disposizione fosse ritenuta dalla Corte costituzionale in contrasto con la Costituzione - nei termini che si avrà modo di specificare - la decisione determinerebbe una pronuncia favorevole all'odierno appellante, specificatamente con l'obbligo dell'amministrazione di rivalutare la sua posizione giuridica.

1.4. Sulla possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme.

Rilevato un potenziale *vulnus* di costituzionalità rispetto ai parametri di cui agli articoli 3, 117, comma 1, della Costituzione (quest'ultimo in riferimento all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) nei termini che si avrà modo di specificare in punto di non manifesta infondatezza, il Collegio giudicante si è preliminarmente interrogato circa la possibilità, allo stato, di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata.

Una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, pure talvolta percorsa da questa stessa sezione rimettente, sarebbe quella di valorizzare la pericolosità in concreto del fatto delittuoso.

In casi di reato ostativi - *sub specie* art. 474 codice penale - si è sostenuto che in determinate ipotesi, la tenuità del fatto di reato non sia idonea, secondo l'*id quod plerumque accidit*, a superare la soglia di pericolosità sociale che attiva l'automatismo previsto dalla norma. Secondo questo orientamento, al giudice spetterebbe un giudizio in concreto sulla pericolosità sociale (così, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. III, n. 4385 del 2016; n. 1637 del 2014).

La *ratio* di questa prospettiva - che, potrebbe essere estesa in astratto anche al reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 - risiede nella convinzione che sarebbe irragionevole pretendere dal legislatore una differenziazione di sanzione in base alla gravità di reati che, sebbene non partecipino della stessa natura perché non offensivi del medesimo bene giuridico, tuttavia sono idonei a mettere in pericolo la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e, più in generale, la convivenza civile. Spetterebbe, secondo questo orientamento, al giudice, nella valutazione della determinazione dell'amministrazione rispetto al caso concreto, stabilire se l'automatismo previsto dalla legge sia applicabile o meno.

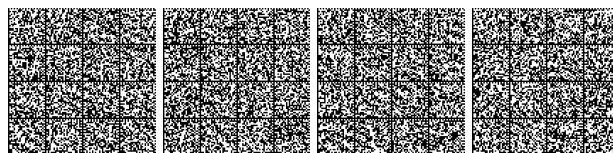
Ritiene il Collegio che questa operazione ermeneutica, seppur di notevole pregio, non possa essere percorribile per due ordini di ragione.

Anzitutto un limite di natura letterale. Il tenore letterale della norma, anche nella sua portata applicativa più ampia in aderenza con la giurisprudenza costituzionale in termini di proporzionalità, esclude che vi sia differenza tra le fattispecie di reato richiamate. Nel giudizio sulla compatibilità del soggiorno dello straniero che ha commesso uno dei reati considerati ostativi, non vengono in rilievo né il principio di offensività - tanto in astratto che in concreto - né l'art. 133 codice penale.

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha affermato più volte che si tratta di un automatismo, superabile unicamente in presenza di legami familiari. La formulazione dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998 non delinea un diverso trattamento tra fattispecie di reato ivi richiamate ma le pone sullo stesso piano.

D'altra parte, tale norma neppure assegna al giudice il potere di operare una valutazione in concreto della fattispecie che, in assenza di una previa valutazione dell'amministrazione competente (si ribadisce, vietata dall'automatismo previsto dalla norma), sarebbe peraltro in contrasto con il divieto di esprimersi su poteri non ancora esercitati di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a. e con il divieto di pronuncia estesa al merito, come noto, operazioni precluse al giudice.

Il tentativo di rileggere la norma tendendo ad una interpretazione «costituzionalmente orientata» porterebbe ad un fenomeno di produzione normativa che risulta, a parere del Collegio, non percorribile.



La materia dell'immigrazione è il risultato di un delicato punto di equilibrio tra il diritto fondamentale di soggiornare liberamente in uno Stato straniero e il diritto dei cittadini dello stesso Stato alla sicurezza nazionale. La ricerca di questo punto di equilibrio resta, a parere del Collegio, sempre precluso al giudice e quindi di competenza esclusiva del legislatore.

1.5. Sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea e sul rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale.

Neppure è permesso a questo Collegio percorrere la strada della disapplicazione della norma per contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea.

Nella specifica materia dell'immigrazione vengono in rilievo le norme di cui al capo secondo del titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, articoli 77 - 80.

Si tratta di un tipico caso di competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri. Ferma restando la competenza della prima nell'adozione di atti di armonizzazione nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà, il singolo Stato membro è competente nell'adozione di misure volte alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e ha competenza esclusiva nella fissazione del numero massimo di lavoratori provenienti da Paesi terzi (art. 79, par. 5, TFUE).

Questa divisione di competenze spinge a collocare la questione oggetto del presente incidente costituzionale nella sfera di competenza dello Stato italiano, in qualità di Stato membro e, quindi, nella necessità di proposizione del giudizio di legittimità, non potendo disapplicare direttamente la norma.

Il perimetro di competenza e di interazione tra il diritto interno e il diritto eurounitario, specie nella materia dei diritti fondamentali, come quelli che vengono in rilievo nel caso che occupa il Collegio, è stato il risultato di un'operazione di dialogo tra le corti e di numerosi interventi della Corte costituzionale.

Occorre distinguere la fattispecie in cui venga in rilievo una fonte di diritto comunitario «*self executing*» da quella in cui vi sia concorrenza, tra norme precettive ma che necessitano di una positivizzazione legislativa di diritto interno.

Nel primo caso, il giudice *a quo* è dotato di un sindacato diffuso. Qualora ravvisi una manifesta incompatibilità della norma interna con l'ordinamento comunitario può disapplicarla direttamente, senza l'intermediazione di altro organo costituzionale, operazione questa preclusa nel caso di incompatibilità della norma con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In tale caso, infatti, il sindacato è accentrato e competente sarà la Corte costituzionale per il tramite dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

La posizione della Corte, in caso di giudizi aventi ad oggetto diritti protetti tanto dalla Costituzione quanto dalle norme di diritto eurounitario, ha subito una evoluzione.

Secondo un primo orientamento, il giudice delle leggi ha sostenuto che questo caso fosse assimilabile a quello in cui la norma interna era contraria alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di tal che il giudice era obbligato a sollevare prioritariamente questione di legittimità costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2017).

Tale posizione è stata rimeditata con la sentenza n. 20 del 2019, in materia di rapporto tra diritto di accesso e rispetto della libertà privata (*privacy*), la Corte pur dalle premesse di cui alla sentenza appena richiamata e che quindi «i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre costituzioni nazionali degli Stati membri), e che la prima costituisce pertanto «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale», afferma che «resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria. In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione. Questa Corte deve pertanto esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che, come quelle ora in esame, pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Ciò anche allo scopo di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 10 novembre 1993, che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti».

Intervenuta immediatamente dopo sul punto con la sentenza n. 63 del 2019, la Corte ha ritenuto che «occorre in questa sede ribadire - sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 - che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia - per il tramite degli articoli



11 e 117, comma 1, della Costituzione - alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione.» Così ricostruito il quadro giurisprudenziale in punto di pregiudizialità, questo giudice ritiene di dover investire preliminarmente la Corte costituzionale.

Da ultimo, con la sentenza 10 maggio 2022, n. 149, la Corte costituzionale ha ribadito i principi sopra espressi, precisando che comunque, i due rimedi disapplicazione e giudizio di legittimità costituzionale - rimangono concorrenti.

Nella recente pronuncia, i giudici costituzionali hanno invero precisato che: «secondo un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale, l'eventuale effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri dei diritti riconosciuti dalla Carta (e delle norme di diritto derivato attuative di tali diritti) non rende inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che denuncino il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e quei medesimi diritti, i quali intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana. Questioni siffatte, una volta sollevate, debbono invece essere scrutinate nel merito da questa Corte, cui unicamente spetta il compito di dichiarare, con effetti *erga omnes*, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che risultassero contrarie alla Carta, in forza degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione (sentenze n. 54 del 2022; n. 182 del 2021; n. 49 del 2021; n. 11 del 2020, n. 63 del 2019; n. 20 del 2019 e n. 269 del 2017; ordinanze n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019). Tale rimedio non si sostituisce, ma si aggiunge a quello rappresentato dalla disapplicazione nel singolo caso concreto, da parte del giudice comune, della disposizione contraria a una norma della Carta avente effetto diretto (sentenza n. 67 del 2022: "il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 della Costituzione, non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo"). E ciò in un'ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali che, 'per definizione, esclude ogni preclusione' (ancora, sentenza n. 20 del 2019), e che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze».

È vero che le norme censurate si appalesano viziose tanto rispetto alla Carta Costituzionale quanto al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ma la questione all'attenzione del Collegio investe la porzione di competenza del legislatore nazionale e all'ordinamento comunitario è precluso entrare nel merito della discrezionalità del legislatore nazionale in materia di sicurezza e ordine pubblico.

1.6. Sulla non infondatezza.

Oltre che rilevante, nei termini appena esplicitati, la questione non è manifestamente infondata.

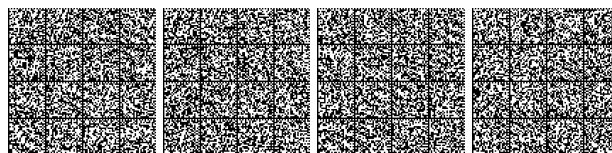
Acclearata l'impossibilità di addivenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma al vaglio del Collegio e, prima di procedere puntualmente all'analisi dei parametri costituzionali di riferimento, occorre soffermarsi brevemente sul principio di proporzionalità in via generale e, poi, in relazione alla materia dell'immigrazione.

Il principio di proporzionalità ha anzitutto radici nel diritto eurolunitario. Da canone ermeneutico utilizzato dalla Corte di giustizia (*ex plurimis*, C-8/1955 *Fédération Charbonnière*, C- 5- 11-13-15/1962 *Società acciaierie San Michele*) ha assunto sempre una maggiore preminenza nel panorama dei principi fondamentali del diritto europeo, sino a trovare positivizzazione nel Trattato dell'Unione europea, all'art. 5. Il principio di proporzionalità, inteso quale limite all'azione delle istituzioni dell'Unione a quanto è strettamente necessario per il conseguimento degli obiettivi del Trattato, è al tempo stesso criterio di predisposizione degli atti normativi e amministrativi e parametro di valutazione degli stessi.

Tale principio è stato declinato secondo due modelli, un modello trifasico e un modello bifasico.

Secondo il primo, la proporzionalità si compone di tre elementi: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. È idonea la misura che permette il raggiungimento del fine, il conseguimento del risultato prefissato. La misura deve essere pubblicamente necessaria, vale a dire l'unica possibile per il raggiungimento del risultato prefissato. La proporzionalità in senso stretto richiede, invece, che la scelta amministrativa ovvero legislativa non rappresenti un sacrificio eccessivo nella sfera giuridica del privato.

Nel modello bifasico, il requisito della proporzionalità in senso stretto è contenuto nella idoneità e nella necessità come fine ultimo del principio, come obiettivo che si persegue attraverso le scelte, siano esse legislative ovvero amministrative.



Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la proporzionalità è stata declinata nella maggior parte dei casi secondo il modello bifasico. Qualunque sia il modello a cui l'interprete aderisca, il principio di proporzionalità, nell'idea della Corte, rimane comunque un concetto duttile che si concretizza volta per volta in base agli scopi perseguiti dai Trattati.

Anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di occuparsi del principio di proporzionalità che ha una portata non meno rilevante.

La Corte in particolare, si è soffermata più volte su quello che viene definito il «*margin of appreciation*» degli Stati membri, lo spazio di manovra che l'Istituzione garantisce agli stessi nella protezione delle libertà prevista nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Pur ribadendo che gli Stati godono di un margine di apprezzamento nell'individuazione delle misure idonee a tutelare le libertà previste dalla Convenzione, la Corte ha stabilito che, nella scelta, dette misure fossero ragionevolmente necessarie.

Nella *case law*, *Z. contro Finland*, al paragrafo 94, la Corte ha, invero, avuto modo di precisare che «*in determining whether the impugned measures were "necessary in a democratic society", the Court will consider whether, in the light of the case as a whole, the reasons adduced to justify them were relevant and sufficient and whether the measures were proportionate to the legitimate aims pursued*».

È necessario, quindi, una misura che, pur incidendo sulle libertà fondamentali dell'individuo, corrisponda all'esigenza di tutelare un bene giuridico che, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, risulti prevalente e che comunque la stessa sia proporzionata al fine perseguito.

Accanto alla proporzionalità viene in rilievo il concetto di ragionevolezza. Il rapporto tra i due valori è ancora oggetto di dibattito tra gli interpreti.

Per lungo tempo, proporzionalità e ragionevolezza sono stati considerati sinonimi ma, attualmente, il dibattito giurisprudenziale e dottrinale sul punto converge verso il riconoscimento della loro autonomia.

Per essere ragionevole, la norma deve essere coerente con il fine perseguito, ne deve essere deduzione logica, rappresentazione pratica. Oltre che soluzione proporzionata - nel senso di idonea e necessaria - deve rispondere ad una precisa esigenza di tutela.

Il principio di ragionevolezza comprende a monte la valutazione dei fatti che hanno determinato la decisione legislativa e che perimetrano il bene della vita che si intende proteggere. La ragionevolezza e la proporzionalità, quindi, non possono definirsi sinonimi ma sono in un rapporto di interdipendenza. Il legislatore - o l'amministrazione nell'esercizio del proprio potere - preliminarmente opera una indagine e una valutazione degli interessi. In secondo luogo deve predisporre una misura che risponda all'interesse da perseguire e che abbia il corretto punto di bilanciamento tra interessi inevitabilmente confliggenti. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, in alcune pronunce, ha distinto i due concetti statuendo che «*what is necessary is more than what is desirable or reasonable*» (*Dudgeon verso the United Kingdom*, paragrafi 51-53).

Nella specifica materia dell'immigrazione, la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 148 del 2008), ha avuto modo di ribadire che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli».

La stessa Corte quindi, nonostante l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore nella subietta materia, non la esclude dal sindacato di proporzionalità.

1.7. Della incompatibilità con l'art. 3 della Costituzione.

Secondo l'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, «ferme restando le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4, l'Italia, in armonia con gli obblighi assunti con l'adesione a specifici accordi internazionali, consentirà l'ingresso nel proprio territorio allo straniero che dimostri di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza. I mezzi di sussistenza sono definiti con apposita direttiva emanata dal Ministro dell'interno, sulla base dei criteri indicati nel documento di programmazione di cui all'art. 3, comma 1. Non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 codice di procedura penale, per reati



previsti dall'art. 380, commi 1 e 2, codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Impedisce l'ingresso dello straniero in Italia anche la condanna, con sentenza irrevocabile, per uno dei reati previsti dalle disposizioni del titolo III, capo III, sezione II, legge 22 aprile 1941, n. 633, relativi alla tutela del diritto di autore, e degli articoli 473 e 474 codice penale nonché dall'art. 1, decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, e dall'art. 24, regio decreto 18 giugno 1931, n. 773».

Con tale disposizione il legislatore ha stabilito i casi in presenza dei quali il soggiorno del cittadino straniero nello Stato italiano non risulta essere compatibile perché lo stesso, commettendo uno dei reati elencati, ha violato il patto di civile convivenza, ha disobbedito alle regole ed è, per tale ragione, considerato una minaccia per la sicurezza pubblica.

L'art. 4, comma 3, del TU immigrazione è, quindi, il punto di equilibrio raggiunto dal legislatore per la protezione del bene della sicurezza pubblica di fronte al quale la libertà di soggiorno del singolo diviene recessiva.

La violazione del patto di civile convivenza con lo Stato italiano comporta, da un punto di vista amministrativo, l'automatico diniego di riconoscimento del permesso di soggiorno ovvero la revoca del titolo, qualora il cittadino straniero ne fosse già titolare, con contestuale allontanamento dello stesso dal territorio nazionale in quanto sprovvisto di un valido titolo di soggiorno.

Ai fini della compatibilità, in termini di liceità, del soggiorno del cittadino straniero sul territorio nazionale è necessario che lo stesso non abbia riportato condanne, anche con sentenza non definitiva, compresa quella in applicazione della pena su richiesta delle parti per i reati richiamati dall'art. 380, commi 1 e 2, codice di procedura penale, reati, quindi, per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; tutti i reati in materia di stupefacenti, a prescindere dalle differenziazioni in termini di condotta e di trattamento sanzionatorio previsti dall'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990; reati inerenti la libertà sessuale; reati che favoriscano l'immigrazione clandestina; reati che favoriscano lo sfruttamento della prostituzione; reati che coinvolgano minori e, in particolar modo, lo sfruttamento dei minori nelle attività illecite; reato di contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni (art. 473 codice penale) e reato di introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (art. 474 codice penale); reati contro la circolazione (chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, ad eccezione dei casi previsti dall'art. 1-bis, è punito con la reclusione da uno a sei anni) e reato di rifiuto di scioglimento di riunione in luogo pubblico.

Si tratta, a ben vedere, di fattispecie criminose disomogenee tra loro in termini di condotta, di bene giuridico protetto, di limiti edittali di trattamento sanzionatorio e di allarme sociale.

