

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 39

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

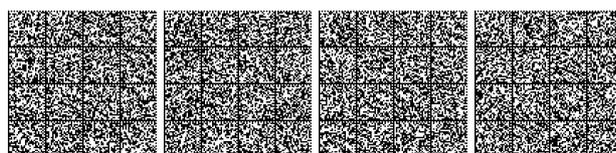
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 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



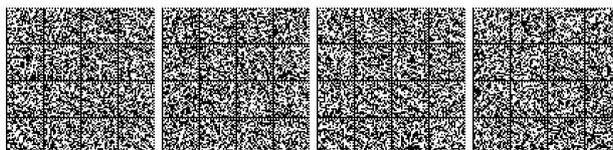


S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 51. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 luglio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Partecipazioni pubbliche - Norme della Regione Molise - Legge di stabilità regionale anno 2022 - Autorizzazione dello stanziamento di euro 100.000,00 per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Legge di stabilità regionale anno 2022 - Disposizioni inerenti all'istituzione, presso il Consiglio regionale, della Scuola regionale di protezione civile.**
- Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Molise - Legge di stabilità regionale anno 2022 - Previsione che ammette, a determinate condizioni, interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare.**
- Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Molise - Legge di stabilità regionale anno 2022 - Previsione che autorizza la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero ad avviare ogni procedura utile per la valorizzazione della professionalità specifica maturata da detto personale.**
- Legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), artt. 4; 7, commi da 5 a 14; 7, comma 18; e 11.
- N. 52. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 luglio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Molise - Modifiche alla legge regionale n. 25 del 2008 - Interventi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati - Previsione che, nelle more dell'adozione di provvedimenti conseguenziali all'accordo stipulato tra la Regione e il Ministero competente e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica.**
- Impiego pubblico - Assunzioni a tempo determinato - Norme della Regione Molise - Nuovo ordinamento della formazione professionale - Previsione che le relative attività possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'amministrazione regionale.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Molise - Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio - Modifiche alla legge regionale n. 30 del 2009 (c.d. Piano casa) - Interventi su singole unità immobiliari - Facoltà di mutare la destinazione d'uso dei locali non destinati a civile abitazione in una ad uso residenziale - Previsione che detta variazione debba realizzarsi alle condizioni e per le finalità ivi indicate sull'edificio esistente, anche in corso di costruzione - Interventi per il recupero degli edifici ricadenti nei centri storici - Possibilità di ampliamento degli edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014, fino al 20 per cento del pertinente volume, se diretto all'esclusivo scopo di migliorarne la vivibilità o l'efficienza energetica oppure la fruibilità attraverso la eliminazione delle barriere architettoniche - Interventi per la realizzazione di nuovi programmi costruttivi - Comuni sprovvisti di aree libere destinate all'edilizia economica o convenzionata o agevolata o che non ne dispongano in misura sufficiente - Previsione di una facoltà straordinaria di presentazione, da parte di privati, imprese o consorzi, di programmi costruttivi finalizzati alla richiesta di nuove abitazioni da parte di cooperative edilizie e/o sociali - Ambito di applicazione - Presentazione della segnalazione certificata di inizio attività o della denuncia di inizio attività di tutti gli interventi previsti entro il 31 dicembre 2024 - Ammissibilità degli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica, nelle more dell'adozione di provvedimenti conseguenziali all'accordo stipulato tra la Regione e il Ministero competente e comunque fino al 30 aprile 2023.**

Pag. 1



Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Molise - Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 1997 - Previsione di una procedura di sdemanializzazione, trasferimento e vendita dei suoli tratturali - Priorità dei soggetti che ricevono, per trasferimento o vendita, le aree tratturali su cui ricadono fabbricati e dei proprietari di fabbricati confinanti con le medesime aree nella fase di rinnovo delle concessioni riguardanti aree adiacenti e/o confinanti con gli immobili - Piano di alienazione.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Regione Molise - Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS) - Modifica alla legge regionale n. 8 del 2015 - Competenze - Assunzione di personale, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali - Prevista copertura degli ulteriori posti della dotazione organica dell’Agenzia mediante procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di competenza dell’Agenzia medesima.

Paesaggio - Aree costiere - Norme della Regione Molise - Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano - Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2020 - Previsione che i Comuni devono redigere piani per il recupero, il ripristino, la conservazione e la costruzione dei trabucchi, disponendo gli ambiti localizzativi per le nuove costruzioni e le norme tecniche attuative.

Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Molise - Prevista attuazione, in coerenza con la prescritta ricognizione nella Regione Molise, negli enti strumentali del sistema regione e nell’azienda sanitaria regionale (A.S.Re.M.), con le modalità, i tempi e i requisiti soggettivi previsti dall’art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

- Legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022 - 2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), artt. 6, commi 2, 3, 6, 11, 12 e 14; e 8.....

Pag. 10

N. 53. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 agosto 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

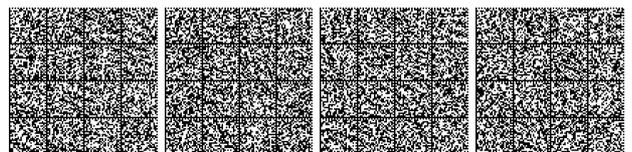
Professioni - Albi professionali - Norme della Regione Molise - Istituzione dell’Albo unico degli assistenti per l’autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali - Possibilità di iscrizione per le figure professionali in possesso dei requisiti stabiliti - Previsione che la Giunta regionale, previo parere dell’Ufficio scolastico regionale, stabilisce i criteri di accesso al conseguimento del titolo di assistente per l’autonomia e la comunicazione, i requisiti per l’iscrizione all’Albo, nonché le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso - Previsione che è fatto obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali appartenenti alle scuole di ogni ordine e grado, legittimati a farne richiesta, l’assegnazione di assistenti per l’autonomia e la comunicazione attingendo esclusivamente dall’albo tali figure professionali.

- Legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell’Albo unico degli assistenti per l’autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali), artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1.

Pag. 25

N. 100. Ordinanza della Corte d’appello di Milano del 31 maggio 2022

Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti - Previsione che il beneficiario debba esser residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell’erogazione del beneficio, in modo continuativo.



In via subordinata:

Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti - Previsione che il beneficiario debba esser residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo - Omessa previsione che il beneficiario, cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, debba esser residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

In ulteriore subordine:

Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti - Previsione che il beneficiario debba esser residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo - Omessa previsione che il beneficiario, cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, debba esser residente in Italia negli ultimi due anni, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2.....

Pag. 28

N. 101. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 22 luglio 2022

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendente di azienda socio sanitaria territoriale inquadrata come coadiutore amministrativo) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Denunciata esclusione della possibilità di erogare, durante il periodo di sospensione, l'assegno alimentare previsto dall'art. 82 del d.P.R. n. 3 del 1957.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4-ter, comma 3.....

Pag. 45

N. 102. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 23 luglio 2022

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendenti di azienda speciale (R.S.A.) con profilo professionale di assistenti ausiliarie sanitarie) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4-ter, comma 3.....

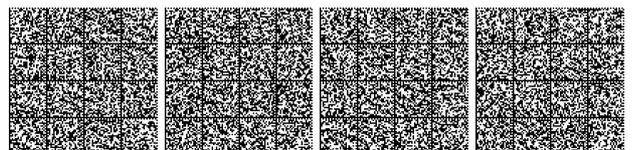
Pag. 48

N. 103. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Nola del 20 giugno 2022

Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero per infondatezza della notizia di reato - Preclusione per il giudice per le indagini preliminari di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato.

- Codice di procedura penale, artt. 409, commi 4 e 5, e 411, commi 1 e 1-bis, in combinato disposto.....

Pag. 52





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 51

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 luglio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Partecipazioni pubbliche - Norme della Regione Molise - Legge di stabilità regionale anno 2022 - Autorizzazione dello stanziamento di euro 100.000,00 per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Legge di stabilità regionale anno 2022 - Disposizioni inerenti all'istituzione, presso il Consiglio regionale, della Scuola regionale di protezione civile.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Molise - Legge di stabilità regionale anno 2022 - Previsione che ammette, a determinate condizioni, interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Molise - Legge di stabilità regionale anno 2022 - Previsione che autorizza la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero ad avviare ogni procedura utile per la valorizzazione della professionalità specifica maturata da detto personale.

– Legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), artt. 4; 7, commi da 5 a 14; 7, comma 18; e 11.