L'art. 380 codice di procedura penale, ad esempio, contempla, tra le altre le seguenti ipotesi di reato: reati per i quali sia prevista la pena detentiva dell'ergastolo ovvero della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni. Al comma 2, il legislatore ha preso in considerazione i reati contro la personalità dello Stato, reati contro l'incolumità pubblica, reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, reati di violenza sessuale e atti sessuali con minorenni, reati contro il patrimonio nella forma aggravata (tra gli altri furto aggravato, ricettazione aggravata).

La *ratio* di una siffatta previsione normativa risiede(va) nella necessità di tutela della sicurezza pubblica da condotte che interrompessero la pacifica convivenza tra *cives*, che violassero le regole fondamentali tra cittadino e Stato.

Il Collegio dubita della tenuta costituzionale della norma con riferimento all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e, quindi, all'applicabilità del meccanismo di automatismo ivi previsto, in applicazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità sopra richiamati.

1.8. Sui canoni di proporzionalità e ragionevolezza.

La Corte costituzionale ha più volte chiarito quale è il perimetro del proprio sindacato in materia di immigrazione.

In particolare, nella sentenza 3 luglio 2013, n. 202, la Corte ha stabilito che «al legislatore è riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda; peraltro, si deve altresì sottolineare che la medesima Corte ha regolarmente ribadito che tale discrezionalità legislativa non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino (sentenze n. 172 del 2012; n. 245 del 2011; n. 299 e 249 del 2010; n. 148 del 2008; n. 206 del 2006; n. 78 del 2005).



Nell'ambito di questa discrezionalità, il legislatore può anche prevedere casi in cui, di fronte alla commissione di reati di una certa gravità, ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione sia tenuta a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni. Questa Corte ha già avuto modo di rimarcare che, in linea generale, statuizioni di tal genere non sono di per sé manifestamente irragionevoli «costituendo l'automatismo espulsivo un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare arbitrii da parte dell'autorità amministrativa» (sentenza n. 148 del 2008).

Ai sensi della giurisprudenza pregressa, dunque, la condanna per determinati reati di uno straniero non appartenente all'Unione europea ben può giustificare la previsione di un automatismo ostativo al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, ma occorre pur sempre che una simile previsione possa considerarsi rispettosa di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, tra l'esigenza, da un lato, di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e di regolare i flussi migratori e, dall'altro, di salvaguardare i diritti dello straniero, riconosciuti dalla Costituzione (sentenza n. 172 del 2012).

Pertanto, questa Corte è chiamata a verificare che gli automatismi disposti dal legislatore rispecchino un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti nella disciplina dell'immigrazione e non può esimersi dal censurare quelle disposizioni legislative che incidano in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010). Nell'ambito di tali valutazioni la Corte deve altresì considerare che gli automatismi procedurali, essendo basati su una presunzione assoluta di pericolosità, devono ritenersi arbitrari e perciò costituzionalmente illegittimi, se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole - come nel caso in esame - formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa (sentenze n. 57 del 2013; n. 172 e n. 110 del 2012; n. 231 del 2011; n. 265, n. 164 e n. 139 del 2010).».

Tanto premesso, rileva il Collegio che il legislatore, come verrà meglio chiarito in seguito, ha parificato, dal punto di vista della sanzione amministrativa, reati, quali ad esempio l'omicidio volontario punito, ai sensi dell'art. 575 codice penale, con la reclusione non inferiore ad anni 21 e l'art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329.

Il Collegio è altresì consapevole che la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi sulla tenuta costituzionale dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, con particolare riferimento all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, precisando che, in questa specifica materia in cui viene in rilievo l'interesse supremo alla pubblica sicurezza, la scelta del legislatore di accumunare fattispecie di reato che sono antologicamente diverse per bene giuridico tutelato, per oggetto, per trattamento sanzionatorio e per grado di allarme non appare irragionevole.

In quella occasione, la Corte ha ritenuto non manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo (...) in quanto «il rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, previsto dalle disposizioni in oggetto, non costituisce sanzione penale, sicché il legislatore ben può stabilirlo per fatti che, sotto il profilo penale, hanno una diversa gravità, valutandolo misura idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico alla sicurezza e tranquillità, anche se ai fini penali i fatti stessi hanno ricevuto una diversa valutazione. Sotto questo aspetto neppure può essere considerata manifestamente irragionevole la scelta legislativa di non aver dato rilievo alla sussistenza delle condizioni per la concessione del beneficio della sospensione della pena, a differenza di quanto avviene per l'espulsione dal territorio nazionale come misura di sicurezza (sentenza n. 58 del 1995). Invero, il fatto che la prognosi favorevole in merito all'astensione del condannato, nel tempo stabilito dalla legge, dalla commissione di ulteriori reati sia condotta, ai fini della non esecuzione della pena, con criteri diversi da quelli che presiedono al giudizio di indesiderabilità dello straniero nel territorio italiano, non può considerarsi, di per sé, in contrasto con il principio di razionalità-equità, attesa la non coincidenza delle due suddette valutazioni. D'altronde, l'inclusione di condanne per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti tra le cause ostative all'ingresso e alla permanenza dello straniero in Italia non appare manifestamente irragionevole qualora si consideri che si tratta di ipotesi delittuose spesso implicanti contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali o che, comunque, sono dirette ad alimentare il cosiddetto mercato della droga, il quale rappresenta una delle maggiori fonti di reddito della criminalità organizzata (sentenza n. 333 del 1991). Del pari infondato è il profilo di censura concernente il tipo di procedimento seguito per giungere alla condanna penale e la natura della sentenza con la quale questa è stata pronunciata. Infatti, da un lato, la sentenza di applicazione della pena su richiesta, salve diverse disposizioni di legge, «è equiparata a una pronuncia di condanna» (art. 445, comma 1, codice di procedura penale) e, d'altra parte, per le fattispecie - quali quelle oggetto dei giudizi a *quibus* - interamente verificatesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 189 del 2002, il



fatto che la condanna sia intervenuta in sede di patteggiamento non appare significativo, in quanto ‘nell’opzione del rito alternativo, l’imputato è posto *ex ante* nella piena condizione di conoscere tutte le conseguenze scaturenti dalla scelta processuale operata’ (ordinanza n. 456 del 2007).»

L’automatismo espulsivo, secondo la Corte, sarebbe poi «un riflesso del principio di stretta legalità che permea l’intera disciplina dell’immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell’autorità amministrativa» (ordinanza n. 146 del 2002)».

Cionondimeno, il Collegio dubita della tenuta costituzionale della norma avuto riguardo alla specificità della fattispecie in considerazione dell’evoluzione che la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha maturato negli ultimi anni in tema di proporzionalità della pena che possono applicarsi, in via più generale, alla proporzionalità delle sanzioni amministrative quale il provvedimento di espulsione che consegue al diniego del permesso di soggiorno ovvero alla revoca nel caso in questo sia stato già rilasciato.

Ed invero, in una pronuncia successiva, sentenza 2 luglio 2012, n. 172, la Corte si è espressa sulla tenuta costituzionale della procedura di emersione del 2009. L’art. 1-ter, comma 13, lettera c), decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 è stato ritenuto non compatibile con l’art 3 della Costituzione in quanto limitava il sindacato della pubblica amministrazione, non permettendo la valutazione della pericolosità in concreto del cittadino straniero. È corretto, nella prospettiva della Corte che il legislatore limiti la permanenza del cittadino nel territorio dello Stato se questo è necessario a salvaguardare il bene superiore della sicurezza pubblica ma «la relativa scelta deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario».

Proprio in tema di reati in materia di sostanze stupefacenti, seppur in un contesto diverso rispetto a quello oggetto della presente ordinanza, la Corte costituzionale, modificando il proprio precedente indirizzo, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 nella parte in cui prevedeva la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni. La differenza di quattro anni tra il minimo di pena previsto per la fattispecie ordinaria (otto anni) e il massimo della pena stabilito per quella di lieve entità (quattro anni) avrebbe costituito un’anomalia sanzionatoria in contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza nonché con il principio della funzione rieducativa della pena.

Tale declaratoria di incostituzionalità si è resa necessaria - a fronte di un precedente che aveva ritenuto invece sussistente la tenuta costituzionale della norma - per due ragioni: la differenza sproporzionata in quanto non necessaria né idonea a punire correttamente, nel senso di rieducare correttamente, e la prassi giudiziaria che, nei casi «di confine», operava «forzature interpretative» volte ad ampliare l’ambito applicativo delle ipotesi di lieve entità di cui al comma quinto dell’art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

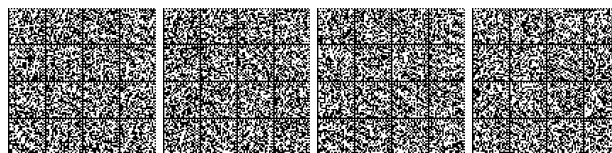
Sullo stesso piano, in termini di proporzionalità, si pongono, tra le altre, le pronunce sull’ordinamento penitenziario (ordinanza 12 maggio 2021) e sul divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all’art. 116, secondo comma, codice penale, sulla recidiva di cui all’art. 99, quarto comma, codice penale (Corte costituzionale, sentenza 25 febbraio 2021, n. 55).

In particolare, sul dibattito delle scelte legislative che incidono negativamente sui diritti fondamentali, viene in rilievo, da ultimo, la sopra citata sentenza n. 149 del 2022, secondo cui «non è inutile precisare in limine che tali criteri debbono essere qui declinati in relazione alla logica peculiare del giudizio innanzi a questa Corte, il cui compito non è quello di verificare la sussistenza di violazioni del diritto fondamentale in esame nel singolo caso concreto, bensì quello di stabilire se il meccanismo normativo disegnato dal legislatore sia tale da determinare violazioni di tale diritto fondamentale in un numero indeterminato di casi».

Premesso che questo Collegio non ritiene la scelta di accumunare fattispecie di reato diverse allo stesso regime sanzionatorio sempre contrario al principio di proporzionalità, tuttavia osserva che, nel preciso caso dell’art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, questa scelta legislativa è suscettibile di determinare violazione dei diritti fondamentali in un numero indeterminato di casi.

La Corte costituzionale aveva già avuto modo di sostenere che, ai fini del sindacato di proporzionalità del giudice delle leggi, gli automatismi procedurali devono ritenersi arbitrari e quindi costituzionalmente illegittimi «se non rispondono a dati di esperienza generalizzati».

Questo profilo è stato valorizzato anche nell’ordinanza 12 maggio 2021, n. 97 con la quale - in tema di ergastolo ostativo di cui agli articoli 4-bis, comma 1, e 58-ter, legge 26 luglio 1975, n. 354 - la Corte costituzionale ha «sospeso» il giudizio di legittimità costituzionale per lasciare al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia.



Richiamando la sentenza n. 253 del 2019, la Corte ha ribadito che anche la presunzione assoluta di pericolosità a carico del non collaborante condannato per associazione per delinquere di stampo mafioso mostra la propria irragionevolezza, perché si basa su una generalizzazione che i dati dell'esperienza possono smentire.

Dello stesso avviso è la Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la scelta di intervenire sui diritti fondamentali in senso negativo è proporzionata se si ravvisa l'esistenza di un «*pressing social need*» (Dudgeon verso the United Kingdom, paragrafi 51-53).

La condotta di spaccio di sostanze stupefacenti è stata da sempre oggetto di generalizzazione perché ritenuta particolarmente grave in termini di allarme sociale. Nella previsione dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, il legislatore ha utilizzato un approccio rafforzato. Dopo aver disposto che non è ammesso in Italia il cittadino straniero che ha commesso una delle ipotesi di reato di cui all'art. 380 codice di procedura penale che, esclude dall'arresto in flagranza di reato, l'ipotesi di spaccio di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, ha parificato tutte le condotte inerenti la cessione, la coltivazione, la detenzione, la commercializzazione di sostanze stupefacenti.

L'art. 4, comma 3 TU immigrazione, facendo riferimento a «i reati inerenti gli stupefacenti», rende automaticamente tutte le fattispecie di reato in materia di stupefacenti ostative alla lecita permanenza del cittadino straniero nel territorio italiano a prescindere dalla gravità.

La giurisprudenza, anche di questa sezione, ha di conseguenza escluso la rilevanza di differenza fra condanne pronunciate in forza dell'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e quelle inflitte «per fatti di lieve entità» in quanto la scelta del legislatore era indirizzata alla protezione di una esigenza di conformazione agli impegni di «inibitoria» di traffici riguardanti determinati settori reputati maggiormente sensibili.

Il Collegio, tuttavia, ritiene che tale automatismo, ancorché giustificato nel momento in cui è stato previsto per l'allarme sociale della condotta censurata, debba essere ripensato perché contrario al principio di proporzionalità nei termini che seguono.

La forbice edittale di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 prevede la possibilità di commisurare la pena a fattispecie di reato che sono ontologicamente diverse perché commesse da soggetti diversi che hanno personalità diverse (una cosa è prendere in considerazione il delinquente abituale, altra è il soggetto imputabile che ha ceduto *una tantum*), che hanno utilizzato mezzi diversi, rendendo la propria condotta criminosa più o meno grave.

Questo Collegio ritiene che, anche nel caso della condotta di spaccio di sostanza stupefacente di lieve entità, privare l'amministrazione del potere di valutare la situazione concreta il percorso di reinserimento nella società, l'integrazione socio-lavorativa, l'assenza di legami familiari anche nel Paese di origine, la personalità dell'autore - sia contrario al principio di proporzionalità perché non necessario.

La scelta legislativa di parificare fattispecie di reato che si connotano per violenza, efferatezza, condotte contrarie alla vita, all'incolumità fisica e psichica, alla libertà sessuale (quali, tra gli altri, reati di omicidio, violenza sessuale, atti sessuali con minorenni) con un reato che, ancorché suscettibile di essere un potenziale pericolo per beni di interesse rilevantissimo - la salute, la sicurezza pubblica, il benessere delle future generazioni - lo stesso legislatore, per le modalità di realizzazione della condotta criminosa nonché per il minor grado di aggressione al bene giuridico, ha ritenuto meno grave, prevedendo una collocazione topografica autonoma, un trattamento sanzionatorio più mite e un conseguente regime processuale differenziato nei termini che seguono.

Anzitutto, l'ipotesi di reato di cessione ovvero, più in generale, di detenzione di sostanza stupefacente di modica quantità, è previsto e punito nell'autonoma fattispecie sanzionatoria di cui al comma 5 dell'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 che delinea in modo differenziato tale fattispecie da quella aggravata prevista dal comma 1 del medesimo articolo.

La Corte di cassazione (sez. VI, 26 marzo 2014, n. 14288), ha avuto modo di precisare che «la nuova "ipotesi lieve" di condotta illecita in tema di sostanze stupefacenti (art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, come modificato dall'art. 2, decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10) dev'essere configurata come figura di reato autonoma rispetto a quella delineata dal comma primo dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica cit., in base al criterio testuale, a quello sistematico e all'*intentio legis*, non contrastati da decisivi argomenti di segno opposto».

La differenza del trattamento sanzionatorio, della struttura della norma - condotta, modalità dell'azione - e l'inserimento di una clausola di sussidiarietà «salvo che il fatto costituisca più grave reato» conducono l'interprete a ritenere che si tratti di una ipotesi autonoma di reato.



Sotto il profilo processuale, da un lato la scelta di inserire indistintamente, secondo un meccanismo di mero automatismo, tutti i reati in materia di stupefacenti a prescindere dalla gravità contrasta con la scelta, diversa, operata in ambito processuale penalistico in materia di arresto in flagranza di reato.

Ed invero, ai sensi dell'art. 380 codice di procedura penale, l'arresto obbligatorio in flagranza di reato esclude dall'ambito della propria applicabilità l'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Secondo il comma 2, lettera *h*), della disposizione, infatti, è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza per i «delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'art. 73 del testo unico stupefacenti approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo»;

L'esigenza di proporzione che emerge dalla scelta del legislatore di non disperdere sforzi di sicurezza pubblica in fattispecie di reati che, ancorché gravi, non meritano in via automatica la privazione della libertà personale, si riflette anche nella progressiva apertura verso modifiche normative di alleggerimento del trattamento sanzionatorio in quanto, alcune condotte di reato inerenti le sostanze stupefacenti, non sono più sintomatiche da quel necessario grado di «*pressing social need*» che rende proporzionata la misura.

Si fa riferimento al percorso legislativo in discussione nel Parlamento in materia di spaccio di lieve entità. L'art. 3 della proposta di legge n. 2815 presentata il 4 dicembre 2020, rubricato «fatti di lieve entità», prevede che «il comma 5 dell'art. 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è sostituito dal seguente: “5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 2.064 a euro 13.000 se si tratta di sostanze comprese nelle tabelle I e III previste dall'art. 14, ovvero con le pene della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da euro 1.032 a euro 6.500 se si tratta di sostanze comprese nelle tabelle II e IV previste dall'art. 14”».

La proposta dovrà seguire l'*iter* di discussione parlamentare ma è comunque, al momento sintomatica di una percepita esigenza di differenziazione, di necessità di ponderazione e di accurata valutazione, esigenza che, come dimostra il vigente regime sostanziale e processuale sopra richiamato, è già presente nell'ordinamento giuridico.