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 Molise, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 4, 7 commi 5-14, 7 comma 18 e 11 della legge della Regione Molise n. 8 del 24 maggio 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 26 del 25 maggio 2022, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022» come da delibera del Consiglio dei ministri del 21 luglio 2022.

In data 25 maggio 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 26 la legge regionale n. 8 del 24 maggio 2022, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022».

Il provvedimento in esame, agli articoli 4, 7, commi 5-14, 7, comma 18, e 11 si pone in contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

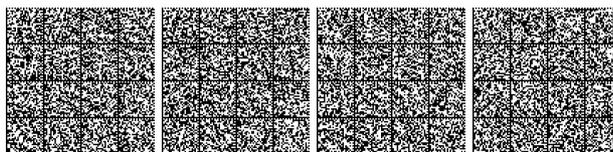
Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la citata legge regionale n. 8/2022 ai sensi dell'art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, sulla base dei seguenti

MOTIVI

1) Art. 4: *illegittimità per violazione degli articoli 117, comma 3 in materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (TUSP - norma interposta -), e 97 della Costituzione.*

L'art. 4 («Scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana Spa») della legge regionale n. 8/2022 così dispone:

«Per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana Spa di cui all'art. 5, comma 4, della legge regionale 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), è autorizzato lo stanziamento di euro 100.000,00, alla missione 14, programma 1, titolo I del bilancio pluriennale di previsione 2022-2024 - esercizio 2022».



La norma in argomento si appalesa costituzionalmente illegittima in quanto lesiva della competenza statale prevista dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, e del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui pone a carico della Regione il debito derivante dalla procedura di liquidatoria di società partecipata.

Preliminarmente occorre rilevare come l'art. 2325 del codice civile, nell'ambito della disciplina dettata dal Libro quinto, titolo V, Capo V (Società per azioni), stabilisca, al comma 1, che «nella società per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio» e che la scelta della pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in società private implichi il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta (in questo senso si è espressa la Corte di cassazione con la sentenza n. 26806/2009) e, in primo luogo, a quelle dell'autonomia patrimoniale e della limitazione di responsabilità.

Nel caso in esame, la Regione Molise, con propria legge regionale, ponendosi in contrasto con il principio dell'autonomia patrimoniale perfetta recato dal cennato art. 2325 c.c., secondo il quale, come detto, delle obbligazioni contratte nell'esercizio dell'attività della società risponde solo quest'ultima con il suo patrimonio sociale, dispone, in sostanza, che delle obbligazioni sorte in capo alla procedura di liquidazione della società Sviluppo della Montagna Molisana S.p.a. risponda il socio Regione Molise.

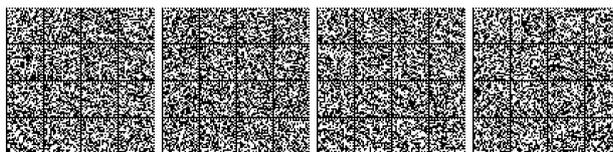
La decisione della Regione di rispondere per la società partecipata attraverso un sostanziale accollo dei debiti della procedura si pone pertanto in contrasto con il principio della sana gestione finanziaria espresso dall'art. 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (TUSP)(1), violando così l'articolo 117, comma 3, della Costituzione, nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, nonché il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Come più volte evidenziato dalla Giustizia contabile (da ultimo Corte dei conti Campania Sez. contr. delib., 9 maggio 2022, n. 24 ma vedansi anche Sezione regionale di controllo Toscana, deliberazione n. 84/2018, Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR; Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR; Lombardia, deliberazione n. 296/2019, Marche, deliberazione n. 123/2019/PAR), l'art. 14, comma 5, del T.U.S.P. sancisce il cosiddetto «divieto del 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» di strutture e organismi partecipati che versano in situazione di dissesto.

Sulla base di tale principio, sono stati dichiarati inammissibili «interventi tampone», con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità o l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo.

La *ratio* di tale norma è stata individuata nell'esigenza 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

(1) Ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n. 175/2016 «Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica». 1. Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39. 2. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento. 3. Quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 del codice civile. 4. Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5. 5. Le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'art. 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma. 6. Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita.



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» (Sezione regionale di controllo Abruzzo, deliberazione n. 279/2015).

In tale contesto, l'art. 14, comma 5, del TUSP ha fissato «un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie “a fondo perduto” in favore di società 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» (Sezione regionale di controllo Lazio, deliberazione n. 66/2018/PAR).

Secondo la magistratura contabile nei casi di società in liquidazione vige un divieto assoluto di «soccorso finanziario». Tali società, infatti, restano in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale, al solo fine di provvedere al soddisfacimento dei creditori sociali, previa realizzazione delle attività sociali ed alla distribuzione dell'eventuale residuo attivo tra i soci.

Tenuto conto della particolare fase della vita sociale che la liquidazione rappresenta, infatti, l'apporto finanziario richiesto al socio è in re ipsa destituito delle finalità proprie di duraturo riequilibrio strutturale, venendo piuttosto a tradursi sul piano sostanziale in un accollo delle passività societarie, con rinuncia implicita al beneficio della ordinaria limitazione di responsabilità connessa alla separazione patrimoniale, al solo e circoscritto fine di consentire il fisiologico espletamento della fase di chiusura.

In definitiva, anche se non realizzano il presupposto formale del divieto di soccorso finanziario, consistente nelle reiterate perdite di esercizio, le società in liquidazione ne realizzano il presupposto sostanziale, concernente la mancanza di una concreta prospettiva di risanamento, condizione indispensabile per la fruizione di risorse pubbliche, tanto più se straordinarie.

Ove si decidesse di effettuare dei trasferimenti diretti a colmare l'incapienza del patrimonio societario rispetto al complesso delle pretese creditorie, si porrebbe in essere un'operazione economica equivalente ad un accollo dei debiti della società, in relazione alla quale non sussiste alcun obbligo a suo carico e, anzi, si giungerebbe al paradosso di sconfessare la scelta originaria di operare per mezzo di una società di capitali piuttosto che in forma diretta.

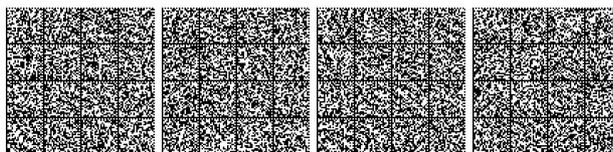
Tale orientamento è stato più volte confermato dalla magistratura contabile (Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR; deliberazione n. 66/2018/PAR; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 27/2016/FRG; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 84/208/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 84/2018/PAR, n. 42/2014/PAR e n. 260/2015/PRSE; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 3/2018/PAR, cit.; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 71/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 279/2015/PAR.) che ha più volte ribadito il principio secondo cui «il divieto di soccorso finanziario opera anche per le società poste in liquidazione, le quali, proprio perché rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale, ma al solo fine di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, compresi quelli relativi alla ripartizione proporzionale tra i soci dell'eventuale patrimonio netto risultante all'esito della procedura, non possono, per definizione, prospettare alcuna possibilità di recupero o risanamento».

Nella medesima prospettiva, è stato affermato che un intervento volto ad assumere debiti della partecipata in liquidazione dovrà essere supportato da una congrua e analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria che lo possano eventualmente ed esaustivamente giustificare (Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR).

Le amministrazioni partecipanti dovranno, infatti, assolvere il gravoso compito di motivare in termini di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria, l'eventuale decisione di accollarsi l'onere dei debiti di una società in liquidazione o fallita la quale, per definizione, non può assicurare alcuna prospettiva di una più efficiente prosecuzione dell'attività sociale di pertinenza.

La Corte dei conti ha, per esempio, escluso che il concreto interesse pubblico all'operazione possa essere rinvenuto nella mera esigenza di soddisfare i creditori sociali (Corte dei conti, Sez. Reg. Liguria, delibera n. 84/2018) e, ancora, non ha considerato meritevole la prospettata necessità di assolvere gli impegni finanziari di una partecipata, allo scopo di riacquisire beni immobili dati a garanzia dal Comune, a fronte di un finanziamento ottenuto dalla partecipata (Corte dei conti, Sez. Reg. Puglia, del. n. 164/2014).

Da ultimo, la Corte (cfr. Sez. regionale di controllo per la Lombardia, del. 64/2021/PAR), ha evidenziato come l'ente pubblico che intenda assorbire a carico del proprio bilancio i debiti o i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell'operazione. E la motivazione degli eventuali interventi decisi in tal senso



dovrà essere oggetto di valutazione secondo i parametri della legalità finanziaria, ovvero anche in rapporto ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità su cui l'azione amministrativa si regge (articoli 1 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e art. 97 della Costituzione).

L'applicazione del principio di sana gestione finanziaria giustificerebbe l'assunzione di debiti altrui solo in presenza di un prevalente interesse pubblico, adeguatamente motivato alla luce degli scopi istituzionali, rappresentando altrimenti un ingiustificato *favor* verso i creditori del soggetto partecipato incapiente (Sezioni regionali di controllo Lombardia, deliberazioni n. 98/2013/PAR, n. 410/2016/PRSE, n. 296/2019/PAR; Liguria, deliberazione n. 71/2015/PAR; Toscana, deliberazione n. 84/2018/PAR).

Si tratta, quindi, di opzione che va, pertanto, opportunamente e sufficientemente motivata. In particolare, il principio di economicità richiede che l'ente dia conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che la giustificano (in questo senso Corte dei conti Veneto, deliberazione n. 434/2012).

Ne consegue che il c.d. divieto di soccorso finanziario, introdotto allo scopo di perseguire obiettivi di maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, «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» (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019/PAR).

Nel caso di specie non si ravvisa alcuno specifico interesse pubblico perseguibile con l'intervento finanziario disposto dall'art. 4 legge regionale Molise n. 8/22, atteso che la norma si limita a prevedere uno stanziamento utile al soddisfo dei creditori della gestione liquidatoria e alla riduzione del numero degli organismi partecipati.

Al riguardo si evidenzia che in relazione alle partecipate poste in liquidazione, la Corte dei conti, nelle pronunce sopra citate, ha sottolineato la sussistenza di un divieto assoluto di «soccorso finanziario» verso le medesime, in quanto destinate a rimanere in vita senza alcuna prospettiva di continuità dell'attività, ma al solo fine di provvedere al soddisfacimento dei creditori sociali, previa realizzazione delle attività sociali ed alla distribuzione dell'eventuale residuo attivo tra i soci.

Alla luce di tutto quanto sopra, tenuto conto che la strumentalità rispetto ad interessi primari, riconducibili a fondamentali principi di rango costituzionale, rende il divieto di soccorso finanziario un principio di ordine pubblico economico, precettivo e vincolante, di stretta e generale applicazione (Corte dei conti, Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 119/2021/PAR e Veneto, deliberazione n. 18/2021/PAR), la disposizione recata dall'art. 4 della legge regionale in esame è censurabile per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, e del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui pone a carico della Regione il debito della procedura di liquidazione della società partecipata Sviluppo della Montagna Molisana S.p.a.

2) Art. 7, commi 5-14: *illegittimità per violazione dell'art. 81 Cost. per difetto di indicazione di copertura finanziaria.*

L'art. 7 («Modifiche di leggi regionali») della legge regionale n. 8/2022 così dispone ai commi da 5 a 14:

«5. La Regione, nel rispetto degli indirizzi generali per le attività di formazione di protezione civile, di cui all'art. 8 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, (Codice della protezione civile) promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile in tutto il territorio regionale con l'aggiornamento continuo del personale tecnico e amministrativo impegnato istituzionalmente nel settore della protezione civile, degli amministratori locali, nonché dei volontari delle organizzazioni iscritte nell'Elenco territoriale regionale del volontariato di protezione civile.

6. Per le finalità di cui al comma 5, è istituita, presso il Consiglio regionale, la Scuola regionale di protezione civile (SRPC).

7. La Scuola regionale di protezione civile svolge le sue attività formative presso la sede del Servizio regionale di protezione civile di Campochiaro e presso i locali del Consiglio regionale.

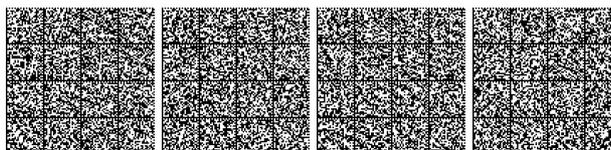
8. La Scuola regionale di protezione civile si avvale del supporto di un Comitato tecnico scientifico composto da cinque esperti che hanno maturato conoscenze e professionalità nel settore della protezione civile.

9. Il Consiglio regionale nomina i componenti del Comitato tecnico scientifico. Il Comitato tecnico scientifico elegge al suo interno il presidente.

10. I componenti del Comitato tecnico scientifico non percepiscono alcun compenso.

11. Al fine di favorire l'interazione con il settore del volontariato e con gli operatori impegnati nel settore della protezione civile, il Presidente del Consiglio regionale promuove incontri e riunioni per raccogliere le istanze formative provenienti dai soggetti di cui al comma 5 e, delle stesse, riferisce al Comitato tecnico scientifico di cui al comma 8.

12. Il Comitato tecnico scientifico contribuisce alla definizione degli obiettivi formativi e delle attività svolte dalla Scuola regionale di protezione civile.



13. La Scuola regionale di protezione civile svolge i seguenti compiti:

a) promuove e organizza, anche mediante l'eventuale coinvolgimento, previa intesa e a titolo gratuito, del corpo nazionale dei vigili del fuoco o anche delle strutture operative e dei soggetti concorrenti di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 1/2018, percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza;

b) promuove la diffusione della cultura di protezione civile, la sensibilizzazione e l'educazione civica in materia di protezione civile, portando a conoscenza della collettività, degli enti pubblici e privati e dei tecnici interessati, i comportamenti necessari per mitigare i rischi, affrontare i medesimi, porre in essere misure di autoprotezione e ridurre gli effetti dannosi.

14. I compiti della Scuola regionale di protezione civile e del Comitato tecnico scientifico sono specificati con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge».

Le disposizioni in esame, riguardanti l'istituzione, presso il Consiglio regionale, della Scuola regionale di protezione civile (SRPC), comportano nuovi e maggiori oneri non quantificati, a fronte dei quali non è indicata la correlata fonte di finanziamento.

In assenza di indicazioni nel testo normativo e non essendo pervenuti i chiarimenti richiesti alla regione circa la copertura finanziaria della norma, l'articolo si appalesa illegittimo in quanto si pone in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, trattandosi di una norma suscettibile di comportare oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria.

Ai sensi del citato art. 81, comma, 3 Cost. infatti, ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte; «il principio in esame, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica, “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziandosi in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo» (sentenza n. 244 del 2020).

Ai sensi dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 «le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

La predetta disposizione, «specificativa, in particolare, del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa o dell'onere quale presupposto della copertura finanziaria, “per l'evidente ragione che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita”» (v., *ex plurimis*, sentenze n. 235 del 2020, n. 147 del 2018, n. 181 del 2013).

Tale quantificazione deve rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira e a cui il legislatore regionale non può sottrarsi, ragion per cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri.

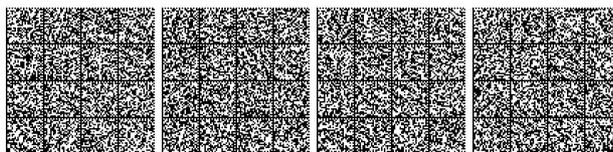
La giurisprudenza della Corte ha peraltro precisato che le citate disposizioni statali sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013 e, da ultimo, sentenza n. 124/2022).

3) Art. 7, comma 18: illegittimità per violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza; dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., in quanto norma incidente sulla pianificazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, attuata dagli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni ed integrazioni - Codice dei beni culturali e del paesaggio - (norme interposte); dell'art. 9 della Costituzione.

L'art. 7 («Modifiche di leggi regionali») della legge regionale n. 8/2022 così dispone al comma 18:

«Nelle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

Si precisa preliminarmente che, tenuto conto della non chiara formulazione della disposizione con l'impossibilità di attribuirle un preciso significato, veniva chiesto alla Regione di fornire chiarimenti sul significato da attribuire a talune espressioni contenute nella norma, tenuto conto del fatto che l'imprecisione del testo e la totale assenza di riferimenti normativi nell'ambito dello stesso la rendevano non intellegibile.



In particolare, veniva rappresentato che:

«[...] dal tenore della previsione non appare possibile ricavare a quale tipologia di “piano” si faccia riferimento, né cosa debba intendersi per “opere già realizzate e ubicate tra l’elemento da tutelare e l’intervento da realizzare “. Non risulta, altresì, chiarito il significato da attribuire al termine “tematismo”, né tantomeno se “VA.” sia utilizzato come acronimo della valutazione di impatto ambientale o della valutazione ambientale strategica o di entrambe».