La *ratio* del legislatore, *de iure condendo*, come chiarito nella presentazione della proposta di legge, è quella di valorizzare l'aspetto della «gravità concreta» delle fattispecie di reato e della proporzionalità delle pene anche in ordine a prevenire il sovraffollamento della popolazione carceraria per fatti di reato che necessitano un differente approccio.

L'automatismo in ogni caso non può dirsi misura necessaria ovvero idonea alla tutela della sicurezza pubblica. L'esigenza di pubblica sicurezza, come accade in altri casi non ostativi, ben potrebbe essere tutelata dal potere dell'amministrazione di procedere alla valutazione in concreto della fattispecie.

Non è neppure proporzionata in senso stretto perché troppo pregiudizievole della sfera del privato il quale non può addurre alcun elemento relativo al proprio percorso di integrazione socio-lavorativa che possa essere preso in considerazione dall'amministrazione la quale si vede costretta a rigettare l'istanza.

Parificare, in via automatica, sotto l'unico profilo dell'espulsione, la condotta di cessione di una piccola quantità di sostanza stupefacente con reati gravi quali, ad esempio, l'omicidio e la violenza sessuale, appare, a parere del Collegio, sproporzionato specie con riferimento al principio di proporzionalità in senso stretto, in quanto, tale discriminazione determina un sacrificio della posizione giuridica dello straniero che non risponde a necessità e può risultare, in taluni casi, ingiustificatamente discriminatorio.

Tali argomentazioni si prestano a giustificare altresì il *vulnus* che la norma censurata arreca, a parere del Collegio, al principio di ragionevolezza in quanto il «doppio binario sanzionatorio» riservato al cittadino straniero che abbia commesso la condotta di cui all'art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 - pena e automatismo espulsivo - non sono coerenti con lo scopo della norma che, parificando tutti «i reati inerenti gli stupefacenti» preclude all'amministrazione competente di valutare, in concreto, la pericolosità del cittadino straniero rilevante ai fini della permanenza nello Stato e dell'eventuale rilascio del titolo di soggiorno.

1.9. Sul sindacato della Corte costituzionale.

Tanto premesso, ritenuta la disposizione in contrasto con il canone di ragionevolezza e con quello di proporzionalità, occorre indagare la possibilità di un sindacato della Corte costituzionale sul punto.

L'ampiezza, meglio dire il perimetro del sindacato del giudice costituzionale è stato puntualmente descritto nella sentenza 23 gennaio 2019, n. 40, secondo cui «non sussistono ostacoli all'intervento della Corte costituzionale quando le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da (riconduurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, o ve possibile, all'eliminazione di ingiustificabili



incongruenze» (§ 4.2. del considerato in diritto, che richiama la sentenza n. 233 del 2018), e - ancora - che «non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il (sistema nel suo complesso offra alla Corte precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti, ancorché non costituzionalmente obbligate, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima».

Ebbene, ritiene il Collegio che l'ordinamento giuridico offra già, nel suo complesso, punti di riferimento per una e soluzioni che potrebbero applicarsi al caso oggetto della presente ordinanza.

L'esclusione della fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 dal novero dei reati ostativi non produrrebbe, infatti, l'automatico rilascio ovvero rinnovo del titolo di soggiorno. Favorebbe unicamente il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino straniero, permettendo a quest'ultimo, dinanzi ad una condanna penale e in assenza di legami familiari, di dimostrare tutte le circostanze a lui favorevoli, specie con riferimento alla buona riuscita del proprio percorso di integrazione socio-lavorativa, partecipazione alla spesa pubblica.

È proprio in questo spirito di valorizzazione della situazione giuridica dello straniero che la sezione rimettente ha da ultimo pronunciato alcune sentenze in tema di rilevanza delle sopravvenienze fattuali. Questa sezione, infatti, ha sostenuto che l'irrilevanza delle sopravvenienze trovava «conforto in una prospettiva del processo amministrativo inteso come giudizio meramente impugnatorio in cui al centro della valutazione del giudice sta solo la legittimità dell'atto al momento della sua adozione. In questa prospettiva, il sindacato di legittimità dell'atto si limita alla verifica della ragionevolezza e della proporzionalità della decisione dell'amministrazione secondo quanto conosciuto dalla stessa al momento in cui aveva maturato la propria determinazione.

Questa impostazione, legata alla qualificazione del giudizio amministrativo come meramente impugnatorio, non sempre risulta adeguata alla funzione assegnata al giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo e alla luce della successiva giurisprudenza sovranazionale e interna.

Ciò tanto più nelle ipotesi in cui oggetto del giudizio sono diritti fondamentali della persona umana che possono trovare tutela nel quadro di un idoneo bilanciamento con i valori essenziali della sicurezza e della sostenibilità dei flussi migratori.

Da tempo la giurisprudenza ha dato atto della trasformazione del processo amministrativo «da giudizio amministrativo sull'atto, teso a vagliarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati in sede di ricorso e con salvezza del riesercizio del potere amministrativo, a giudizio sul rapporto regolato dal medesimo atto, volto a scrutinare la fondatezza della pretesa sostanziale azionata.»» (Consiglio di Stato, A.P., n. 3 del 2011).

È proprio in questi casi in cui il bene della vita da tutelare ha natura personale che oggetto della valutazione giudiziale non può essere solo il provvedimento in sé poiché essa deve necessariamente avvolgere la situazione giuridica soggettiva che fa da sfondo alla vicenda procedimentale» (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 1° giugno 2022, n. 4467).

Se non si valorizzassero, nei limiti di legge, gli elementi positivi della situazione giuridica dei cittadini stranieri, si produrrebbero gravi pregiudizi a valori fondamentali dell'ordinamento che, anche se non vengono direttamente in rilievo rispetto al procedimento amministrativo, comunque incidono negativamente.

Nessun rilievo avrebbe, ad esempio, il positivo percorso rieducativo della pena se a questo non si desse il congruo peso ai fini del reinserimento del condannato nella società. Se si considerasse automaticamente ostativo il reato, nessun valore avrebbero le eventuali esperienze di rieducazione - lavorative e sociali - maturate dal cittadino straniero. Queste vicende non possono ritenersi estranee rispetto al giudizio *a quo*, non fosse altro per l'esigenza di necessaria coerenza dell'ordinamento.

Escludere l'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 dal novero dei reati automaticamente ostativi non tradirebbe lo spirito della ratio *legis*, la tutela della sicurezza collettiva e dell'ordine pubblico. Permetterebbe unicamente all'amministrazione competente di valutare se la condotta - prendendo come esempio il caso di specie - di cessione di gr 19 di sostanza stupefacente di tipo *hascisch*, in assenza di legami familiari, possa ritenersi in contrasto con la permanenza del cittadino straniero sul territorio italiano.

Quello che il Collegio ritiene incompatibile con il principio di proporzionalità è l'automatica presunzione di gravità del reato anche in considerazione degli ultimi approdi della stessa Corte costituzionale in tema di automatismi. La presunzione è stata messa in discussione, da ultimo, persino nei casi di mancata collaborazione per i condannati per associazione per delinquere di stampo mafioso (ordinanza 12 maggio 2021, n. 97 sopra richiamata).

1.10. Della incompatibilità con l'art. 117 della Costituzione con riferimento all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Le valutazioni espresse, specie le ultime, in materia valorizzazione della situazione giuridica dell'appellante, conducono a formulare un giudizio di dubbia tenuta costituzionale della norma anche in riferimento all'art. 117 della Costituzione rispetto all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



L'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dispone che: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.».

La disposizione, quindi, distingue chiaramente almeno quattro diritti fondamentali protetti dalla Convenzione: vita privata, vita familiare, domicilio e corrispondenza.

Nel caso all'attenzione del Collegio, in particolare, viene in rilievo la protezione della vita privata.

Il concetto di vita privata, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è ampio e comprende una serie di sottocategorie. Attiene, in senso lato, all'identità fisica e sociale della persona umana e non è suscettibile di una definizione esaustiva (S. e Marper contro Regno Unito, paragrafo 66).

Significativa è la circostanza che per «vita privata», nella concezione enucleata dalla Corte, non si debba intendere unicamente la «cerchia intima», il nucleo di relazioni immediate e dirette del singolo. Al contrario, l'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali tutela il diritto allo sviluppo personale, inteso come personalità o autonomia personale comprendendo il diritto ad una vita sociale privata e, in via più generale, il diritto a partecipare alla crescita della società.

Nella sentenza resa nell'ambito del caso «Botta contro Italy», la Corte, al paragrafo 32, ha infatti avuto modo di precisare che *«private life, in the Court's view, includes a person's physical and psychological integrity; the guarantee afforded by Article 8 of the Convention is primarily intended to ensure the development, without outside interference, of the personality of each individual in his relations with other human beings (see, mutatis mutandis, the Niemietz v. Germany judgment of 16 december 1992, Series A n. 251-B, p. 33, § 29)»*.

L'automatismo è contrario alla Convenzione, sotto il profilo dell'art. 8, in quanto non risponde più a quel necessario *«pressing social need»* che, come detto, è necessario per ritenere legittima una compromissione dei diritti fondamentali della persona umana.

Il Collegio ravvisa nel meccanismo automatico previsto dall'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, testo unico immigrazione, con particolare riguardo all'inserimento dell'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 nel novero dei reati ostativi, una violazione della Convenzione. L'automatismo, per le ragioni che precedono, non permette il necessario bilanciamento tra la condotta penalmente rilevante - che, si ribadisce, non presidia più correttamente il bene della sicurezza pubblica - e tutte quelle circostanze che attengono alla vita privata per come tutelata dall'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

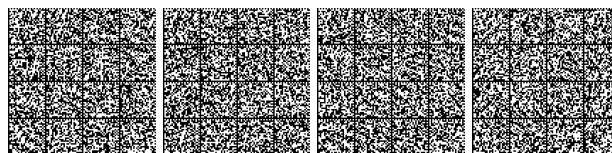
In ipotesi di reati non gravi, quale quello di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, escludere la valutazione dell'amministrazione rappresenta, a parere del Collegio, un *vulnus* di tutela non superabile in via interpretativa.

2. Alla stregua delle precedenti considerazioni e poiché la presente controversia non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione delle delineate questioni di legittimità costituzionale, il giudizio va sospeso e vanno rimesse alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con agli articoli 3, 117 primo comma della Costituzione in riferimento all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella parte in cui, richiamando tutti «i reati inerenti gli stupefacenti» prevede che la fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, sia automaticamente ostativa al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 117 primo comma della Costituzione in riferimento all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.



Ritenuto che sussistono i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte appellante.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 16 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente;
Giulia Ferrari, consigliere, estensore;
Raffaello Sestini, consigliere;
Antonio Massimo Marra, consigliere;
Antonella De Miro, consigliere.

Il Presidente: CORRADINO

L'estensore: FERRARI

22C00160

N. 98

Ordinanza del 4 luglio 2022 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di G.M.

Reati e pene - Reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri - Applicabilità alle false dichiarazioni rese nell'ambito di un procedimento penale dalla persona sottoposta ad indagini o imputata in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. cod. proc. pen.

– Codice penale, art. 495.

In subordine: Processo penale - Regole generali per l'interrogatorio - Avvisi previsti prima che abbia inizio l'interrogatorio - Mancata previsione che tali avvisi debbano essere formulati nei confronti della persona sottoposta alle indagini o imputata prima di qualunque tipo di audizione della stessa nell'ambito del procedimento penale.

– Codice di procedura penale, art. 64, comma 3.

In subordine: Reati e pene - Reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri - Mancata previsione dell'esclusione della punibilità in caso di false dichiarazioni, in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. cod. proc. pen., rese nell'ambito del procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere.

– Codice penale, art. 495.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di G. M. nato a ...; elettivamente domiciliato presso l'avv. Enrico Roccasalvo del Foro di Pisa (elezione nella nomina dep. il 27 ottobre 2020);

Libero assente;

Difeso dall'avv. di ufficio Stefano Pagliai del Foro di Firenze (nominato il 24 febbraio 2021 a seguito della rinuncia del precedente difensore di fiducia);



Imputato dei seguenti reati:

a) del reato di cui agli artt. 81 c.p.v. c.p. 640, comma 2, n. 2-bis (con riferimento al 61 n. 5 c.p.) 61 n. 1 e 56 c.p. per avere truffato P. L. e tentato di truffare G. G. Artifici e raggiri consistiti nell'affermare a entrambi di essere povero e, falsamente, di avere un figlio piccolo convivente e di aver bisogno di soldi per comprargli il latte in polvere condensato. Con ciò inducendo in errore la P. che così veniva mossa a pietà e gli dava euro 50,00. Quindi al fine di procurarsi tale ingiusto profitto di euro 50,00 e con pari danno per la P. Fatto aggravato perché commesso per motivi abiecti ovvero per muovere a pietà le persone usando falsamente il bisogno di un bambino piccolo e così creando anche condizioni di minorata difesa nei confronti della persona offesa. Evento non consumatosi per cause da lui indipendenti invece nei confronti del G. che non gli dava alcunché.

Con la recidiva, specifica, reiterata.

In... in data... ;

b) del reato di cui all'art. 624 e 625 n. 7 c.p. perché, al fine di trarne profitto, si impossessava della bicicletta di S. D. sottraendola al legittimo proprietario. Fatto aggravato perché commesso su bene esposto alla pubblica fede perché parcheggiata per strada.

Con la recidiva, specifica, reiterata.

In... in data... ;

c) per il reato di cui all'art. 374-bis c.p. per avere dichiarato falsamente al personale Questura... , in sede di verbalizzazione di identificazione, elezione domicilio e nomina difensore nel presente procedimento e come tale destinato all'A.g. procedente «di non avere riportato condanne penali in Italia». Fatto non vero per quanto attestato dal certificato penale da cui risultano due condanne passate in giudicato.

Con la recidiva, specifica, reiterata.

In... in data... .

Sentite le parti;

Premesso che:

con decreto del Gup del 22 dicembre 2020 G. M. era rinviato a giudizio per i tre reati sopra indicati;

nelle udienze dell'11 ottobre 2021 e del 14 febbraio 2022 si svolgeva l'istruttoria; all'esito le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare il pubblico ministero chiedeva: non doversi procedere per il capo A) per difetto di querela, previa esclusione dell'aggravante ex art. 640, comma 2, n. 2-bis c.p.; la condanna dell'imputato per il reato di cui al capo C), con la contestata recidiva, alla pena di mesi venti di reclusione; l'assoluzione per il capo B). Il difensore chiedeva sentenza di non doversi procedere per i capi A) e B); minimo della pena per il capo C);

all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

Rilevato — con riguardo al capo C) dell'imputazione — che:

A) dall'istruttoria svolta è emerso pacificamente che in data... , mentre era già indagato per il furto di cui al capo B) dell'imputazione, M. G. era sottoposto ad identificazione ex art. 349 c.p.p. (con nomina del difensore ed elezione di domicilio), in relazione al citato furto, dal personale della Polizia di Stato (Questura di... Divisione Anticrimine) su delega del pubblico ministero. Come risulta dal verbale e dalla testimonianza dell'assistente capo S. G., in tale sede l'imputato — cui non erano rivolti gli avvisi ex art. 64, comma 3 c.p.p. — dichiarava di non avere riportato precedenti condanne;

B) dal certificato penale dell'imputato emerge viceversa che lo stesso aveva già riportato due condanne: un decreto penale del 10 gennaio 2007 (esecutivo il 10 aprile 2007) per un furto aggravato commesso il... e una sentenza del 25 maggio 2007 (irrevocabile il 15 ottobre 2007) per il reato ex artt. 483 c.p. e 76, decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, commesso il... ;

C) è dunque emerso chiaramente come il prevenuto in sede d'identificazione ex art. 349 c.p.p. abbia reso false dichiarazioni in ordine ai propri precedenti penali;

D) il fatto rientra nell'ambito della previsione di cui all'art. 495 c.p. Secondo la giurisprudenza di legittimità consolidata, infatti, «Integra il delitto di cui all'art. 495 c.p. la falsa attestazione dell'indagato alla polizia giudiziaria [...] in ordine ai propri precedenti penali» (così Cassazione Sez. 5, sentenza n. 37571 dell'8 luglio 2015 Rv. 264944 - 01 in un caso di dichiarazioni rese in sede d'interrogatorio delegato; nello stesso senso Cassazione Sez. 5, sentenza n. 32741/2014 e Cassazione Sez. 5, sentenza n. 18677/2007 Rv. 236923 - 01, sempre in ipotesi di interrogatorio delegato, e Cassazione Sez. 5, sentenza n. 18476 del 26 febbraio 2016 Rv. 266549 - 01 in un caso di dichiarazioni rese in sede d'identificazione ed elezione di domicilio); alla stessa conclusione è giunta incidentalmente anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 108/1976 («Non è dubbio che, se l'imputato, alla domanda rivoltagli dall'inquirente sui suoi precedenti penali risponde in modo contrario al vero, egli incorre nelle sanzioni previste dall'art. 495 del codice penale»).