In riscontro a tali osservazioni, nell’ambito delle proprie controdeduzioni, la regione rappresentava che:

«[...] a chiarimento di quanto proposto con l’emendamento di cui all’art. 7, comma 18 della legge in esame, si evidenzia che le novità legislative si riferiscono al Piano paesistico regionale e che le opere ritenute ammissibili sono quelle che vanno a collocarsi in territori già “contaminati” da fabbricati, in presenza di opere già realizzate. Nello specifico, le opere di cui si intende consentire la realizzazione sono quelle che, seppur previste nelle cd fasce di rispetto”, sono progettate in maniera tale che la percezione visiva e di impatto delle stesse siano mitigate dalla proiezione ortogonale del manufatto: ove, cioè, tra l’elemento oggetto di tutela e il nuovo fabbricato vi siano già dei manufatti allineati sulla medesima proiezione e che comunque l’area oggetto di intervento ospiti già degli insediamenti consolidati. In ogni caso, è sempre fatta salva la Valutazione Ambientale riferita al vincolo esistente sul lotto, che ha originato l’applicazione della fascia di rispetto».

Tanto premesso, anche in ordine agli elementi di chiarimento pervenuti, l’articolo in esame presenta profili di illegittimità costituzionale.

In particolare emerge come l’art. 7, comma 18, *de quo*, introduca nell’ordinamento una disposizione dal significato non intellegibile, in aperto contrasto con il canone della ragionevolezza, imposto dal rispetto dell’art. 3 della Costituzione.

Invero, pur avendo la regione fornito taluni chiarimenti, gli stessi non appaiono idonei a superare le incertezze interpretative derivanti dalla norma, nell’ambito della quale si registra l’utilizzo di espressioni vaghe e suscettibili di varie interpretazioni, in aperto contrasto con il canone della ragionevolezza.

La disposizione definisce il proprio ambito di applicazione con riferimento alle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano», senza chiarire di che piani si tratti (se territoriali, urbanistici o di settore) e a quali «fasce di rispetto» si sia inteso fare riferimento.

Come noto, infatti, le fasce di rispetto sono poste a tutela di beni della più varia natura, essendo previste, ad esempio, a tutela degli ambiti cimiteriali, come anche delle strade, oppure di beni sottoposti a vincoli di diversa tipologia. Ovviamente, la diversa natura delle fasce di rispetto comporta anche una differenziazione del relativo regime, che è posto a presidio degli specifici interessi che ne hanno giustificato l’imposizione.

Con riguardo a tali, non meglio precisate, «fasce di rispetto», previste da altrettanto imprecisati «piani», la disposizione fa riferimento all’ammissibilità di indeterminati «interventi», subordinandoli a una condizione del tutto incomprensibile, ossia la «previa V.A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un’area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

Come sopra accennato, non risulta possibile comprendere cosa si intenda il legislatore regionale per «V.A.» (se valutazione ambientale o altro; e, ove fosse il primo il senso dell’acronimo, non si comprende se sta parlando di «valutazione di impatto ambientale», di «valutazione ambientale strategica», o di altro ancora) e per «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto».

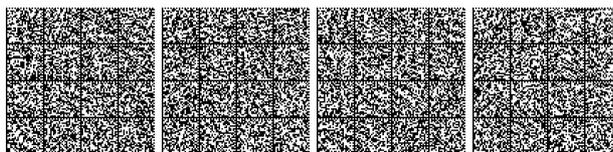
Ancora più oscuro, poi, è il riferimento alla condizione che «lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un’area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

Per quanto sopra, la previsione normativa non può essere compresa e, conseguentemente, applicata dai consociati.

Nel caso in esame, non ricorre neppure «la possibilità obiettiva di più interpretazioni diverse, in un certo senso equivalenti l’una all’altra, e tutte ugualmente plausibili secondo il canone dell’interpretazione costituzionalmente orientata (...)» (cfr: ordinanza n. 197 del 29 giugno 2018 del CGA per la Regione Siciliana), bensì l’assoluta inconoscibilità del testo normativo, il quale risulta perciò manifestamente irragionevole e, quindi, in contrasto con il fondamentale canone di cui all’art. 3 della Costituzione.

Com’è noto, dall’art. 3 della Costituzione si desume un canone di razionalità della legge rintracciato nell’esigenza di conformità dell’ordinamento a valori di giustizia e di equità ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l’eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2012, n. 421 del 1991, n. 46 del 1993, n. 81 del 1992).

Il legislatore regionale si è posto, pertanto, al di fuori del perimetro tracciato dai principi costituzionali, che impongono la coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, delle leggi, anche di quelle regionali.



Per tali motivi, l'art. 7, comma 18 della legge regionale in oggetto è da ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La disposizione in esame si pone, altresì, in contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., poiché incide sulla pianificazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, attuata dagli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni ed integrazioni - Codice dei beni culturali e del paesaggio - norme interposte -.

Dalle spiegazioni offerte dalla regione e sopra riportate, anch'esse decisamente non chiare, sembra infatti emergere che il legislatore regionale abbia voluto consentire la realizzazione di opere (imprecisate) all'interno delle fasce di rispetto individuate dal Piano paesistico regionale, fatta salva la «Valutazione Ambientale riferita al vincolo esistente sul lotto, che ha originato l'applicazione della fascia di rispetto», e purché tali opere siano «progettate in maniera tale che la percezione visiva e di impatto delle stesse siano mitigate dalla proiezione ortogonale del manufatto».

L'obiettivo della norma (ferma restando, va ribadito, la scarsa intellegibilità della disposizione) sembrerebbe quello di consentire, nei casi confusamente descritti, la realizzazione di trasformazioni edificatorie non consentite dal Piano paesistico regionale.

Gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia sono dunque collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento, che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore.

Soltanto a quest'ultimo strumento spetta infatti di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Al contrario, la disposizione in esame appare volta a introdurre nell'ordinamento regionale una disposizione derogatoria in tema di pianificazione paesaggistica, che agevola la trasformazione edificatoria del territorio, con il conseguente grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio, in violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (sentenza n. 367 del 2007).

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

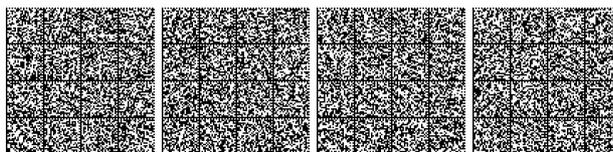
Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cf.*, *ex multis*, sentenza n. 180 del 2008).

Come la Corte ha chiarito di recente «l'art. 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004, dedicato al “coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione”, nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde, che «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito (...) adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 141 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 74 del 2021)» (sentenza n. 261 del 2021).

In applicazione dei suddetti principi, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Campania che prevedeva la deroga allo strumento di pianificazione territoriale con valenza paesaggistica vigente nella predetta Regione. In particolare, la Corte ha rimarcato che:

«le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto evocato dal remittente. Il legislatore campano ha infatti assegnato la definizione del relativo regime all'ordine della disciplina urbanistica, finendo in tal modo per degradare “la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera esigenza urbanistica” (sentenza n. 11 del 2016) e perciò, per compromettere quell'impronta unitaria della pianificazione urbanistica che la normativa statale ha invece assunto a valore imprescindibile, “ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenza n. 74 del 2020)» (così ancora la sentenza n. 261 del 2021).

Alla luce di tutto quanto sopra, l'art. 7, comma 18 della legge regionale in oggetto è lesivo dell'art. 3 della Costituzione, per manifesta violazione del principio di ragionevolezza della legge; dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., poiché incide sulla pianificazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, attuata dagli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 42/2004 e successive modificazioni ed integrazioni Codice dei beni culturali e del paesaggio; dell'art. 9 della Costituzione, in quanto agevola la trasformazione edificatoria del territorio con il conseguente grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio.



4) Art. 11: illegittimità per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. (per mancata copertura finanziaria anche in relazione all'art. 17, legge n. 196/2009 - norma interposta -); dell'art. 97, primo comma, Cost. (per violazione del principio dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni); dell'art. 117, secondo comma, lettera e) (armonizzazione dei bilanci pubblici anche in relazione all'art. 38, decreto legislativo n. 118/2011 - norma interposta-) e lettera l) (ordinamento civile); dell'art. 97, quarto comma, Cost. (per violazione del principio del concorso pubblico per l'accesso all'impiego) nonché dell'art. 119, primo comma Cost. (principi di coordinamento della finanza pubblica).