Del resto, la disposizione di cui all'art. 374-*bis* c.p. indicata dal pubblico ministero — a prescindere dal fatto che possa riguardare la condotta dell'indagato/imputato che rilascia dichiarazioni all'autorità inquirente — fa comunque salvo il caso che il fatto costituisca più grave reato; il delitto *ex* art. 495 c.p. è per l'appunto più grave, essendo il massimo edittale (sei anni di reclusione) più elevato di quello previsto dall'art. 374-*bis* c.p. (cinque anni di reclusione);

E) quanto all'affermazione della responsabilità dell'imputato relativamente al reato in questione, pare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 495 c.p. nella parte in cui si applica alle false dichiarazioni rese nell'ambito di un procedimento penale dalla persona sottoposta ad indagini o imputata in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p.; o, in subordine, in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi previsti debbano essere formulati nei confronti della persona sottoposta alle indagini/imputata prima di qualunque tipo di audizione della stessa nell'ambito del procedimento penale e della norma di cui all'art. 495 c.p. nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per il reato ivi previsto in caso di false dichiarazioni — in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p. — rese nell'ambito di un procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere;

Ciò premesso.

OSSERVA

1. Rilevanza della questione

1.1 M. G. era indagato per il furto di una bicicletta — in ipotesi commesso... in danno di D. S. — allorché fu sottoposto in data... ad identificazione *ex* art. 349 c.p.p. dalla polizia giudiziaria. In tale sede non gli furono rivolti gli avvisi di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p.; in particolare, il prevenuto non fu avvisato della facoltà di non rispondere alle domande, fatta eccezione per quelle concernenti le sue generalità. Nel corso dell'identificazione, rispondendo agli operanti, egli dichiarò contrariamente al vero di non avere precedenti penali.

1.2 Il fatto di per sé integrerebbe il reato di cui all'art. 495 c.p. L'imputato andrebbe tuttavia esente da responsabilità — con riguardo alla citata contestazione — qualora la norma di cui all'art. 495 c.p. fosse dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui si applica alle false dichiarazioni rese nell'ambito di un procedimento penale dalla persona indagata/imputata in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p.

1.3 Parimenti l'imputato dovrebbe essere assolto (con riguardo al citato reato) qualora fosse accolta la questione subordinata, e cioè se fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi previsti debbano essere formulati nei confronti della persona indagata/imputata prima di qualunque tipo di audizione della stessa nell'ambito del procedimento penale, nonché della norma di cui all'art. 495 c.p. nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per il reato ivi previsto in caso di false dichiarazioni — in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p. — rese nell'ambito di un procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere.

2. Non manifesta infondatezza

2.1 Pare opportuno preliminarmente procedere ad una breve ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale.

2.1.1 L'art. 495 c.p. incrimina la condotta di «chiunque dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona»; come si è già evidenziato, la giurisprudenza consolidata qualifica ai sensi della citata norma la condotta del soggetto che rilasci false dichiarazioni in ordine ai propri precedenti penali; alla stessa conclusione la Corte di cassazione giunge anche con riguardo ad altre circostanze indicate dall'art. 21 disp. att. (Cassazione Sez. F, sentenza n. 34536 del 4 settembre 2012 Rv. 253428 - 01 in relazione alla falsa dichiarazione relativa al titolo di studio in sede d'interrogatorio dinanzi al Gip; Cassazione Sez. 4, sentenza n. 2497 del 14 gennaio 2022 Rv. 282572 in relazione in generale alle dichiarazioni circa le proprie condizioni e qualità personali).

2.1.2 L'art. 64 c.p.p., nel dettare le regole per l'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini, al comma 3 prevede: «3. Prima che abbia inizio l'interrogatorio, la persona deve essere avvertita che: a) le sue dichiarazioni potranno sempre essere utilizzate nei suoi confronti; b) salvo quanto disposto dall'art. 66, comma 1, ha facoltà di non rispondere ad alcuna domanda, ma comunque il procedimento seguirà il suo corso; c) se renderà dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità di altri, assumerà, in ordine a tali fatti, l'ufficio di testimone, salve le incompatibilità previste dall'art. 197 e le garanzie di cui all'art. 197-*bis*».



Il successivo comma 3-*bis* dell'art. 64 c.p.p. prevede: «L'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 3, lettere *a)* e *b)*, rende inutilizzabili le dichiarazioni rese dalla persona interrogata. In mancanza dell'avvertimento di cui al comma 3, lettera *c)*, le dichiarazioni eventualmente rese dalla persona interrogata su fatti che concernono la responsabilità di altri non sono utilizzabili nei loro confronti e la persona interrogata non potrà assumere, in ordine a detti fatti, l'ufficio di testimone».

L'art. 66, comma 1 c.p.p. — richiamato dal citato art. 64, comma 3 c.p.p. — recita: «1. Nel primo atto cui è presente l'imputato, l'autorità giudiziaria lo invita a dichiarare le proprie generalità e quant'altro può valere a identificarlo, ammonendolo circa le conseguenze cui si espone chi si rifiuta di dare le proprie generalità o le dà false».

L'art. 21 disp. att. c.p.p. prevede: «Quando procede a norma dell'art. 66 del codice, il giudice o il pubblico ministero invita l'imputato o la persona sottoposta alle indagini a dichiarare se ha un soprannome o uno pseudonimo, se ha beni patrimoniali e quali sono le sue condizioni di vita individuale, familiare e sociale. Lo invita inoltre a dichiarare se è sottoposto ad altri processi penali, se ha riportato condanne nello Stato o all'estero e, quando ne è il caso, se esercita o ha esercitato uffici o servizi pubblici o servizi di pubblica necessità e se ricopre o ha ricoperto cariche pubbliche».

L'art. 349 c.p.p. disciplina l'attività di identificazione della persona sottoposta ad indagini da parte della polizia giudiziaria, prevedendo: «1. La polizia giudiziaria procede alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e delle persone in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti. [...] 3. Quando procede alla identificazione, la polizia giudiziaria invita la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini a dichiarare o a eleggere il domicilio per le notificazioni a norma dell'art. 161. Osserva inoltre le disposizioni dell'art. 66 [...]».

2.1.3 In giurisprudenza è pacifico che l'art. 66, comma 1 c.p.p. limiti l'obbligo di rispondere del soggetto interrogato alla dichiarazione delle generalità e a quelle strettamente finalizzate all'identificazione, con esclusione viceversa delle dichiarazioni relative ai precedenti penali e agli altri dati di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p.; con riguardo a tali circostanze, l'indagato/imputato può infatti legittimamente rifiutarsi di rispondere senza incorrere in responsabilità penale; se tuttavia egli decide di rispondere e rende false dichiarazioni, risulta integrato il reato di cui all'art. 495 c.p. In questo senso si sono espresse le sentenze Cassazione Sez. 5, n. 37571 dell'8 luglio 2015, Cassazione Sez. 5, n. 32741 del 9 luglio 2014 e Cassazione Sez. 5, n. 18677 del 6 marzo 2007 Rv. 236923 - 01 (nello stesso senso si pronunciava, con la sentenza n. 108/1976, anche la Corte costituzionale, sia pur avendo riguardo alla disciplina del vecchio c.p.p.).

2.1.4.1 Il disposto dell'art. 64 c.p.p. è richiamato, in tutto o in parte, oltre che dalle norme che disciplinano le varie ipotesi di interrogatorio previste dall'ordinamento (a seguito dell'applicazione di misure cautelari, in udienza preliminare, ecc.), anche da altre norme processuali che ne estendono l'ambito applicativo: l'art. 210 c.p.p. relativamente all'esame dibattimentale delle persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 c.p.p. o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b)* c.p.p.; l'art. 350, comma 1 c.p.p. relativamente alle sommarie informazioni utili per le investigazioni assunte dalla polizia giudiziaria dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini; l'art. 363 c.p.p. — tramite il richiamo all'art. 210 c.p.p. — relativamente all'interrogatorio da parte del pubblico ministero delle persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 c.p.p. o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b)* c.p.p.; l'art. 374 c.p.p. relativamente alla presentazione spontanea al pubblico ministero.

2.1.4.2 Con l'ordinanza n. 191/2003 la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo all'art. 64 c.p.p. nella parte in cui — si asseriva — non prevede che il giudice del dibattimento debba dare all'imputato in sede di esame gli avvisi di cui alla disposizione suddetta. La Corte in tale sede — disattendendo l'impostazione da cui muoveva il giudice remittente e argomentando sulla base della riconducibilità dell'interrogatorio e dell'esame ad un unico *genus* — riteneva possibile un'interpretazione della norma che consenta di rendere applicabile la disciplina degli avvisi anche all'istituto dell'esame.

2.1.4.3 Varie pronunce di legittimità, sulla base di ragioni di carattere sistematico, hanno poi riconosciuto la doverosità degli avvisi di cui all'art. 64 c.p.p. anche in relazione ad ipotesi per le quali gli stessi non sono espressamente previsti: così Cassazione Sez. 1, sentenza n. 22643 del 10 maggio 2012 Rv. 252741 - 01 e Cassazione Sez. 1, sentenza n. 15849 del 18 dicembre 2017 hanno affermato che i citati avvisi devono essere formulati dalla polizia giudiziaria anche allorché proceda ai sensi dell'art. 351, comma 1-*bis* all'assunzione di informazioni da persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 c.p.p. o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b)*.

2.1.4.4 L'applicabilità dell'art. 64 c.p.p. è stata viceversa esclusa dalla giurisprudenza di legittimità con riguardo ad ulteriori ipotesi.

In particolare, la sentenza Cassazione Sez. 5, n. 18476 del 26 febbraio 2016 ha escluso che le garanzie di cui all'art. 64 c.p.p. si applichino all'indagato in sede di identificazione ed elezione di domicilio («Poiché l'atto di cui si tratta è un verbale di identificazione ed elezione di domicilio e non già un interrogatorio, è del tutto impropria la pretesa che la sua redazione fosse preceduta dagli avvisi di cui all'art. 64 c.p.p. ed assistita dalle garanzie ivi previste»). Parimenti,



Cassazione Sez. 3, sentenza n. 29641 del 14 marzo 2018 Rv. 273209 – 01 ha escluso l'applicabilità degli avvisi di cui all'art. 64 c.p.p. alle dichiarazioni spontanee *ex art. 350*, comma 7 c.p.p.: «Alle dichiarazioni spontanee rese *ex art. 350*, comma 7 c.p.p. dal soggetto indagato non si applicano le disposizioni dell'art. 63, comma 1 c.p.p. e dell'art. 64, stesso codice, giacché la prima concerne l'esame di persona non imputata o non sottoposta ad indagini, mentre la seconda attiene all'interrogatorio, atto diverso dalle spontanee dichiarazioni»; nello stesso senso si sono pronunciate anche Cassazione Sez. 3, sentenza n. 48508 del 3 novembre 2009 Rv. 245622 - 01, Cassazione Sez. 4, sentenza n. 2124 del 27 ottobre 2020 Rv. 280242 - 01 e Cassazione Sez. 1, sentenza n. 15197 dell'8 novembre 2019 Rv. 279125 - 01.

2.1.5 La giurisprudenza di legittimità ha inoltre precisato che le dichiarazioni in ordine alle condizioni e qualità personali di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p. «vengono rese a monte» degli avvisi di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p., in quanto per esse — afferenti, come noto, le condizioni e qualità personali e le condizioni di vita individuale, familiare e sociale — non si pone in alcun modo l'esercizio del diritto di difesa: tant'è che il mendacio del soggetto interrogato a proposito di tali condizioni e qualità espone il medesimo all'imputazione per il delitto p. e p. dall'art. 495 c.p.p.; quindi «mentre l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese senza gli avvisi di cui al citato art. 64, comma 3 c.p.p. è correlata all'esercizio del diritto di autodifesa [...], è di tutta evidenza che le dichiarazioni rese dall'imputato sulle sue condizioni e qualità, che “precedono” — come noto — l'interrogatorio vero e proprio, sono rese prima che vengano dati gli avvisi di cui al ridetto 64, comma 3 c.p.p. proprio perché non impegnano in alcun modo l'esercizio del diritto dell'imputato di difendersi (anche tacendo o mentendo) e per tale ragione non comportano in alcun modo l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese al riguardo dall'imputato, in relazione alle quali si porrà, al più, un problema di attendibilità e di credibilità» (così, in motivazione, Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 2497 del 14 gennaio 2022 Rv. 282572 - 01).

Anche la sentenza Cassazione Sez. 5, n. 28020 del 6 marzo 2013 si è espressa nel senso che, con riguardo alle dichiarazioni di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p., non siano dovuti gli avvisi di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. (in un caso di condanna per il reato di cui all'art. 495 c.p. in relazione alla dichiarazione dell'indagato — in udienza di convalida dell'arresto — di essere incensurato). La censura del ricorrente circa la violazione dell'art. 64 c.p.p., non essendo stato dato all'indagato l'avviso circa la facoltà di non rispondere in ordine ai precedenti penali, era così disattesa dalla Corte di cassazione: «la questione della pretesa violazione dell'art. 64 c.p.p., comma 3, che comporta la inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dalla persona in ordine ai fatti contestati non trova alcun fondamento nella specie, non essendo l'ammonimento previsto dal citato art. 64 c.p.p. riferito alle dichiarazioni sulla identità personale ed altri elementi significativi della personalità dell'imputato secondo il dettato normativo dell'art. 21 disp. att. c.p.p., essendo queste dichiarazioni che riguardano l'identità e lo *status* civile e giuridico dell'individuo, come tali suscettibili di integrare, ove non rispondenti al vero, la fattispecie normativa di cui all'art. 495 c.p.p.».

Per l'utilizzabilità in sede cautelare o di merito delle dichiarazioni rese *ex art. 21* disp. att. c.p.p. si vedano anche Cassazione Sez. 2, sentenza n. 31463 del 3 novembre 2020 (in ordine alla dichiarazione di assenza di un'occupazione lavorativa) e Cassazione Sez. 6, sentenza n. 43337 del 20 settembre 2016 («alcun limite di utilizzabilità sussiste in ordine alle risposte fornite dall'imputato sulle proprie condizioni di vita e personali, in quanto non attengono al merito del procedimento, né possono qualificarsi dichiarazioni *contra se* solo in ragione della valutazione operata dal giudice»).

2.1.6 Alla luce di quanto precede, in definitiva e per quel che qui rileva, si può affermare che — secondo il diritto vivente quale risulta dalla giurisprudenza di legittimità — gli avvisi di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. non spettano all'indagato/imputato in sede di identificazione da parte della polizia giudiziaria (e in sede di dichiarazioni spontanee *ex art. 350*, comma 7 c.p.p.). In ogni caso, anche nelle sedi (varie forme di interrogatorio, esame, ecc.) in cui si applica il disposto dell'art. 64, comma 3 c.p.p., gli avvisi ivi previsti spettano all'indagato/imputato dopo le dichiarazioni preliminari in ordine alle generalità e alle informazioni di cui all'art. 21 disp. att. Quindi tali dichiarazioni preliminari (tra cui quelle relative ai precedenti penali) sono rese senza che sia previamente necessario formulare all'imputato gli avvisi *ex art. 64*, comma 3 c.p.p.

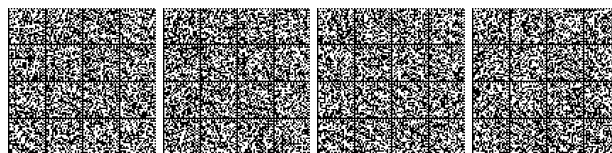
Le dichiarazioni rese dall'indagato/imputato in risposta a tali domande preliminari possono comunque essere utilizzate dal giudice ai fini cautelari o del merito.

2.2 Tanto premesso, si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 495 c.p. nella parte in cui si applica alle false dichiarazioni rese nell'ambito di un procedimento penale dalla persona sottoposta ad indagini o imputata in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p.

In particolare, paiono violati i precetti di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

2.3 Il nostro ordinamento processuale penale riconosce all'indagato/imputato, in nome del diritto di difesa ed in particolare del principio del *nemo tenetur se detegere*, una serie di garanzie.

La principale è costituita dal c.d. diritto al silenzio. La Corte costituzionale ha sottolineato più volte come «il “diritto al silenzio” dell'imputato — pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale — costituisca un “corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa”, riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione (ordinanze



n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002). Tale diritto garantisce all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini.» (così l'ordinanza n. 117/2019).

2.4 L'ordinamento riconosce però anche ulteriori facoltà/prerogative all'indagato/imputato, che pure costituiscono declinazioni del principio del *nemo tenetur se detegere*; tra queste vi è anche — con l'eccezione per l'appunto delle dichiarazioni di cui agli artt. 66 c.p.p. e 21 disp. att. c.p.p. e dei profili attinenti alla responsabilità di terzi (la falsa dichiarazione potrebbe, a certe condizioni, integrare il delitto di calunnia) — il non assoggettamento all'obbligo di dire la verità.

Il legislatore cioè, se pur non si trattava (forse) di una scelta costituzionalmente o convenzionalmente obbligata, ha deciso di articolare il diritto di difesa dell'indagato/imputato riconoscendo a quest'ultimo non solo il diritto di non rendere dichiarazioni, ma anche il c.d. diritto di mentire.