L'art. 11 («Personale del servizio regionale di protezione civile») della legge regionale n. 8/2022 così dispone:

«In virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».

Va preliminarmente ricordato come l'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017 preveda per le amministrazioni pubbliche la possibilità di stabilizzare il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti previsti di cui alle lettere a), b) e c) dello stesso art. 20, comma 1, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni, con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, nonché garantendo l'adeguato accesso dall'esterno.

L'art. 33, commi 1, 1-bis, e 2 del decreto-legge n. 34/2019, convertito in legge n. 58/2019, ha introdotto per le regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane ed i comuni, una nuova disciplina in materia di facoltà assunzionali basata sulla sostenibilità finanziaria delle stesse, in sostituzione del precedente criterio fondato sul *turn over*, consentendo una maggiore flessibilità per il reclutamento di personale. In tale modificato assetto normativo, le nuove assunzioni a tempo indeterminato sono correlate alla sostenibilità finanziaria della spesa di personale in relazione a specifici valori soglia (differenziati per fascia demografica), del rapporto tra la spesa complessiva per tutto il personale (senza alcuna differenziazione tra le diverse modalità di reclutamento e la diversa natura del rapporto: concorso, mobilità, tempo indeterminato, tempo determinato, ecc.) al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

L'art. 11 della legge regionale in esame non indica il numero di unità di personale potenzialmente interessate dall'intervento, il loro inquadramento economico e giuridico, la modalità con cui si intende procedere al reclutamento, nonché l'ambito normativo di riferimento nel rispetto del quale la prevista stabilizzazione di personale verrebbe operata.

Nell'articolato, poi, non si rinviene alcuna disposizione di carattere finanziario recante la quantificazione degli oneri assunzionali conseguenti alla previsione in esame e l'indicazione della relativa copertura finanziaria.

Sul punto, occorre ricordare che le spese di personale, che per loro natura assumono caratteristica di strutturalità, necessitano di una copertura finanziaria che ne assicuri la sostenibilità finanziaria nel tempo senza determinare criticità negli equilibri di bilancio degli enti.

Al riguardo, va evidenziato che l'art. 81, terzo comma, Cost. prevede che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

Oltre a ciò, l'art. 97, primo comma, Cost. dispone che «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

In aggiunta, l'art. 119, primo comma, Cost. prescrive che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

Inoltre l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, elenca in modo tassativo le modalità con cui assicurare la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese, ossia l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica che dia contezza della quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

Infine, il comma 7 precisa che «... per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento...».

Infine, a completamento del quadro normativo *in subiecta materia* delineato, si segnala che il decreto legislativo n. 118 del 2011 — recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni,



degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», all'art. 38 - posto a disciplinare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni - dispone:

«1. Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa».

Ciò posto, va rilevato che tutti gli adempimenti e gli elementi sopra richiamati non risultano essere stati predisposti a corredo della norma *de qua*.

Difatti, la norma in esame, nell'autorizzare la stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, omette di indicare la relativa copertura finanziaria prescritta ai sensi della normativa statale summenzionata. Conseguentemente, l'omissione — come sopra qualificata — si pone in contrasto con gli articoli 81, 97, 117, secondo comma, lettera e) - in virtù della violazione della normativa interposta di cui all'art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011 - e 119 Cost.

Sul punto, come da consolidato orientamento della Corte, dal punto di vista della copertura finanziaria e dell'omissione della previsione degli oneri, è ormai chiarito che «[...] 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 Cost. "impone che, ogniquale volta 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).

Pertanto «[...] devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui "l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost."» (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2022 e n. 227 del 2019).

Infine, in ordine all'equilibrio finanziario, è stato più volte ribadito che questo «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità 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" [...] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenze n. 155 del 2022 e n. 274 del 2017).

Sotto altro profilo, come sopra accennato, dalla formulazione della disposizione in esame non è dato desumere se le stabilizzazioni di cui trattasi avverranno in accordo con la normativa statale sul punto, con quella riguardante la programmazione delle assunzioni, oltretutto del principio del concorso pubblico, con conseguente violazione dell'art. 97 della Costituzione.

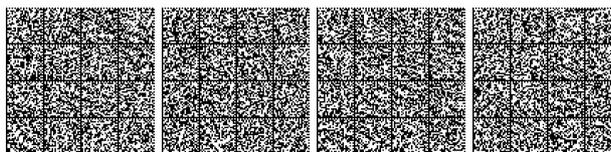
In tema di stabilizzazione del personale c.d. precario va poi ricordato come la Corte abbia più volte qualificato le norme statali in materia come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore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

Più nello specifico, la 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 n. 277 e n. 18 del 2013, n. 148 e n. 139 del 2012; n. 251 del 2020).

La disposizione regionale in questione è altresì violativa delle prerogative statali siccome riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost. 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 ha avuto modo di chiarire 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 (*ex multis* sentenze n. 324 del 2010 e n. 69 del 2011).

Alla luce di tutto quanto sopra e per i motivi ivi indicati, l'articolo in esame è pertanto da ritenersi illegittimo per violazione dell'art. 81, terzo comma (copertura finanziaria), dell'art. 97, primo comma, (principio dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche



amministrazioni), dell'art. 117, secondo comma, lettera e) (armonizzazione dei bilanci pubblici) e lettera l) (ordinamento civile), dell'art. 97, quarto comma della Costituzione (principio della necessità del pubblico concorso per l'accesso all'impiego pubblico) nonché dell'art. 119, primo comma della Costituzione (principi di coordinamento della finanza pubblica).

P.Q.M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 4, 7, commi 5-14, 7, comma 18, e 11 della legge della Regione Molise n. 8 del 24 maggio 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 26 del 25 maggio 2022, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022».

Con l'originale notificato del ricorso di depositerà l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 21 luglio 2022.

Roma, 25 luglio 2022

Il Vice Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS

L'Avvocato dello Stato: PELUSO

22C00154

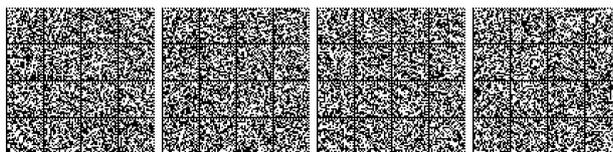
N. 52

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 luglio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Molise - Modifiche alla legge regionale n. 25 del 2008 - Interventi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati - Previsione che, nelle more dell'adozione di provvedimenti consequenziali all'accordo stipulato tra la Regione e il Ministero competente e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo determinato - Norme della Regione Molise - Nuovo ordinamento della formazione professionale - Previsione che le relative attività possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'amministrazione regionale.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Molise - Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio - Modifiche alla legge regionale n. 30 del 2009 (c.d. Piano casa) - Interventi su singole unità immobiliari - Facoltà di mutare la destinazione d'uso dei locali non destinati a civile abitazione in una ad uso residenziale - Previsione che detta variazione debba realizzarsi alle condizioni e per le finalità ivi indicate sull'edificio esistente, anche in corso di costruzione - Interventi per il recupero degli edifici ricadenti nei centri storici - Possibilità di ampliamento degli edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014, fino al 20 per cento del pertinente volume, se diretto all'esclusivo scopo di migliorarne la vivibilità o l'efficienza energetica oppure la fruibilità attraverso la eliminazione delle barriere architettoniche - Interventi per la realizzazione di nuovi programmi costruttivi - Comuni sprovvisti di aree libere destinate all'edilizia economica o convenzionata o agevolata o che non ne dispongano in misura sufficiente - Previsione di una facoltà straordinaria di presentazione, da parte di privati, imprese o consorzi, di programmi costruttivi finalizzati alla richiesta di nuove abitazioni da parte di cooperative edilizie e/o sociali - Ambito di applicazione - Presentazione della segnalazione certificata di inizio attività o della denuncia di inizio attività di tutti gli interventi previsti entro il 31 dicembre 2024 - Ammissibilità degli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica, nelle more dell'adozione di provvedimenti consequenziali all'accordo stipulato tra la Regione e il Ministero competente e comunque fino al 30 aprile 2023.



Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Molise - Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 1997 - Previsione di una procedura di sdemanializzazione, trasferimento e vendita dei suoli tratturali - Priorità dei soggetti che ricevono, per trasferimento o vendita, le aree tratturali su cui ricadono fabbricati e dei proprietari di fabbricati confinanti con le medesime aree nella fase di rinnovo delle concessioni riguardanti aree adiacenti e/o confinanti con gli immobili - Piano di alienazione.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Regione Molise - Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS) - Modifica alla legge regionale n. 8 del 2015 - Competenze - Assunzione di personale, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali - Prevista copertura degli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia mediante procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di competenza dell'Agenzia medesima.

Paesaggio - Aree costiere - Norme della Regione Molise - Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano - Modifiche alla legge regionale n. 12 del 2020 - Previsione che i Comuni devono redigere piani per il recupero, il ripristino, la conservazione e la costruzione dei trabucchi, disponendo gli ambiti localizzativi per le nuove costruzioni e le norme tecniche attuative.

Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Molise - Prevista attuazione, in coerenza con la prescritta ricognizione nella Regione Molise, negli enti strumentali del sistema regione e nell'azienda sanitaria regionale (A.S.Re.M.), con le modalità, i tempi e i requisiti soggettivi previsti dall'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

– Legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022 - 2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), artt. 6, commi 2, 3, 6, 11, 12 e 14; e 8.

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 Molise, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 6, 11, 12 e 14 e dell'art. 8 della legge della Regione Molise n. 7, del 23 maggio 2022, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 26 del 25 maggio 2022, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022 - 2024 in materia di entrate e di spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali», come da delibera del Consiglio dei ministri del 21 luglio 2022.

In data 25 maggio 2022 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 26 la legge regionale n. 7 del 23 maggio 2022, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022 - 2024 in materia di entrate e di spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali».

Il provvedimento in esame, agli articoli 6, commi 2, 3, 6, 11, 12 e 14 e 8 si pone in contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

Pertanto, con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la citata legge regionale n. 7/2022, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, sulla base dei seguenti

MOTIVI

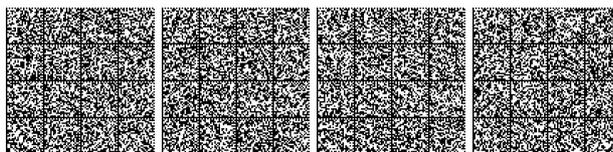
1) Art. 6, comma 2: illegittimità per violazione del principio di leale collaborazione, nonché per contrasto con i principi di copianificazione obbligatoria (articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo n. 42/2004, norme interposte) e con gli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

L'art. 6 («Modifiche di leggi regionali») comma 2 della legge regionale n. 7/2022 così dispone:

2. Alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 25 (Interventi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati), sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'art. 1, comma 1, ultimo periodo, le parole «30 aprile 2022» sono sostituite dalle seguenti parole «30 aprile 2023»;

1. L'art. 6, comma 2, apporta modifiche e integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 25, recante «Interventi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati».



In particolare, la lettera *a*) prevede che, all'art. 1, comma 1, ultimo periodo, le parole «30 aprile 2022» sono sostituite dalle seguenti parole «30 aprile 2023».

Per effetto di tale modifica, il periodo in questione — inserito dall'art. 7, comma 8, della legge regionale 4 maggio 2021, n. 1 — viene ad essere così formulato:

«Nelle more dell'adozione di provvedimenti consequenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti.»

Tale previsione è stata inserita in chiusura del comma 1, dell'art. 1 della legge regionale n. 25/2008, dopo che la Regione Molise, in adempimento di un precedente impegno, aveva inserito nel medesimo comma, per mezzo della legge regionale n. 14/2020, i seguenti periodi:

«Rimane fermo il rispetto delle disposizioni di cui alla Parte II del 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). Con riferimento ai beni tutelati ai sensi della Parte III del decreto legislativo n. 42/2004, gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici sono ammessi soltanto nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici di cui agli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, ovvero dalla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-*bis*, ovvero nei casi e nei limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la Regione e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, destinato a confluire nei piani paesaggistici.»

Orbene, il Governo aveva già osservato in sede di interlocuzioni riguardanti la legge regionale n. 1 del 2021, che la regione, con la disciplina transitoria prevista in chiusura del comma 1, adottata unilateralmente, aveva in sostanza «sterilizzato» l'impegno adempiuto per il tramite delle modifiche apportate con la legge regionale n. 14/2020, questo volto a riportare interventi edilizi straordinari, che impattano anche sul paesaggio vincolato, nell'alveo della pianificazione paesaggistica.

A fronte della prospettata impugnativa della predetta disposizione per violazione del principio di leale collaborazione, oltreché per contrasto con i principi di copianificazione obbligatoria (articoli 135, 143 e 145 del codice) e con gli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione, il Presidente della Regione Molise, con nota prot. 104241 del 23 giugno 2021 (All. 2), aveva assunto l'impegno a riformulare la previsione in questione nei seguenti termini:

«Nelle more della stipulazione dell'accordo di cui al periodo precedente, e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2021, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica, ferma restando la necessità di acquisire l'autorizzazione paesaggistica.»

Sulla scorta di tale impegno e confidando nell'adempimento dello stesso, il Presidente del Consiglio non ha proceduto all'impugnativa dell'art. 7, comma 8, della legge regionale n. 1/2021 che ha inserito il periodo in questione.

Senonché la regione, con l'art. 6, comma 2, lettera *a*), della legge regionale ora impugnata non solo non ha modificato l'ultimo periodo dell'art. 1, comma 1 della legge regionale n. 25/2008 nei termini concordati, ma ha altresì disposto la proroga di un anno della disciplina transitoria ivi prevista.

La modifica apportata si pone in netto contrasto con l'impegno puntuale assunto, e pertanto viola il principio di leale collaborazione.

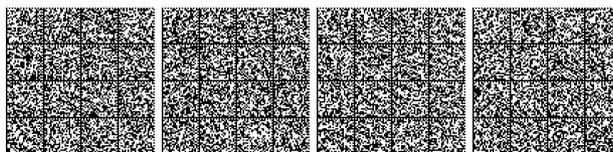
Occorre infatti considerare che la prassi di evitare l'impugnazione di una legge regionale incostituzionale, allorché la regione si impegni a modificarne il contenuto per emendarla dai vizi da cui è affetta, ha una rilevante finalità deflattiva del contenzioso costituzionale, che consente di raggiungere un obiettivo analogo ad una sentenza di accoglimento del ricorso del Presidente del Consiglio, mediante il (corretto) riesercizio del potere legislativo da parte della stessa regione.

Ma affinché tale virtuoso modo di operare possa dare i suoi frutti, è però necessario che gli impegni presi vengano poi rispettati.

Se ciò non accade — come nel caso in esame — è innegabile che risulti violato il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare il rapporto tra Stato e regioni.

Ne consegue che la disciplina transitoria di cui all'ultimo periodo dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25/2008, come prorogata dalla legge regionale in esame, si pone in contrasto con l'impegno puntuale assunto in occasione della legge n. 1/2020, e poi adempiuto con la legge regionale n. 14/2020, e quindi, nuovamente, in violazione del principio di leale collaborazione.

Tale ultimo impegno si colloca infatti nella scia degli accordi di pianificazione assunti tra la regione e lo Stato, che vengono disattesi con questo intervento; si deve pertanto ritenere applicabile il principio, anche di recente affermato dalla Corte, in base al quale «alle regioni non sono certamente preclusi interventi legislativi nella materia del "governo del territorio" nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, sempre che essi non contrastino con i pun-



tuali contenuti delle eventuali intese raggiunte prima dell'approvazione dell'accordo definitivo» (sentenza n. 54/2021, che richiama la n. 86/2019). L'impegno assunto dal Presidente della regione ben può essere considerato, nei contenuti, (non solo un comportamento, bensì) anche parte integrante delle suddette intese.

L'elaborazione unilaterale, da parte della regione, della disciplina applicabile agli immobili paesaggisticamente tutelati, al di fuori del piano paesaggistico, sebbene transitoria, contrasta inoltre con il principio di copianificazione obbligatoria e del ruolo di vertice conferito al piano di cui agli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Non spetta infatti alla regione disciplinare unilateralmente i beni paesaggisticamente tutelati, in quanto la sede di tale disciplina è individuata dal codice nel piano paesaggistico, da elaborarsi congiuntamente tra la regione e lo Stato. Si ritiene che questo vizio si estenda conseguentemente anche alle ipotesi ampliative sopra descritte.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, ha assegnato infatti al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

L'art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio dispone, in particolare, che:

«Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), nelle forme previste dal medesimo art. 143».

I successivi articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del codice citato sanciscono, poi, l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cfr.* sentenza n. 180/2008).

Mediante la suddetta disciplina statale, è stata effettuata una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata evidenziata più volte dalla Corte, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei comuni e delle regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la regione.

La Corte ha infatti affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (sentenza n. 86/2019) e ha rimarcato come 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» (sentenze n. 182/2006 e 272/2009).

Pertanto la disposizione in esame deve ritenersi illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, oltretutto per contrasto con i principi di copianificazione obbligatoria (articoli 135, 143 e 145 del codice) e con gli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

Stante il generale abbassamento del livello di tutela, la novella contrasta anche con il valore primario e assoluto del paesaggio, riconosciuto dall'art. 9 della Costituzione (sentenza n. 367/2007).

2) Art. 6, comma 3: illegittimità per violazione degli articoli 97 e 117, comma 2, lettera 1) della Costituzione nonché del decreto legislativo n. 165/2001 (norma interposta).

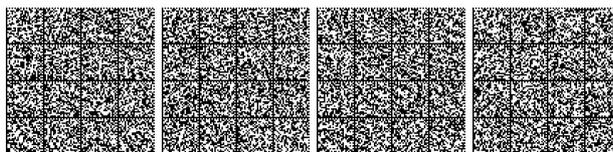
L'art. 6 («Modifiche di leggi regionali») comma 3 della legge regionale n. 7/2022 così dispone:

3. All'art. 21 della legge regionale 30 marzo 1995, n. 10 (Nuovo ordinamento della formazione professionale), il comma 2 è sostituito dal seguente comma:

«2. Tutte le attività di cui al comma 1 possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'Amministrazione regionale, ove il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità.»

In virtù della novella legislativa, viene disposto che le funzioni inerenti all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento del Centro di formazione professionale, delle sedi di svolgimento dei corsi e la vigilanza ed il controllo tecnico, didattico, amministrativo e contabile sullo svolgimento delle attività concorsuali di competenza della regione o delle province — nel caso in cui il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità — possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'Amministrazione regionale.

La disposizione non chiarisce in virtù di quali istituti giuridici possa eventualmente attuarsi il suddetto «ricorso a figure esterne dell'Amministrazione regionale», tenuto peraltro conto che il ricorso a personale esterno, qualora attuato



mediante contratti di collaborazione, deve avvenire nel rispetto della normativa statale vigente, contenuta nell'art. 7, commi 6 e 6-bis del decreto legislativo n. 165/2001, nonché nell'art. 19, commi 6, 6-bis, 6-ter del medesimo decreto legislativo per le ipotesi di incarichi dirigenziali.

Tali disposizioni dettano specifici requisiti di legittimità che trovano applicazione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni in quanto afferiscono alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, posto che l'avvalimento del personale di cui trattasi avviene mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato.

Alla luce di quanto sopra, la disposizione deve ritenersi illegittima in quanto si pone in contrasto con gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera 1) della Costituzione.

3) Art. 6, comma 6: illegittimità per violazione del principio di leale collaborazione, degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché degli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme interposte.

L'art. 6 («Modifiche di leggi regionali») comma 6 della legge regionale n. 7/2022 così dispone:

6. Alla legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica), sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'art. 2, comma 10, secondo periodo, dopo la parola «anche» e prima della parola «limitatamente» sono aggiunte le seguenti parole «in corso di costruzione e»;

b) all'art. 2-bis, comma 1, le parole ricomprese tra «ampliamento degli edifici» ed «esistenti alla data del 31 dicembre 2014» sono soppresse;

c) all'art. 6, il comma 1 è sostituito dal seguente comma:

«1. Nei comuni sprovvisti di aree libere destinate all'edilizia economica o convenzionata o agevolata o che non ne dispongano in misura sufficiente, in via straordinaria è consentita la presentazione, da parte di privati, imprese o consorzi, di programmi costruttivi finalizzati alla richiesta di nuove abitazioni da parte di cooperative edilizie e/o sociali.»;

d) all'art. 11, comma 1, sono apportate le seguenti modifiche:

1) al primo periodo, le parole «31 dicembre 2022» sono sostituite dalle parole «31 dicembre 2024»;

2) all'ultimo periodo, le parole «30 aprile 2022» sono sostituite dalle parole «30 aprile 2023».

L'art. 6, comma 6, apporta modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 30/2009 (c.d. piano casa), che prevede la possibilità di realizzare numerosi interventi edilizi, di ampliamento, di recupero, di rinnovamento, anche nei centri storici, in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici comunali, con l'effetto di ampliare ulteriormente le ipotesi previste, da considerare invece frutto di un intervento legislativo del tutto eccezionale, la cui durata (ipotizzata nell'intesa Stato-regioni del 1° aprile 2009) era temporalmente limitata, fino a un massimo di soli 18 mesi.

In particolare, la lettera b) del comma 6, interviene sull'art. 2-bis, comma 1. Tale comma, prima della novella portata dalla legge di cui all'oggetto, prevedeva che:

«1. Al fine di rigenerare il patrimonio edilizio ricadente nei centri storici di cui all'art. 2 del decreto ministeriale n. 1444/1968, è consentito l'ampliamento degli edifici ad uso residenziale esistenti alla data del 31 dicembre 2014, fino al 20 per cento del volume esistente, se diretto all'esclusivo scopo di migliorarne la vivibilità o l'efficienza energetica oppure la fruibilità attraverso la eliminazione delle barriere architettoniche».

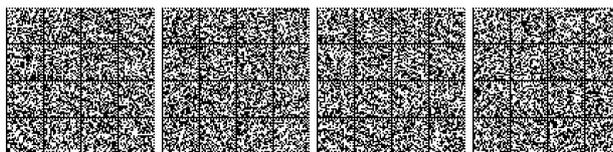
Orbene, la lettera b) del comma 6 ha previsto che le parole ricomprese tra «ampliamento degli edifici» ed «esistenti alla data del 31 dicembre 2014» sono soppresse.

In disparte l'incongrua formulazione della previsione normativa, l'effetto sostanziale della novella è quello di consentire l'incremento volumetrico fino al 20 per cento per tutti gli edifici, e non già soltanto per quelli a uso residenziale. Inoltre, l'ambito applicativo della disposizione non è più limitato ai soli edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014, ma è esteso a qualsivoglia costruzione, realizzata in qualunque tempo, e persino a quelle di futura realizzazione.

Ancora, la lettera d) del comma 6, interviene sull'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 30/2009, apportando le seguenti modifiche:

1) al primo periodo, le parole «31 dicembre 2022» sono sostituite dalle parole «31 dicembre 2024»;

2) all'ultimo periodo, le parole «30 aprile 2022» sono sostituite dalle parole «30 aprile 2023».



Per effetto di tali modifiche, viene dunque anzitutto prorogata l'operatività temporale della legge sul piano casa, disponendo che le segnalazioni certificate di inizio attività o la denuncia di inizio attività di tutti gli interventi previsti nella legge possono essere presentate non più fino al 31 dicembre 2022, bensì fino al 31 dicembre 2024.

La seconda modifica interviene sull'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 11, introdotto dall'art. 7, comma 7, lettera *d*) della legge regionale n. 1/2021, prevedendo, come visto, che le parole «30 aprile 2022» sono sostituite dalle parole «30 aprile 2023».

Per effetto di tale modifica, il periodo risulta dunque così formulato:

«Nelle more dell'adozione di provvedimenti consequenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti.»

Tale previsione è stata inserita in chiusura del comma 1, del citato art. 11, dopo che la Regione Molise aveva inserito, in precedenza, nel medesimo comma, per mezzo della legge regionale n. 14/2020, i seguenti periodi:

«Rimane fermo il rispetto delle disposizioni di cui alla Parte II del 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). Con riferimento ai beni tutelati ai sensi della Parte III del decreto legislativo n. 42/2004, gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici sono ammessi soltanto nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici di cui agli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, ovvero dalla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-*bis*, ovvero nei casi e nei limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la regione e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo destinato a confluire nei piani paesaggistici.»

Tale intervento normativo era seguito, a sua volta, a un preciso impegno del Presidente della Regione Molise, assunto, su proposta del Governo, in sede di interlocuzione in ordine alla legge regionale n. 1/2020, con la quale si era prorogata l'efficacia del piano casa.