Si rilevi in proposito che — in base agli approdi cui è giunta la giurisprudenza di legittimità — non si tratta solo della facoltà di non dichiarare il vero senza per ciò solo incorrere in responsabilità penale, ma anche dell'impossibilità per il giudice di negare il riconoscimento di circostanze attenuanti o benefici in ragione del mero mendacio dell'imputato. Si vedano ad es. Cassazione Sez. U, sentenza n. 36258 del 24 maggio 2012 Rv. 253152 - 01 («Ai fini del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, il pieno esercizio del diritto di difesa, se faculta l'imputato al silenzio e persino alla menzogna, non lo autorizza, per ciò solo, a tenere comportamenti processualmente obliqui e fuorvianti, in violazione del fondamentale principio di lealtà processuale che deve comunque improntare la condotta di tutti i soggetti del procedimento, e la cui violazione è indubbiamente valutabile da parte del giudice di merito»), Cassazione Sez. 5, sentenza n. 17232 del 17 gennaio 2020 Rv. 279169 - 01 («In tema di sospensione condizionale della pena, è illegittimo il diniego del beneficio fondato esclusivamente sul comportamento processuale dell'imputato che neghi ostinatamente l'addebito e sostenga una versione dei fatti smentita dalle altre risultanze istruttorie, in quanto espressione di un insopprimibile diritto di difesa, riflesso del diritto al silenzio») e Cassazione Sez. 5, sentenza n. 57703 del 14 settembre 2017 Rv. 271894 - 01 («È illegittimo il diniego della concessione del beneficio della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, motivato dal comportamento processuale mendace dell'imputato, al quale l'ordinamento riconosce il diritto al silenzio nonché quello di negare, anche mentendo, le circostanze di fatto a lui sfavorevoli»).

Tale scelta del legislatore ha assunto un'evidente centralità nell'esercizio del diritto di difesa dell'indagato/imputato, in termini di elaborazione delle strategie difensive, di maggiore serenità dell'interessato che si sottoponga all'interrogatorio, ecc.

2.5.1 Occorre allora valutare se l'eccezione delineata dallo stesso legislatore a tale declinazione essenziale del diritto di difesa, con riguardo ai precedenti penali e alle altre condizioni e situazioni di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p., sia ragionevole.

2.5.2 La Corte di cassazione ha sottolineato che i precedenti penali e tali altri dati possono valere ad individuare una persona. In particolare si è affermato che i precedenti penali «servono, al di là dell'identità, a caratterizzare una persona nella collettività sociale, integrandone l'individualità» (Cassazione Sez. 5, sentenza n. 32741 del 2014); si è dedotto inoltre che l'eventuale mendacio in ordine ai precedenti penali vi è il rischio che ingeneri confusione e possa comunque costituire intralcio rispetto all'attività giudiziaria.

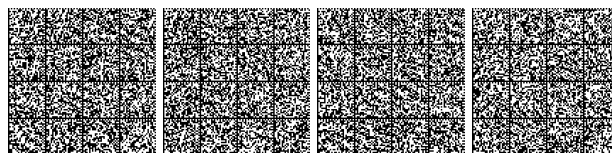
2.5.3 Tuttavia, se è vero che le dichiarazioni di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p. afferiscono a stati o qualità della persona (e proprio per tale motivo in caso di falsità rientrano nell'alveo applicativo dell'art. 495 c.p.), pare preminente e meritevole di maggior tutela il profilo della relativa interferenza con l'esercizio del diritto di difesa.

Non sembra infatti condivisibile l'assunto secondo cui tali dichiarazioni non avrebbero attinenza con l'esercizio del diritto di difesa, come se il contenuto di tali dichiarazioni fosse neutro rispetto all'oggetto delle accuse.

Al contrario, molto spesso le informazioni riferite con riguardo alle condizioni familiari ed economiche dell'indagato hanno un'evidente rilevanza ai fini della valutazione delle accuse: si pensi ad esempio alla maggiore o minore verosimiglianza della contestazione di un furto o di altro reato contro il patrimonio a seconda che l'indagato/imputato abbia o meno una regolare fonte di reddito o un consistente patrimonio; o, alla stessa stregua, alla valutazione della detenzione in casa di un quantitativo di stupefacente non irrisorio, come destinata al proprio consumo personale o piuttosto allo spaccio.

Si tratta in effetti di valutazioni che comunemente si compiono nelle aule di giustizia e che la stessa giurisprudenza di legittimità, come si è visto, autorizza a compiere sulla base delle dichiarazioni rese dall'indagato/imputato ai sensi dell'art. 21 disp. att. c.p.p.

Con particolare riguardo ai precedenti penali, gli stessi talora sono addirittura elementi costitutivi del reato (si pensi alla contravvenzione di cui all'art. 707 c.p.) o comunque possono avere una certa valenza rispetto alle modalità esecutive del fatto (si pensi ad un soggetto già condannato per plurimi furti con destrezza, che si veda accusato di



taccheggio a bordo di un autobus). In ogni caso assumono sempre rilevanza ai fini della possibile contestazione della recidiva (elemento circostanziale del reato, la cui applicazione e per certi versi già solo contestazione comporta rilevanti effetti, sotto più profili) e comunque ai fini del trattamento sanzionatorio *ex art.* 133 c.p. e della concessione o meno di benefici (nel caso ora in esame, per l'appunto, all'imputato è stata contestata una recidiva qualificata). Sotto il profilo procedurale la dichiarazione da parte dell'indagato di avere o meno precedenti penali (così come quella di avere un'occupazione lavorativa o di convivere con una persona dotata di un reddito stabile o di avere altro procedimento pendente, magari con una misura cautelare in corso di esecuzione) può incidere sulla valutazione delle esigenze cautelari, diverso essendo chiaramente il significato che assume il delitto per cui si procede in presenza di un soggetto incensurato o, piuttosto, di un soggetto gravato da plurimi precedenti specifici.

Del resto, da un lato i precedenti penali, le condizioni economiche, ecc. sono anche accertabili aliunde dalla polizia giudiziaria o dall'autorità giudiziaria, per cui il dedotto rischio di confusione risulta minimo (e comunque recessivo rispetto alla tutela del diritto di difesa); dall'altro, però, è anche vero che le stesse dichiarazioni dell'indagato/imputato possono costituire lo spunto per maggiori approfondimenti da parte degli inquirenti e comunque una prima fonte utile di informazioni e quindi contribuire, almeno indirettamente, a determinare la sua futura responsabilità penale o l'entità del trattamento sanzionatorio o l'applicazione di una misura cautelare.

In tale contesto, nel rispondere alle domande di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p., l'indagato/imputato — anche se l'interrogatorio/esame inteso in senso stretto non è ancora iniziato — già si sta difendendo, cercando di fornire una propria versione che, anche con riguardo ai precedenti penali e alle altre qualità e condizioni di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p., renda meno verisimili le accuse o faccia apparire meno gravi i fatti o meno stringenti le esigenze cautelari. Risulta perciò eccessivamente formalistico e quindi irragionevole distinguere tra domande preliminari, che non sarebbero coperte dal diritto di mentire, e domande rientranti nell'interrogatorio/esame vero e proprio, alle quali l'imputato potrebbe rispondere liberamente, senza timore di incorrere in ulteriori responsabilità penali.

Al contrario pare necessario declinare il contenuto concreto del principio del *nemo tenetur se detegere* in modo analogo con riferimento all'oggetto della contestazione e ai fattori che possono rilevare rispetto agli elementi circostanziali del reato (recidiva, rilevante a sua volta ai fini della prescrizione, ecc.), al trattamento sanzionatorio, ai benefici, alle esigenze cautelari, ecc.

2.6 In via subordinata, si intende sottoporre alla Corte costituzionale la questione circa la legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi previsti debbano essere formulati nei confronti della persona sottoposta alle indagini/imputata prima di qualunque tipo di audizione della stessa nell'ambito del procedimento penale e della norma di cui all'art. 495 c.p. nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per il reato ivi previsto in caso di false dichiarazioni — in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p. — rese nell'ambito di un procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere.

2.7 Qualora cioè la Corte dovesse ritenere che, con riguardo ai precedenti penali e alle altre qualità e condizioni di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p., l'indagato/imputato abbia il solo diritto a non rispondere (senza che sia irragionevole negargli la facoltà di mentire), si chiede che tale diritto al silenzio sia adeguatamente tutelato.

In particolare, affinché il soggetto indagato/imputato possa valutare compiutamente se rispondere o meno alle domande di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p., pare essenziale che egli sia previamente ed espressamente avvisato di tale suo diritto.

Come si è visto, la giurisprudenza di legittimità nega la necessità di tale avviso in sede d'identificazione *ex art.* 349 c.p.p. e comunque afferma che gli avvisi *ex art.* 64, comma 3 c.p.p. (tra cui l'avviso circa la facoltà di non rispondere) vanno formulati dopo le domande preliminari circa le generalità e le altre circostanze di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p. L'indagato/imputato — normalmente soggetto privo di cognizioni giuridiche — si trova quindi di fronte ad un pubblico ufficiale (dotato di poteri di cui il prevenuto ignora spesso gli esatti confini) che lo interroga senza previamente avvisarlo della facoltà di non rispondere. In tale contesto è evidente la naturale ritrosia dell'indagato/imputato ad esercitare quello che sarebbe un suo diritto (che forse egli ignora del tutto) e viceversa la tendenza a rispondere, magari mentendo per difendersi, alle domande che gli verranno rivolte.

Affinché il diritto al silenzio sia effettivamente protetto e non soltanto tollerato, pare viceversa necessario che nell'ambito del procedimento penale, prima di qualunque forma di audizione dell'indagato/imputato (che si tratti cioè dell'identificazione, dell'interrogatorio in senso stretto, dell'esame, ecc. e comunque prima di qualunque tipo di domanda, per quanto apparentemente preliminare), quest'ultimo sia compiutamente informato circa il suo diritto a non rispondere alle domande (fatta salva la precisazione circa l'obbligo di rispondere in ordine alle generalità e agli altri dati strettamente finalizzati all'identificazione secondo quanto previsto dall'art. 66, comma 1 c.p.p.).



Tale esigenza sembra sussistere anche in presenza di un difensore, come ad es. nel caso dell'esame dibattimentale, in quanto l'avviso espresso appare essenziale per vincere eventuali timori rispetto a quello che è l'esercizio di un diritto, in un clima culturale in cui non si è ancora definitivamente affermata l'idea che quello al silenzio sia un diritto e che dal relativo esercizio non possano derivare conseguenze negative per l'interessato (si registrano infatti tuttora sentenze di merito in cui la negazione di attenuanti o benefici viene motivata con il comportamento mendace dell'imputato).

La conclusione vale però a maggior ragione nelle circostanze — ad es. in occasione dell'identificazione ex art. 349 c.p.p. — in cui l'indagato non sia neppure assistito da un difensore che possa renderlo edotto dei suoi diritti.

Parimenti, posto che le dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 21 disp. att. c.p.p. potranno poi essere utilizzate dal giudice, una compiuta valutazione circa l'esercizio o meno del diritto al silenzio presuppone l'ulteriore avviso di cui all'art. 64, lettera a) c.p.p. in base al quale le dichiarazioni rese potranno poi essere utilizzate nei confronti del dichiarante.

2.8 Al tempo stesso si chiede d'introdurre nel disposto dell'art. 495 c.p. la previsione della non punibilità per il reato ivi previsto nel caso in cui — in mancanza dei necessari avvisi — l'indagato/imputato abbia reso false dichiarazioni in relazione ai propri precedenti penali e in generale alle circostanze di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p.

Si tratta di un corollario che si reputa necessario per dotare di effettività la previsione circa gli avvisi e per non punire l'indagato/imputato che non sia stato posto in condizione di esercitare compiutamente il proprio diritto.

Del resto l'ordinamento già prevede ipotesi in cui, a fronte della mancata formulazione di avvisi circa il diritto al silenzio in sede procedimentale, colui che vi avrebbe avuto diritto abbia reso false dichiarazioni.

È il caso dell'art. 384, comma 2 c.p. che, rispetto ai reati di cui agli artt. 371-bis, 371-ter, 372 e 373 c.p., prevede una causa di non punibilità — tra l'altro — per chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di astenersi dal rendere informazioni, testimonianza, perizia, consulenza o interpretazione.

Il medesimo principio pare possa essere fatto valere nel caso in esame.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

3.1 Con riguardo alla richiesta in via principale non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata agli artt. 3 e 24 della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale (la disposizione è peraltro interpretata in modo costante dalla giurisprudenza in conformità al citato dato letterale).

3.2 Quanto alla richiesta subordinata relativa all'art. 495 c.p., analogamente non pare percorribile un'interpretazione conforme, non essendovi margine nel tenore letterale della norma per individuare una causa di non punibilità nei termini prospettati.

3.3 In ordine alla richiesta subordinata relativa all'art. 64, comma 3 c.p.p., un'interpretazione adeguatrice di tipo sistematico volta a prevedere sempre — prima di qualunque audizione dell'indagato/imputato — la formulazione degli avvisi disciplinati dalla citata norma sarebbe astrattamente possibile.

Tuttavia, detta interpretazione conforme si scontra con la consolidata giurisprudenza di legittimità già sopra esaminata.

Come rilevato più volte dalla Corte costituzionale, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, “il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)” (sentenza n. 141 del 2019)» (così, la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 ss., legge n. 87/1953,

ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 495 c.p. nella parte in cui si applica alle false dichiarazioni rese nell'ambito di un procedimento penale dalla persona sottoposta ad indagini o imputata in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p., per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione,



e in subordine,

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 64, comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi previsti debbano essere formulati nei confronti della persona sottoposta alle indagini/imputata prima di qualunque tipo di audizione della stessa nell'ambito del procedimento penale e della norma di cui all'art. 495 c.p. nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per il reato ivi previsto in caso di false dichiarazioni — in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p. — rese nell'ambito di un procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere, per violazione dell'art. 24 della Costituzione,

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, 4 luglio 2022

Il giudice: ATTINÀ

22C00161

N. 99

Ordinanza del 23 giugno 2022 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da N.N.
contro Ministero dell'interno – Questura di Genova

Straniero - Ordine pubblico e sicurezza - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Previsione la quale dispone che il reato di cui all'art. 474 cod. pen., rubricato "Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi", sia automaticamente ostativo al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 4, comma 3.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3666 del 2017, proposto dal sig. N. N., rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Auditore e Paolo Ghiara con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Stefano Parretta in Roma, piazzale Clodio n. 12;

Contro il Ministero dell'interno e la Questura di Genova, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la riforma della sentenza del TAR Liguria, Sez. II, 4 novembre 2016, n. 1082, che ha respinto il ricorso proposto avverso il decreto del 3 ..., con il quale il questore della Provincia di Genova ha respinto l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione del Ministero dell'interno e della Questura di Genova;



Vista l'ordinanza cautelare del 13 luglio 2017, n. 2935, con la quale la sezione ha respinto l'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia della sentenza del TAR Liguria di reiezione del ricorso di primo grado;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore nell'udienza del giorno 19 maggio 2022 il consigliere Giulia Ferrari e uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

F A T T O

1. Il sig. N. N., cittadino senegalese, ha impugnato innanzi al TAR Liguria, il decreto n. ... del ..., con il quale il questore della Provincia di Genova ha respinto l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Tale provvedimento ha tratto fondamento dalla circostanza che l'istante fosse stato raggiunto da numerose denunce per ricettazione e introduzione nel territorio dello Stato e di commercio di prodotti con marchi falsi e da una condanna per reato ostativo ai sensi dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998. Il sig. N., infatti, era stato condannato, con decreto penale emesso in data dal GIP del Tribunale di Imperia, divenuto irrevocabile in data ..., alla pena di euro 2.350,00 di multa per i reati di cui agli artt. 474 e 648 c.p. (vendita di merci con marchio contraffatto).

2. La Sez. II del TAR Liguria, con sentenza 4 novembre 2016, n. 1082, ha ritenuto il provvedimento di diniego legittimo in considerazione di quanto previsto dall'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, basandosi da un lato, sulla presenza di un decreto penale di condanna irrevocabile per il reato di ricettazione e di introduzione nel territorio dello Stato e di commercio di prodotti con marchi falsi e, dall'altro lato, sulla presenza di numerose denunce per gli stessi reati. Il giudice di prime cure, inoltre, avuto riguardo proprio alle denunce per i reati di cui agli artt. 648 e 474 c.p., ha ritenuto logica e razionale la valutazione di pericolosità del ricorrente ai sensi dell'art. 1, lettera a), decreto legislativo n. 159 del 2011.

3. Con appello notificato il 21 aprile 2017 e depositato il successivo 19 maggio, il sig. N. N. ha impugnato la sentenza n. 1082 del 4 novembre 2016 deducendo la mancata comunicazione di tutti i motivi ostativi all'accoglimento nonché l'erronea applicazione dell'art. 26, decreto legislativo n. 286 del 1998, che si riferisce al lavoro autonomo e non a quello subordinato. L'appellante ha inoltre dedotto che il decreto penale di condanna non rientra tra le condanne ostative di cui all'art. 4, comma 3, nonché la contraddittorietà tra la motivazione posta a base del provvedimento e la motivazione della sentenza e, in ogni caso, il difetto di pericolosità.

4. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'interno e la Questura di Genova, senza espletare difese scritte.

5. Con l'ordinanza cautelare 13 luglio 2017, n. 2935, è stata respinta l'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata.

6. All'udienza pubblica del 19 maggio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

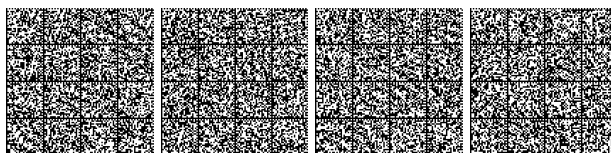
1. Il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui prevede che il reato di cui all'art. 474 c.p. rubricato «introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi» sia automaticamente ostativo al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno, ritenendo tale disposizione normativa in contrasto con gli artt. 3, 117, comma 1 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU).

1.1. Sulla rilevanza.

La questione è rilevante, a parere di questo Collegio, per le seguenti ragioni.

Giova, anzitutto, una breve ricostruzione in punto di fatto.

Con decreto del ..., il questore della Provincia di Genova ha respinto l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato di cui era titolare N. N. cittadino senegalese. Il provvedimento di diniego, n. ..., era motivato su plurimi presupposti. L'appellante era stato segnalato in alcune occasioni per i reati di cui agli artt. 474 c.p. e 648, comma 1, c.p.



In data ..., il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Imperia ha condannato il cittadino straniero alla pena di euro 2.350,00 di multa per i reati di cui agli artt. 474 c.p., 648, comma 1 c.p., 61 n. 2 c.p. con decreto penale di condanna non opposto e perciò divenuto irrevocabile in data ...

Con il ricorso n. 1737 del 2015, proposto dinanzi al TAR Liguria, l'appellante ha impugnato il provvedimento di diniego, chiedendone l'annullamento per violazione di legge, *sub specie* art. 10-*bis*, legge n. 241 del 1990 — per avere l'amministrazione inviato il preavviso di rigetto dell'istanza di rinnovo unicamente riferendosi alla condanna passata in giudicato e non anche alle denunce all'autorità — e artt. 4 e 5 TU immigrazione, in quanto il decreto penale di condanna, nella prospettazione dell'appellante, per le sue peculiarità, non sarebbe ricompreso nel novero delle «sentenze di condanna» immediatamente ostative.

1.2. *Sui presupposti processuali e sulle condizioni dell'azione del giudizio a quo.*

La giurisprudenza costituzionale, sotto il profilo dell'accertamento dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione, si è costantemente orientata nel senso di ritenere che una tale verifica debba essere rimessa alla valutazione del giudice rimettente. I presupposti processuali sono, infatti, oggetto del giudizio di rilevanza dell'incidente di costituzionalità e, ove la loro ritenuta sussistenza sia sorretta da una motivazione non implausibile, non sono suscettibili di riesame (*ex plurimis* Corte costituzionale n. 262/2015, n. 200/2014).

Il Collegio ritiene, anzitutto, di essere munito di giurisdizione. Il giudizio di cui trattasi è stato incardinato ai sensi dell'art. 100 c.p.a. ed è un procedimento ordinario di appello avverso un provvedimento amministrativo di diniego di permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro sono riservati alla cognizione del giudice amministrativo in quanto costituiscono provvedimenti discrezionali rispetto ai quali il cittadino straniero è titolare di una posizione di interesse legittimo.

Nessuna eccezione in rito è stata sollevata dalle amministrazioni appellate che si sono costituite con atto meramente formale.

L'appello, stante la ritualità delle notifiche e, più in generale, il rispetto dei termini processuali, deve ritenersi ammissibile.

1.3. *Sull'applicabilità della disciplina censurata al caso in esame.*

La vicenda di cui si discute trae origine dal provvedimento di mancato rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato di cui era titolare l'odierno appellante.

Secondo l'amministrazione, la condotta tenuta in più occasioni dall'appellante, destinatario di alcune denunce — tutte per la stessa tipologia di reato — e condannato in via definitiva con decreto penale di condanna alla pena di euro 2.350,00 di multa è automaticamente incompatibile con la possibilità del soggiorno nello Stato italiano.

Con specifico riferimento alla condanna, l'appellante, in particolare, era stato tradotto dinanzi alla competente autorità giudiziaria in quanto imputato «per il reato di cui all'art. 474 c.p. perché, al fine di trarne profitto, poneva in vendita o comunque deteneva per vendere oggetti recanti il marchio contraffatto di ditte varie ed in particolare: n. 6 giubbotti Moncler, n. 2 paia di scarpe Adidas, n. 3 magliette F. Perry, n. 8 felpe Napapijri, n. 2 scarpa Prada, n. 1 maglietta Napapijri, n. 2 paia Fred Perry, n. 1 paio scarpe Ralph Laurent, n. 1 giubbotto Kway.

Veniva altresì condannato per il reato di cui agli artt. 648, 61 n. 2 c.p., perché, al fine di procurarsi un profitto e di eseguire il reato *sub A)* [art. 474 c.p.], acquistava o comunque riceveva gli oggetti di cui al medesimo capo provenienti del delitto di contraffazione dei relativi marchi. Fatti accertati in ...».

Il sig. N. N. è stato condannato, in via definitiva, per i reati di introduzione di cui all'art. 474 c.p. e ricettazione, secondo il combinato disposto di cui agli artt. 648 c.p. e 61 n. 2 c.p., come risulta dal decreto penale di condanna allegato al fascicolo processuale. L'appellante non ha legami familiari sul territorio italiano.

Viene in rilievo, nel caso in esame, il combinato disposto di cui agli artt. 4 e 5, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. L'art. 4 del TU immigrazione pone un automatismo secondo cui «non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2 del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite». Tale automatismo viene mitigato dalla disposizione di cui al comma 5 dell'articolo immediatamente successivo: «nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero, che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare



ricongiunto, ai sensi dell'art. 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

Le norme recate dagli artt. 4 e 5, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come da costante giurisprudenza di questo Consiglio, «mirano, infatti, ad assicurare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica: nell'esercizio di tale potere, però, l'amministrazione è tenuta a valutare la condizione familiare dello straniero in quanto l'interesse collettivo alla tutela della sicurezza pubblica deve essere bilanciato con l'interesse alla vita familiare dell'immigrato e dei suoi congiunti, trattandosi di diritti fondamentali, aventi copertura convenzionale, in particolar modo l'art. 8 CEDU» (Cons. St., Sez. III, n. 6699 del 2018). L'automatismo di cui all'art. 4 cede il passo ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione che, in caso di condanna per uno dei reati ostativi, deve tenere in debito conto l'effettività dei vincoli familiari, il legame effettivo con il Paese di origine, la durata del soggiorno. La valutazione discrezionale dell'amministrazione è sindacabile allorquando la stessa risulti viziata da manifesti *deficit* di ragionevolezza.

Da questa premessa emerge chiaramente che l'unica disposizione applicabile al caso controverso sottoposto al vaglio di questo Collegio è l'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

L'automatismo ha come unica eccezione la presenza sul territorio di legami familiari in assenza dei quali, quindi, l'amministrazione non è tenuta a operare alcun bilanciamento.

Come si è detto, l'odierno appellante è un cittadino straniero, condannato in via definitiva per un reato ostativo, l'art. 474 c.p., senza legami familiari sul territorio italiano.

La condanna per il contestato reato di ricettazione di cui agli artt. 648 e 61, n. 2 c.p., non è annoverabile invero tra le ipotesi di reato ostativo. Ai sensi dell'art. 380, comma 2, lettera f-bis), infatti, è automaticamente ostativo al rilascio ovvero al rinnovo del permesso di soggiorno il delitto di ricettazione, nell'ipotesi aggravata di cui all'art. 648, comma 1, secondo periodo, c.p. È, quindi, ostativo il delitto di ricettazione «quando il fatto riguarda denaro o cose provenienti da delitti di rapina aggravata ai sensi dell'art. 628, comma 3, di estorsione aggravata ai sensi dell'art. 629, comma 2, ovvero di furto aggravato ai sensi dell'art. 625, comma 1, n. 7-bis», ipotesi che non ricorre nel caso di specie.

Date le suseposte premesse, il cittadino straniero non potrebbe automaticamente soggiornare sul territorio italiano.

La Corte costituzionale ha costantemente affermato che «l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione» (sentenza n. 174 del 2016) e che «il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale implica che la norma censurata debba necessariamente essere applicata nel primo e che l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale» (n. 91 del 2013).

Questo Collegio ritiene che nessun dubbio residui in tema di necessaria applicabilità dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998 al caso di specie.

Dall'applicabilità della norma derivano conseguenze specifiche e immediate in capo all'appellante. Invero, la tenuta costituzionale della disposizione censurata — e, quindi, automatico diniego del rilascio ovvero rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato in caso di reato ostativo di cui all'art. 474 c.p. — determinerebbe inevitabilmente una pronuncia di rigetto dell'appello, con contestuale conferma della sentenza di primo grado, tanto più per l'irrelevanza della pure lamentata violazione dell'art. 10-bis. Sotto questo ultimo profilo, infatti, trattandosi di atto vincolato, neppure potrebbe applicarsi l'art. 21-octies, legge n. 241 del 1990.

Al contrario, qualora la disposizione fosse ritenuta dalla Corte costituzionale in contrasto con la Costituzione — nei termini che si avrà modo di specificare — la decisione determinerebbe una pronuncia favorevole all'odierno appellante, specificatamente con l'obbligo dell'amministrazione di rivalutare la sua posizione giuridica.

1.4. Sulla possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme.

Rilevato un potenziale *vulnus* di costituzionalità rispetto ai parametri di cui agli artt. 3, 117, comma 1 della Costituzione (quest'ultimo in riferimento all'art. 8 CEDU) nei termini che si avrà modo di specificare in punto di non manifesta infondatezza, il Collegio giudicante si è preliminarmente interrogato circa la possibilità, allo stato, di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata.

Una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, pure talvolta percorsa da questa stessa sezione rimettente, sarebbe quella di valorizzare la pericolosità in concreto del fatto delittuoso.

Partendo dal presupposto che il reato di cui all'art. 474 c.p. sia ostativo *ex lege*, si è sostenuto che in determinate ipotesi — *id est*, detenzione di n. 3 paia di jeans contraffatti — la tenuità del fatto di reato non sia idonea, secondo l'*id quod plenimque accidit*, a superare la soglia di pericolosità sociale che attiva l'automatismo previsto dalla norma. Secondo questo orientamento, al giudice spetterebbe un giudizio in concreto sulla pericolosità sociale (così, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, n. 4385 del 2016; n. 1637 del 2014).



La *ratio* di questa prospettiva risiede nella convinzione che sarebbe irragionevole pretendere dal legislatore una differenziazione di sanzione in base alla gravità di reati che, sebbene non partecipino della stessa natura perché non offensivi del medesimo bene giuridico, tuttavia sono idonei a mettere in pericolo la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e, più in generale, la convivenza civile. Spetterebbe, secondo questo orientamento, al giudice, nella valutazione della determinazione dell'amministrazione rispetto al caso concreto, stabilire se l'automatismo previsto dalla legge sia applicabile o meno.

Ritiene il Collegio che questa operazione ermeneutica, seppur di notevole pregio, non possa essere percorribile per due ordini di ragione.

Anzitutto un limite di natura letterale. Il tenore letterale della norma, anche nella sua portata applicativa più ampia in aderenza con la giurisprudenza costituzionale in termini di proporzionalità, esclude che vi sia differenza tra le fattispecie di reato richiamate. Nel giudizio sulla compatibilità del soggiorno dello straniero che ha commesso uno dei reati considerati ostativi, non vengono in rilievo né il principio di offensività — tanto in astratto che in concreto — né l'art. 133 c.p.

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha affermato più volte che si tratta di un automatismo, superabile unicamente in presenza di legami familiari. La formulazione dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998 non delinea un diverso trattamento tra fattispecie di reato ivi richiamate ma le pone sullo stesso piano.

D'altra parte, tale norma neppure assegna al giudice il potere di operare una valutazione in concreto della fattispecie che, in assenza di una previa valutazione dell'amministrazione competente (si ribadisce, vietata dall'automatismo previsto dalla norma), sarebbe peraltro in contrasto con il divieto di esprimersi su poteri non ancora esercitati di cui all'art. 34, comma 2 c.p.a. e con il divieto di pronuncia estesa al merito, come noto, operazioni precluse al giudice.

Il tentativo di rileggere la norma tendendo ad una interpretazione «costituzionalmente orientata» porterebbe ad un fenomeno di produzione normativa che risulta, a parere del Collegio, non percorribile.

La materia dell'immigrazione è il risultato di un delicato punto di equilibrio tra il diritto fondamentale di soggiornare liberamente in uno Stato straniero e il diritto dei cittadini dello stesso Stato alla sicurezza nazionale. La ricerca di questo punto di equilibrio resta, a parere del Collegio, sempre precluso al giudice e quindi di competenza esclusiva del legislatore.

1.5. Sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea e sul rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale.

Neppure è permesso a questo Collegio percorrere la strada della disapplicazione della norma per contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea.

Nella specifica materia dell'immigrazione vengono in rilievo le norme di cui al capo II del titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 77 – 80.

Si tratta di un tipico caso di competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri. Ferma restando la competenza della prima nell'adozione di atti di armonizzazione nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà, il singolo Stato membro è competente nell'adozione di misure volte alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e ha competenza esclusiva nella fissazione del numero massimo di lavoratori provenienti da Paesi terzi (art. 79, par. 5, TFUE). Questa divisione di competenze spinge a collocare la questione oggetto del presente incidente costituzionale nella sfera di competenza dello Stato italiano, in qualità di Stato membro e, quindi, nella necessità di proposizione del giudizio di legittimità, non potendo disapplicare direttamente la norma.

Il perimetro di competenza e di interazione tra il diritto interno e il diritto eurounitario, specie nella materia dei diritti fondamentali, come quelli che vengono in rilievo nel caso che occupa il Collegio, è stato il risultato di un'operazione di dialogo tra le Corti e di numerosi interventi della Corte costituzionale.

Occorre distinguere la fattispecie in cui venga in rilievo una fonte di diritto comunitario «*self executing*» da quella in cui vi sia concorrenza, tra norme precettive ma che necessitano di una positivizzazione legislativa di diritto interno.

Nel primo caso, il giudice *a quo* è dotato di un sindacato diffuso. Qualora ravvisi una manifesta incompatibilità della norma interna con l'ordinamento comunitario può disapplicarla direttamente, senza l'intermediazione di altro organo costituzionale, operazione questa preclusa nel caso di incompatibilità della norma con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In tale caso, infatti, il sindacato è accentrato e competente sarà la Corte costituzionale per il tramite dell'art 117, comma 1 della Costituzione.

La posizione della Corte, in caso di giudizi aventi ad oggetto diritti protetti tanto dalla Costituzione quanto dalle norme di diritto eurounitario, ha subito una evoluzione.

Secondo un primo orientamento, il giudice delle leggi ha sostenuto che questo caso fosse assimilabile a quello in cui la norma interna era contraria alla CEDU di tal che il giudice era obbligato a sollevare prioritariamente questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 269 del 2017).



Tale posizione è stata rimeditata con la sentenza n. 20 del 2019, in materia di rapporto tra diritto di accesso e rispetto della libertà privata (*privacy*), la Corte pur dalle premesse di cui alla sentenza appena richiamata e che quindi i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri), e che la prima costituisce pertanto «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale», afferma che «resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria. In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione. Questa Corte deve pertanto esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che, come quelle ora in esame, pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Ciò anche allo scopo di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti».

Intervenuta immediatamente dopo sul punto con la sentenza n. 63 del 2019, la Corte ha ritenuto che «occorre in questa sede ribadire — sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 — che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia — per il tramite degli artt. 11 e 117, comma 1 della Costituzione — alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e — ricorrendone i presupposti — di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, comma 1 della Costituzione), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione». Così ricostruito il quadro giurisprudenziale in punto di pregiudizialità, questo giudice ritiene di dover investire preliminarmente la Corte costituzionale.

Da ultimo, con la sentenza 10 maggio 2022, n. 149, la Corte costituzionale ha ribadito i principi sopra espressi, precisando che comunque, i due rimedi — disapplicazione e giudizio di legittimità costituzionale — rimangono concorrenti.

Nella recente pronuncia, i giudici costituzionali hanno invero precisato che: «secondo un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale, l'eventuale effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri dei diritti riconosciuti dalla Carta (e delle norme di diritto derivato attuative di tali diritti) non rende inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che denuncino il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e quei medesimi diritti, i quali intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana. Questioni siffatte, una volta sollevate, debbono invece essere scrutinate nel merito da questa Corte, cui unicamente spetta il compito di dichiarare, con effetti *erga omnes*, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che risultassero contrarie alla Carta, in forza degli artt. 11 e 117, comma 1 della Costituzione (sentenze n. 54 del 2022; n. 182 del 2021; n. 49 del 2021; n. 11 del 2020; n. 63 del 2019; n. 20 del 2019 e n. 269 del 2017; ordinanze n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019). Tale rimedio non si sostituisce, ma si aggiunge a quello rappresentato dalla disapplicazione nel singolo caso concreto, da parte del giudice comune, della disposizione contraria a una norma della Carta avente effetto diretto (sentenza n. 67 del 2022: «il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 della Costituzione, non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo»). E ciò in un'ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali che, «per definizione, esclude ogni preclusione» (ancora, sentenza n. 20 del 2019), e che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze».

È vero che le norme censurate si appalesano viziate tanto rispetto alla Carta costituzionale quanto al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ma la questione all'attenzione del Collegio investe la porzione di competenza del legislatore nazionale e all'ordinamento comunitario è precluso entrare nel merito della discrezionalità del legislatore nazionale in materia di sicurezza e ordine pubblico.



1.6. Sulla non infondatezza.

Oltre che rilevante, nei termini appena esplicitati, la questione non è manifestamente infondata.

Acclarata l'impossibilità di addivenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma al vaglio del Collegio e, prima di procedere puntualmente all'analisi dei parametri costituzionali di riferimento, occorre soffermarsi brevemente sul principio di proporzionalità in via generale e, poi, in relazione alla materia dell'immigrazione.

Il principio di proporzionalità ha anzitutto radici nel diritto eurolunitario. Da canone ermeneutico utilizzato dalla Corte di giustizia (*ex plurimis*, C-8/1955 *Federation Charbonnere*, C-5-11-13-15/1962 *Società acciaierie San Michele*) ha assunto sempre una maggiore preminenza nel panorama dei principi fondamentali del diritto europeo, sino a trovare positività nel Trattato dell'Unione europea, all'art. 5. Il principio di proporzionalità, inteso quale limite all'azione delle istituzioni dell'Unione a quanto è strettamente necessario per il conseguimento degli obiettivi del trattato, è al tempo stesso criterio di predisposizione degli atti normativi e amministrativi e parametro di valutazione degli stessi.

Tale principio è stato declinato secondo due modelli, un modello trifasico e un modello bifasico.

Secondo il primo, la proporzionalità si compone di tre elementi: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. È idonea la misura che permette il raggiungimento del fine, il conseguimento del risultato prefissato. La misura deve essere poi necessaria, vale a dire l'unica possibile per il raggiungimento del risultato prefissato. La proporzionalità in senso stretto richiede, invece, che la scelta amministrativa ovvero legislativa non rappresenti un sacrificio eccessivo nella sfera giuridica del privato.

Nel modello bifasico, il requisito della proporzionalità in senso stretto è contenuto nella idoneità e nella necessità come fine ultimo del principio, come obiettivo che si persegue attraverso le scelte, siano esse legislative ovvero amministrative.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la proporzionalità è stata declinata nella maggior parte dei casi secondo il modello bifasico. Qualunque sia il modello a cui l'interprete aderisca, il principio di proporzionalità, nell'idea della Corte, rimane comunque un concetto duttile che si concretizza volta per volta in base agli scopi perseguiti dai trattati.

Anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di occuparsi del principio di proporzionalità che ha una portata non meno rilevante.

La Corte, in particolare, si è soffermata più volte su quello che viene definito il «*margin of appreciation*» degli Stati membri, lo spazio di manovra che l'istituzione garantisce agli stessi nella protezione delle libertà prevista nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Pur ribadendo che gli Stati godono di un margine di apprezzamento nell'individuazione delle misure idonee a tutelare le libertà previste dalla Convenzione, la Corte ha stabilito che, nella scelta, dette misure fossero ragionevolmente necessarie.

Nella *case law*, Z. c. *Finland*, al paragrafo 94, la Corte ha, invero, avuto modo di precisare che «*In determining whether the impugned measures were "necessary in a democratic society", the Court will consider whether, in the light of the case as a whole, the reasons adduced to justify them were relevant and sufficient and whether the measures were proportionate to the legitimate aims pursued*».

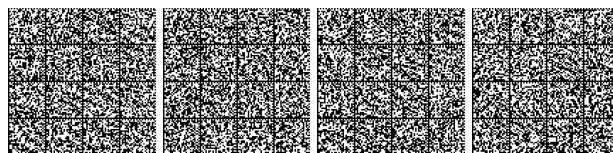
È necessario, quindi, una misura che, pur incidendo sulle libertà fondamentali dell'individuo, corrisponda all'esigenza di tutelare un bene giuridico che, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, risulti prevalente e che comunque la stessa sia proporzionata al fine perseguito.

Accanto alla proporzionalità viene in rilievo il concetto di ragionevolezza. Il rapporto tra i due valori è ancora oggetto di dibattito tra gli interpreti.

Per lungo tempo, proporzionalità e ragionevolezza sono stati considerati sinonimi ma, attualmente, il dibattito giurisprudenziale e dottrinale sul punto converge verso il riconoscimento della loro autonomia.

Per essere ragionevole, la norma deve essere coerente con il fine perseguito, ne deve essere deduzione logica, rappresentazione pratica. Oltre che soluzione proporzionata — nel senso di idonea e necessaria — deve rispondere ad una precisa esigenza di tutela.

Il principio di ragionevolezza comprende a monte la valutazione dei fatti che hanno determinato la decisione legislativa e che perimetrano il bene della vita che si intende proteggere. La ragionevolezza e la proporzionalità, quindi, non possono definirsi sinonimi ma sono in un rapporto di interdipendenza. Il legislatore — o l'amministrazione nell'esercizio del proprio potere — preliminarmente opera una indagine e una valutazione degli interessi. In secondo luogo deve predisporre una misura che risponda all'interesse da perseguire e che abbia il corretto punto di bilanciamento tra interessi inevitabilmente confliggenti. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, in alcune pronunce, ha distinto i due concetti statuendo che «*what is necessary is more than what is desirable or reasonable*» (*Dudgeon v. the United Kingdom*, paragrafi 51-53).



Nella specifica materia dell'immigrazione, la stessa Corte costituzionale (n. 148 del 2008), ha in più occasioni avuto modo di ribadire che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli».

La stessa Corte quindi, nonostante l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore nella subietta materia, non la esclude dal sindacato di proporzionalità.

1.7. Della incompatibilità con l'art. 3 della Costituzione.

Secondo l'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, «ferme restando le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4, l'Italia, in armonia con gli obblighi assunti con l'adesione a specifici accordi internazionali, consentirà l'ingresso nel proprio territorio allo straniero che dimostri di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza. I mezzi di sussistenza sono definiti con apposita direttiva emanata dal Ministro dell'interno, sulla base dei criteri indicati nel documento di programmazione di cui all'art. 3, comma 1. Non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2 c.p.p., ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Impedisce l'ingresso dello straniero in Italia anche la condanna, con sentenza irrevocabile, per uno dei reati previsti dalle disposizioni del titolo III, capo III, sezione II, legge 22 aprile 1941, n. 633, relativi alla tutela del diritto di autore, e degli artt. 473 e 474 c.p. nonché dall'art. 1, decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, e dall'art. 24, regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

Con tale disposizione il legislatore ha stabilito i casi in presenza dei quali il soggiorno del cittadino straniero nello Stato italiano non risulta essere compatibile perché lo stesso, commettendo uno dei reati elencati, ha violato il patto di civile convivenza, ha disobbedito alle regole ed è, per tale ragione, considerato una minaccia per la sicurezza pubblica.

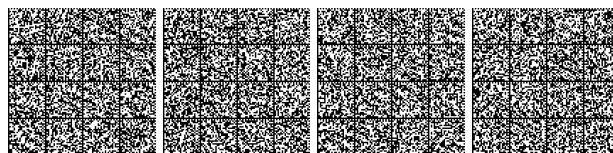
L'art. 4, comma 3, del TU immigrazione è, quindi, il punto di equilibrio raggiunto dal legislatore per la protezione del bene della sicurezza pubblica di fronte al quale la libertà di soggiorno del singolo diviene recessiva.

La violazione del patto di civile convivenza con lo Stato italiano comporta, da un punto di vista amministrativo, l'automatico diniego di riconoscimento del permesso di soggiorno ovvero la revoca del titolo, qualora il cittadino straniero ne fosse già titolare, con contestuale allontanamento dello stesso dal territorio nazionale in quanto sprovvisto di un valido titolo di soggiorno.

Ai fini della compatibilità, in termini di liceità, del soggiorno del cittadino straniero sul territorio nazionale è necessario che lo stesso non abbia riportato condanne, anche con sentenza non definitiva, compresa quella in applicazione della pena su richiesta delle parti per i reati richiamati dall'art. 380, commi 1 e 2 c.p.p., reati, quindi, per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; tutti i reati in materia di stupefacenti, a prescindere dalle differenziazioni in termini di condotta e di trattamento sanzionatorio previsti dall'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990; reati inerenti la libertà sessuale; reati che favoriscano l'immigrazione clandestina; reati che favoriscano lo sfruttamento della prostituzione; reati che coinvolgano minori e, in particolar modo, lo sfruttamento dei minori nelle attività illecite; reato di contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni (art. 473 c.p.) e reato di introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (art. 473); reati contro la circolazione (chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, ad eccezione dei casi previsti dall'art. 1-bis, è punito con la reclusione da uno a sei anni) e reato di rifiuto di scioglimento di riunione in luogo pubblico.

Si tratta, a ben vedere, di fattispecie criminose disomogenee tra loro in termini di condotta, di bene giuridico protetto, di limiti edittali di trattamento sanzionatorio e di allarme sociale.

L'art. 380 c.p.p., ad esempio, contempla, tra le altre le seguenti ipotesi di reato: reati per i quali sia prevista la pena detentiva dell'ergastolo ovvero della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni. Al comma 2, il legislatore ha preso in considerazione i reati contro la personalità dello Stato, reati contro l'incolumità pubblica, reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, reati di violenza sessuale e atti sessuali con minorenni, reati contro il patrimonio nella forma aggravata (tra gli altri furto aggravato, ricettazione aggravata).



La *ratio* di una siffatta previsione normativa risiede(va) nella necessità di tutela della sicurezza pubblica da condotte che interrompessero la pacifica convivenza tra *cives*, che violassero le regole fondamentali tra cittadino e Stato.

Il Collegio dubita della tenuta costituzionale della norma con riferimento all'art. 474 c.p. e, quindi all'applicabilità del meccanismo di automatismo ivi previsto, in applicazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità sopra richiamati.

1.8. *Sul canone di proporzionalità.*

La Corte costituzionale ha più volte chiarito quale è il perimetro del proprio sindacato in materia di immigrazione.

In particolare, nella sentenza 3 luglio 2013, n. 202, la Corte ha stabilito che «al legislatore è riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda; peraltro, si deve altresì sottolineare che la medesima Corte ha regolarmente ribadito che tale discrezionalità legislativa non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino (sentenze n. 172 del 2012; n. 245 del 2011; n. 299 e n. 249 del 2010; n. 148 del 2008; n. 206 del 2006; n. 78 del 2005).

Nell'ambito di questa discrezionalità, il legislatore può anche prevedere casi in cui, di fronte alla commissione di reati di una certa gravità, ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione sia tenuta a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni. Questa Corte ha già avuto modo di rimarcare che, in linea generale, statuizioni di tal genere non sono di per sé manifestamente irragionevoli «costituendo l'automatismo espulsivo un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare arbitrii da parte dell'autorità amministrativa» (sentenza n. 148 del 2008).

Ai sensi della giurisprudenza pregressa, dunque, la condanna per determinati reati di uno straniero non appartenente all'Unione europea ben può giustificare la previsione di un automatismo ostativo al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, ma occorre pur sempre che una simile previsione possa considerarsi rispettosa di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, tra l'esigenza, da un lato, di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e di regolare i flussi migratori e, dall'altro, di salvaguardare i diritti dello straniero, riconosciutigli dalla Costituzione (sentenza n. 172 del 2012).

Pertanto, questa Corte è chiamata a verificare che gli automatismi disposti dal legislatore rispecchino un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti nella disciplina dell'immigrazione e non può esimersi dal censurare quelle disposizioni legislative che incidano in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010). Nell'ambito di tali valutazioni la Corte deve altresì considerare che gli automatismi procedurali, essendo basati su una presunzione assoluta di pericolosità, devono ritenersi arbitrari e perciò costituzionalmente illegittimi, se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole — come nel caso in esame — formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa (sentenze n. 57 del 2013; n. 172 e n. 110 del 2012; n. 231 del 2011; n. 265, n. 164 e n. 139 del 2010).

Tanto premesso, rileva il Collegio che il legislatore, come verrà meglio chiarito in seguito, ha parificato, dal punto di vista della sanzione amministrativa, reati, quali ad esempio l'omicidio volontario punito, ai sensi dell'art. 575 c.p., con la reclusione non inferiore ad anni ventuno e l'art. 474 c.p. punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 3.500 ad euro 35.000.

Il Collegio è altresì consapevole che la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi sulla tenuta costituzionale dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, con particolare riferimento all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, precisando che, in questa specifica materia in cui viene in rilievo l'interesse supremo alla pubblica sicurezza, la scelta del legislatore di accumunare fattispecie di reato che sono ontologicamente diverse per bene giuridico tutelato, per oggetto, per trattamento sanzionatorio, non appare irragionevole.

In quella occasione, la Corte ha ritenuto non manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo (..) in quanto «Il rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, previsto dalle disposizioni in oggetto, non costituisce sanzione penale, sicché il legislatore ben può stabilirlo per fatti che, sotto il profilo penale, hanno una diversa gravità, valutandolo misura idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico alla sicurezza e tranquillità, anche se ai fini penali i fatti stessi hanno ricevuto una diversa valutazione. Sotto questo aspetto neppure può essere considerata manifestamente irragionevole la scelta legislativa di non aver dato rilievo alla sussistenza delle condizioni per la concessione del beneficio della sospensione della pena, a differenza di quanto avviene per l'espulsione dal territorio nazionale come misura di sicurezza (sentenza n. 58 del 1995). Invero, il fatto che la prognosi favorevole in merito all'astensione del condannato, nel tempo stabilito dalla legge, dalla commissione di ulteriori reati sia condotta, ai fini della non esec-



zione della pena, con criteri diversi da quelli che presiedono al giudizio di indesiderabilità dello straniero nel territorio italiano, non può considerarsi, di per sé, in contrasto con il principio di razionalità-equità, attesa la non coincidenza delle due suddette valutazioni. D'altronde, l'inclusione di condanne per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti tra le cause ostative all'ingresso e alla permanenza dello straniero in Italia non appare manifestamente irragionevole qualora si consideri che si tratta di ipotesi delittuose spesso implicanti contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali o che, comunque, sono dirette ad alimentare il cosiddetto mercato della droga, il quale rappresenta una delle maggiori fonti di reddito della criminalità organizzata (sentenza n. 333 del 1991). Del pari infondato è il profilo di censura concernente il tipo di procedimento seguito per giungere alla condanna penale e la natura della sentenza con la quale questa è stata pronunciata. Infatti, da un lato, la sentenza di applicazione della pena su richiesta, salve diverse disposizioni di legge, "è equiparata a una pronuncia di condanna" (art. 445, comma 1, c.p.p.) e, d'altra parte, per le fattispecie — quali quelle oggetto dei giudizi *a quibus* — interamente verificatesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 189 del 2002, il fatto che la condanna sia intervenuta in sede di patteggiamento non appare significativo, in quanto "nell'opzione del rito alternativo, l'imputato è posto *ex ante* nella piena condizione di conoscere tutte le conseguenze scaturenti dalla scelta processuale operata" (ordinanza n. 456 del 2007)».

L'automatismo espulsivo, secondo la Corte, sarebbe poi «un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa (ordinanza n. 146 del 2002)».

Cionondimeno, il Collegio dubita della tenuta costituzionale della norma avuto riguardo alla specificità della fattispecie e in considerazione soprattutto dell'evoluzione che la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha maturato negli ultimi anni in tema di proporzionalità della pena che possono applicarsi, in via più generale, alla proporzionalità delle sanzioni amministrative quale il provvedimento di espulsione che consegue al diniego del permesso di soggiorno ovvero alla revoca nel caso in questo sia stato già rilasciato.

Ed invero, in una pronuncia successiva, sentenza 2 luglio 2012, n. 172, la Corte si è espressa sulla tenuta costituzionale della procedura di emersione del 2009. L'art. 1-ter, comma 13, lettera c), decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, è stato ritenuto non compatibile con l'art. 3 della Costituzione in quanto limitava il sindacato della pubblica amministrazione, non permettendo la valutazione della pericolosità in concreto del cittadino straniero. È corretto, nella prospettiva della Corte che il legislatore limiti la permanenza del cittadino nel territorio dello Stato se questo è necessario a salvaguardare il bene superiore della sicurezza pubblica ma «la relativa scelta deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario».

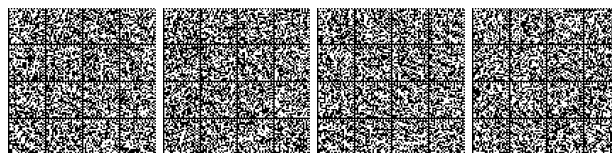
Proprio in tema di reati in materia di sostanze stupefacenti, seppur in un contesto diverso rispetto a quello oggetto della presente ordinanza, la Corte costituzionale, modificando il proprio precedente indirizzo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 nella parte in cui prevedeva la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni. La differenza di quattro anni tra il minimo di pena previsto per la fattispecie ordinaria (otto anni) e il massimo della pena stabilito per quella di lieve entità (quattro anni) avrebbe costituito un'anomalia sanzionatoria in contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza nonché con il principio della funzione rieducativa della pena.

Tale declaratoria di incostituzionalità si è resa necessaria — a fronte di un precedente che aveva ritenuto invece sussistente la tenuta costituzionale della norma — per due ragioni: la differenza sproporzionata in quanto non necessaria né idonea a punire correttamente, nel senso di rieducare correttamente, e la prassi giudiziaria che, nei casi «di confine», operava «forzature interpretative» volte ad ampliare l'ambito applicativo delle ipotesi di lieve entità di cui al comma quinto dell'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

Sullo stesso piano, in termini di proporzionalità, si pongono, tra le altre, le pronunce sull'ordinamento penitenziario e sul divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 116, comma 2, c.p., sulla recidiva di cui all'art. 99, comma 4, c.p.

In particolare, sul dibattito delle scelte legislative che incidono negativamente sui diritti fondamentali, viene in rilievo, da ultimo, la sopra citata sentenza n. 149 del 2022, secondo cui «non è inutile precisare in limine che tali criteri debbono essere qui declinati in relazione alla logica peculiare del giudizio innanzi a questa Corte, il cui compito non è quello di verificare la sussistenza di violazioni del diritto fondamentale in esame nel singolo caso concreto, bensì quello di stabilire se il meccanismo normativo disegnato dal legislatore sia tale da determinare violazioni di tale diritto fondamentale in un numero indeterminato di casi».

Premesso che, questo Collegio non ritiene la scelta di accumunare fattispecie di reato diverse allo stesso regime sanzionatorio sempre contrario al principio di proporzionalità, tuttavia osserva che, nel preciso caso dell'art. 474 c.p., questa scelta legislativa è suscettibile di determinare violazione dei diritti fondamentali in un numero indeterminato di casi.



La Corte costituzionale aveva già avuto modo di sostenere che, ai fini del sindacato di proporzionalità del giudice delle leggi, gli automatismi procedurali devono ritenersi arbitrari e quindi costituzionalmente illegittimi «se non rispondono a dati di esperienza generalizzati».

Questo profilo è stato valorizzato anche nell'ordinanza 12 maggio 2021, n. 97, con la quale — in tema di ergastolo ostativo di cui agli artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter*, legge 26 luglio 1975, n. 354, — la Corte costituzionale ha «sospeso» il giudizio di legittimità costituzionale per lasciare al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia.

Richiamando la sentenza n. 253 del 2019, la Corte ha ribadito che anche la presunzione assoluta di pericolosità a carico del non collaborante condannato per associazione per delinquere di stampo mafioso mostra la propria irragionevolezza, perché si basa su una generalizzazione che i dati dell'esperienza possono smentire.

Dello stesso avviso è la Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la scelta di intervenire sui diritti fondamentali in senso negativo è proporzionata se si ravvisa l'esistenza di un «*pressing social need*» (Dudgeon v. the United Kingdom, paragrafi 51-53).

Nel momento in cui il reato di «introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi» è stato inserito nel catalogo delle fattispecie automaticamente ostative, l'allarme sociale rispetto a questa condotta era molto alto perché oltre a ledere il bene giuridico della proprietà industriale, presupponeva una serie di comportamenti percepiti dalla collettività come molesti che, pur non essendo penalmente rilevanti, erano idonei a arrecare un grave turbamento alla pubblica quiete.

Ritiene il Collegio che l'esigenza di sicurezza e tranquillità pubblica, sia progressivamente venuta meno rispetto al reato di cui all'art. 474 c.p.

Anzitutto i dati relativi al numero dei delitti denunciati all'autorità giudiziaria dalle Forze di polizia, consultabili sul sito del Ministero dell'interno.

Le denunce, quindi non le condanne passate in giudicato, per il reato di cui all'art. 474 c.p. erano settemilasettecentocinquantacinque (7.755) nel 2016 (tra cittadini italiani e cittadini stranieri), sono più che dimezzate nel 2020, anno nel quale se ne sono registrate duemilanovecentouno (2.901).

Non solo. L'ostatività del reato di cui all'art. 474 c.p. rischia di rimanere comunque un'ipotesi residuale in quanto, astrattamente, rientra nel perimetro applicativo di cui all'art. 131-*bis* c.p.

Il reato di cui all'art. 474 c.p., infatti, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con pena pecuniaria da 3.500 a 35.000.

A mente dell'art. 131-*bis* c.p., la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'art. 133, comma 1, c.p. l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale, avuto riguardo ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena.

Se il legislatore penale ha previsto l'applicazione, almeno in astratto, per questa fattispecie dell'art. 131-*bis* c.p. con la conseguente pronuncia di non doversi procedere per essere il reato di lieve entità, è irragionevole sostenere che sia connotata da particolare allarme sociale, tale da essere, seppur in un differente ambito, automaticamente ostativo al rilascio ovvero al rinnovo del permesso di soggiorno.

Anche a voler prescindere dalle pronunce ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p., i dati statistici sopra richiamati che, si ribadisce, attengono alle sole denunce e non alle condanne e comprendono i delitti commessi da cittadini italiani e cittadini stranieri, comunque implicano un minor numero di condanne nei casi in cui, all'esito del bilanciamento operato dal giudice penale, comunque si sia pervenuti ad un giudizio di colpevolezza, condanne che tuttavia non sono idonee a sorreggere il giudizio di ragionevolezza della disposizione.

Tanto premesso il Collegio ritiene che la scelta legislativa di parificare fattispecie di reato che si connotano per violenza, efferatezza, condotte contrarie alla vita, all'incolumità fisica e psichica, alla libertà sessuale (quali, tra gli altri, reati di omicidio, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne) con un reato «minore» quale è quello previsto e punito all'art. 474 c.p., sia contrario al canone della proporzionalità per come sopra delineato.

La misura non è necessaria né più idonea alla tutela della sicurezza pubblica, essendosi ridotti sensibilmente i casi di commissione del reato e non potendo questo essere parificato alle fattispecie ben più gravi sopra richiamate. L'esigenza di pubblica sicurezza, come accade in altri casi non ostativi quali ad esempio il reato di ricettazione ex art. 648 c.p. nella forma non aggravata, ben potrebbe essere tutelato dal potere dell'amministrazione di procedere alla valutazione in concreto della fattispecie.

Non è neppure proporzionato in senso stretto perché troppo pregiudizievole della sfera del privato il quale non può addurre alcun elemento relativo al proprio percorso di integrazione socio-lavorativa che possa essere preso in considerazione dall'amministrazione la quale si vede costretta a rigettare l'istanza.



Parificare il commercio di pochi capi di abbigliamento, seppur contraffatti, per i quali il cittadino straniero ha riportato una condanna penale a reati di omicidio, violenza sessuale, appare, a parere del Collegio, eminentemente sproporzionato.

1.9. *Sul canone di ragionevolezza.*

Se per ragionevolezza si intende la coerenza della misura, *rectius* della norma, con il fine da perseguire, per tutti gli argomenti già richiamati in punto di sproporzione, la norma risulta anche irragionevole. Mancano il necessario grado di allarme sociale nonché la sussistenza di un concreto e generalizzato pericolo per la sicurezza pubblica (circostanza deducibile dai dati empirici sopra richiamati) per ritenere aderente tale sanzione allo scopo perseguito dal legislatore.

1.10. *Sul sindacato della Corte costituzionale.*

Tanto premesso, ritenuta la disposizione in contrasto con il canone di ragionevolezza e con quello di proporzionalità, occorre indagare la possibilità di un sindacato della Corte costituzionale sul punto.

L'ampiezza, meglio dire il perimetro del sindacato del giudice costituzionale è stato puntualmente descritto nella sentenza 23 gennaio 2019, n. 40, secondo cui «non sussistono ostacoli all'intervento della Corte costituzionale quando le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da "riconduurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze"» (§ 4.2. del considerato in diritto, che richiama la sentenza n. 233 del 2018), e — ancora — che «non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il sistema nel suo complesso offra alla Corte precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti, ancorché non costituzionalmente obbligate, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima».

Ebbene, ritiene il Collegio che l'ordinamento giuridico offra già, nel suo complesso, punti di riferimento per una e soluzioni che potrebbero applicarsi al caso oggetto della presente ordinanza.

L'esclusione della fattispecie di cui all'art. 474 c.p. dal novero dei reati ostativi non produrrebbe, infatti, l'automatico rilascio ovvero rinnovo del titolo di soggiorno. Favorirebbe unicamente il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino straniero, permettendo a quest'ultimo, dinanzi ad una condanna penale e in assenza di legami familiari, di dimostrare tutte le circostanze a lui favorevoli, specie con riferimento alla buona riuscita del proprio percorso di integrazione socio-lavorativa, partecipazione alla spesa pubblica.

È proprio in questo spirito di valorizzazione della situazione giuridica dello straniero che la sezione rimettente ha da ultimo pronunciato alcune sentenze in tema di rilevanza delle sopravvenienze rispetto alla situazione giuridica.

Questa sezione, infatti, ha sostenuto che l'irrelevanza delle sopravvenienze trovava conforto in una prospettiva del processo amministrativo inteso come giudizio meramente impugnatorio in cui al centro della valutazione del giudice sta solo la legittimità dell'atto al momento della sua adozione. In questa prospettiva, il sindacato di legittimità dell'atto si limita alla verifica della ragionevolezza e della proporzionalità della decisione dell'amministrazione secondo quanto conosciuto dalla stessa al momento in cui aveva maturato la propria determinazione.

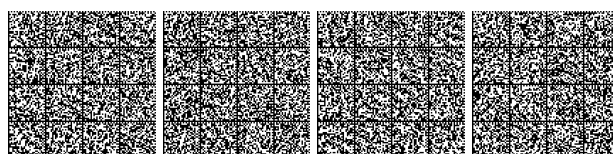
Questa impostazione, legata alla qualificazione del giudizio amministrativo come meramente impugnatorio, non sempre risulta adeguata alla funzione assegnata al giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo e alla luce della successiva giurisprudenza sovranazionale e interna.

Ciò tanto più nelle ipotesi in cui oggetto del giudizio sono diritti fondamentali della persona umana che possono trovare tutela nel quadro di un idoneo bilanciamento con i valori essenziali della sicurezza e della sostenibilità dei flussi migratori.

Da tempo la giurisprudenza ha dato atto della trasformazione del processo amministrativo «da giudizio amministrativo sull'atto, teso a vagliarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati in sede di ricorso e con salvezza del riesercizio del potere amministrativo, a giudizio sul rapporto regolato dal medesimo atto, volto a scrutinare la fondatezza della pretesa sostanziale azionata.» (Cons. St., A.P., n. 3 del 2011).

È proprio in questi casi in cui il bene della vita da tutelare ha natura personale che oggetto della valutazione giudiziale non può essere solo il provvedimento in sé poiché essa deve necessariamente avvolgere la situazione giuridica soggettiva che fa da sfondo alla vicenda procedimentale (Cons. St., Sez. III, 1° giugno 2022, n. 4467).

Se non si valorizzassero, nei limiti di legge, gli elementi positivi della situazione giuridica dei cittadini stranieri, si produrrebbero gravi pregiudizi a valori fondamentali dell'ordinamento che, anche se non vengono direttamente in rilievo rispetto al procedimento amministrativo, comunque incidono negativamente.



Nessun rilievo avrebbe, ad esempio, il positivo percorso rieducativo della pena se a questo non si desse il congruo peso ai fini del reinserimento del condannato nella società. Se si considerasse automaticamente ostativo il reato, nessun valore avrebbero le eventuali esperienze di rieducazione — lavorative e sociali — maturate dal cittadino straniero. Queste vicende non possono ritenersi estranee rispetto al giudizio *a quo*, non foss'altro per l'esigenza di necessaria coerenza dell'ordinamento.

Escludere l'art. 474 c.p. dal novero dei reati automaticamente ostativi non tradirebbe lo spirito della *ratio legis*, la tutela della sicurezza collettiva e dell'ordine pubblico. Permetterebbe unicamente all'amministrazione competente di valutare se la condotta — prendendo come esempio il caso di specie — di detenzione di alcuni capi di abbigliamento con marchi contraffatti, in assenza di legami familiari, possa ritenersi in contrasto con la permanenza del cittadino straniero sul territorio italiano.

Quello che il Collegio ritiene incompatibile con il principio di proporzionalità è l'automatica presunzione di gravità del reato anche in considerazione degli ultimi approdi della stessa Corte costituzionale in tema di automatismi. La presunzione è stata messa in discussione, da ultimo, persino nei casi di mancata collaborazione per i condannati per associazione per delinquere di stampo mafioso (ordinanza 12 maggio 2021, n. 97).

1.11. *Della incompatibilità con l'art. 117 della Costituzione con riferimento all'art. 8 CEDU.*

Le valutazioni espresse, specie le ultime, in materia valorizzazione della situazione giuridica dell'appellante, conducono a formulare un giudizio di dubbia tenuta costituzionale della norma anche in riferimento all'art. 117 della Costituzione rispetto all'art. 8 CEDU.

L'art. 8 CEDU dispone che: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.».

La disposizione, quindi, distingue chiaramente almeno quattro diritti fondamentali protetti dalla Convenzione: vita privata, vita familiare, domicilio e corrispondenza.

Nel caso all'attenzione del Collegio, in particolare, viene in rilievo la protezione della vita privata.

Il concetto di vita privata, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è ampio e comprende una serie di sottocategorie. Attiene, in senso lato, all'identità fisica e sociale della persona umana e non è suscettibile di una definizione esaustiva (S. e Marper c. Regno Unito, paragrafo 66).

Significativa è la circostanza che per «vita privata», nella concezione enucleata dalla Corte, non si debba intendere unicamente la «cerchia intima», il nucleo di relazioni immediate e dirette del singolo. Al contrario, l'art. 8 CEDU tutela il diritto allo sviluppo personale, inteso come personalità o autonomia personale comprendendo il diritto ad una vita sociale privata e, in via più generale, il diritto a partecipare alla crescita della società.

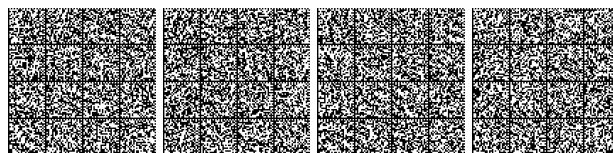
Nella sentenza resa nell'ambito del caso «Botta c. Italy», la Corte, al paragrafo 32, ha infatti avuto modo di precisare che «*private life, in the Court's view, includes a person's physical and psychological integrity; the guarantee afforded by Article 8 of the Convention is primarily intended to ensure the development, without outside interference, of the personality of each individual in his relations with other human beings (see, mutatis mutandis, the Niemietz v. Germany judgment of 16 December 1992, Series A no. 251-B, p. 33, § 29)*».

L'automatismo è contrario alla Convenzione, sotto il profilo dell'art. 8, in quanto non risponde più a quel necessario «*pressing social need*» che, come detto, è necessario per ritenere legittima una compromissione dei diritti fondamentali della persona umana.

Il Collegio ravvisa nel meccanismo automatico previsto dall'art. 4, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, TU immigrazione, con particolare riguardo all'inserimento dell'art. 474 c.p. nel novero dei reati ostativi, una violazione della Convenzione. L'automatismo, per le ragioni che precedono, non permette il necessario bilanciamento tra la condotta penalmente rilevante — che, si ribadisce, non presidia più correttamente il bene della sicurezza pubblica — e tutte quelle circostanze che attengono alla vita privata per come tutelata dall'art. 8 CEDU e interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

In ipotesi di reati non gravi, quale quello di cui all'art. 474 c.p., escludere la valutazione dell'amministrazione rappresenta, a parere del Collegio, un *vulnus* di tutela non superabile in via interpretativa.

2. Alla stregua delle precedenti considerazioni e poiché la presente controversia non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione delle delineate questioni di legittimità costituzionale, il giudizio va sospeso e vanno rimesse alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23,



legge 11 marzo 1953, n. 87, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con agli artt. 3, 117 primo comma della Costituzione in riferimento all'art. 8 CEDU nella parte in cui prevede che il reato di cui all'art. 474 c.p., rubricato «introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi», sia automaticamente ostativo al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 117 primo comma della Costituzione in riferimento all'art. 8 CEDU la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 4, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Ritenuto che sussistono i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli artt. 5 e 6 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte appellante.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 19 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente;

Giulio Veltri, consigliere;

Giovanni Pescatore, consigliere;

Giulia Ferrari, consigliere, estensore;

Ezio Fedullo, consigliere.

Il Presidente: CORRADINO

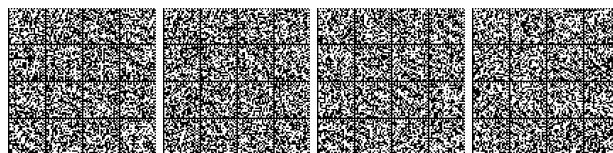
L'estensore: FERRARI

22C00162

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-038) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