In tale occasione si era infatti evidenziato che la continua proroga di interventi non assentibili in via ordinaria presentava delle criticità con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio, e quindi con la potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Infatti tali interventi, proprio a fronte della loro ammissibilità, in origine, per un arco di tempo limitato, sono collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore. Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Si era pertanto concordato con la regione di inserire nel testo normativo il necessario quadro di riferimento, costituito dal piano paesaggistico regionale.

Ciononostante la regione, con l'art. 7, comma 7, lettera *d*), della legge regionale n. 1/2021 ha introdotto una disciplina transitoria, appunto prevedendo che, nelle more dell'adozione di provvedimenti consequenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2022, fossero ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti.

In sede di interlocuzioni riguardanti la legge n. 1 del 2021, il Governo aveva già stigmatizzato la legittimità di tale ultima previsione.

L'impegno puntuale assunto in occasione della legge n. 1/2020, e poi concretizzato con la LR. 14/2020, si collocava infatti sulla scia degli accordi di pianificazione assunti tra la regione e lo Stato, che venivano a essere disattesi con l'anzidetto intervento.

A fronte della prospettata impugnativa della predetta disposizione, il Presidente della Regione Molise, con la già citata nota prot. 104241 del 23 giugno 2021 (All.2), aveva assunto l'impegno a riformulare la previsione in questione nei seguenti termini:

«Nelle more della stipulazione dell'accordo di cui al periodo precedente, e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2021, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica, ferma restando la necessità di acquisire l'autorizzazione paesaggistica.»

Sulla scorta di tale impegno e confidando nell'adempimento dello stesso, il Presidente del Consiglio non ha proceduto con l'impugnativa dell'art. 7, comma 7, lettera *d*), della citata legge regionale n. 1/2021, che ha inserito il periodo in questione.



Senonché la regione, con l'art. 6, comma 6, lettera *d*), della legge regionale in esame, non solo non ha modificato l'ultimo periodo dell'art. 1, comma 1 della legge regionale 18 luglio 2008, n. 25, nei termini concordati, ma ha altresì disposto una proroga di un anno della disciplina transitoria ivi prevista.

La modifica apportata si pone in netto contrasto con l'impegno puntuale assunto, e pertanto in violazione del principio di leale collaborazione.

Inoltre, la stessa disciplina transitoria, elaborata unilateralmente dalla regione, risulta illegittima, in quanto in contrasto con l'impegno puntuale assunto in occasione della legge n. 1/2020, e poi adempiuto con la legge regionale n. 14/2020. Tale impegno si colloca nello stesso solco degli accordi finalizzati alla elaborazione congiunta del piano, e si deve pertanto ritenere applicabile il principio, anche di recente affermato dalla Corte, in base al quale:

«alle regioni non sono certamente preclusi interventi legislativi nella materia del «governo del territorio» nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, sempre che essi non contrastino con i puntuali contenuti delle eventuali intese raggiunte prima dell'approvazione dell'accordo definitivo» (sentenze n. 54/2021 e 86/2019).

Anche tale impegno, come già evidenziato, deve essere considerato parte integrante delle suddette intese.

L'elaborazione unilaterale, da parte della regione, della disciplina applicabile agli immobili paesaggisticamente tutelati, al di fuori del piano paesaggistico, sebbene transitoria, contrasta inoltre con il principio di copianificazione obbligatoria e del ruolo di vertice conferito al piano di cui agli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Non spetta infatti alla regione, unilateralmente, disciplinare i beni paesaggisticamente tutelati, la cui disciplina è rimessa dal codice inderogabilmente al piano paesaggistico, da elaborarsi congiuntamente tra la regione e lo Stato.

Parimenti illegittima deve ritenersi la proroga della legge sul piano casa disposta fino al 31 dicembre 2024.

Finalità della legge regionale n. 30/2009, recante il c.d. piano casa, era quella di consentire interventi «straordinari» per un periodo temporalmente limitato.

Com'è noto la Corte, intervenuta al riguardo, ha evidenziato come il c.d. piano casa si configuri alla stregua di «misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio» predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge n. 112/2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

In particolare l'art. 11, comma 5, lettera *b*), prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili:

«incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444».

Nel 2009, per dare attuazione a tale norma fece seguito l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, stipulata in data 1° aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali «(...) aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione) a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente.» (sentenza n. 70/2020).

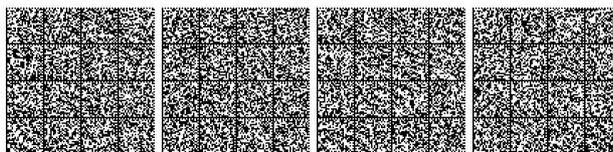
La predetta finalità risulta tuttavia snaturata dalla regione, la quale, attraverso le continue proroghe apportate con le leggi regionali che si sono susseguite nel tempo — da ultimo quella prevista con la legge regionale in esame — ha determinato la sostanziale stabilizzazione delle deroghe consentite dalla legge n. 30 del 2009, con il risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili in deroga alla pianificazione urbanistica.

La scelta così operata dalla regione si pone in contrasto con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42/2004), risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Ciò in quanto gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, proprio a fronte della loro ammissibilità, in origine, per un arco di tempo estremamente limitato, sono collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore.

Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

L'art. 11, comma 1 della legge regionale n. 30/2009, come modificato dalla legge regionale in esame, contrasta dunque con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici



(c.d. vestizione dei vincoli) ai fini dell'autorizzazione degli interventi, come esplicitata negli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturale e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione

Al riguardo, occorre tenere presente che la parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e regione.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (*cf.* sentenza n. 180/2008).

Come già ricordato, la Corte ha affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (sentenza n. 86/2019) e ha rimarcato 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» (sentenze n. 182/2006 e n. 272/2009).

In linea con la propria costante giurisprudenza, la Corte, anche di recente, ha affermato, con riguardo alla proroga delle normative di c.d. piano casa, che:

«È proprio l'indefinito succedersi delle proroghe, ancorate all'entrata in vigore di una nuova legge regionale sul governo del territorio o a termini di volta in volta differiti, che interferisce con la tutela paesaggistica e determina il *vulnus* denunciato dal ricorrente.

La previsione impugnata, nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consente reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, che lo stesso legislatore regionale individua come la sede più appropriata per la regolamentazione di interventi di consistente impatto, nel rispetto dei limiti posti dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria.

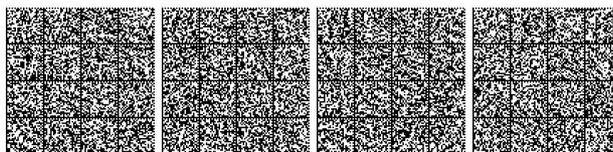
La legge regionale, consentendo interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così danneggia «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale» (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 24/2022, § 6.5.2. in diritto).

Per quanto esposto le disposizioni indicate devono ritenersi illegittime laddove dispongono la proroga di interventi non assentibili in via ordinaria in quanto si pongono in contrasto con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio, e quindi con la potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione.

In conclusione, l'elaborazione unilaterale regionale, della disciplina applicabile agli immobili paesaggisticamente tutelati, al di fuori del piano paesaggistico contrasta con il principio di copianificazione obbligatoria e del ruolo di vertice conferito al piano di cui agli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto non spetta alla regione, unilateralmente, disciplinare i beni paesaggisticamente tutelati, la cui disciplina è rimessa dal codice inderogabilmente al piano paesaggistico, da elaborarsi congiuntamente tra la regione e lo Stato.

È inoltre illegittima la proroga della legge sul piano casa disposta fino al 31 dicembre 2024. Finalità della legge regionale n. 30 del 2009, recante il c.d. piano casa, era infatti quella di consentire interventi «straordinari» per un periodo temporalmente limitato. La scelta operata dalla regione contrasta con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

L'art. 11, comma 1 della legge regionale n. 30/2009, come modificato dalla legge regionale in esame, contrasta dunque con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli) ai fini dell'autorizzazione degli interventi, come esplicitata negli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturale e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.



4) Art. 6, comma 11: illegittimità per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione, nonché 117, comma 1, lettera e) della Costituzione.

L'art. 6 («Modifiche di leggi regionali») comma 11 della legge regionale n. 7/2022 così dispone:

11. Alla legge regionale 11 aprile 1997, n. 9 (Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi), sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'art. 5, il comma 2 è sostituito dal seguente comma:

«2. Tutti gli oneri connessi alle operazioni di cui al comma 1, inclusi gli interventi per la salvaguardia della continuità del percorso tratturale, sono a carico degli enti pubblici e territoriali a cui verranno trasferiti i suoli.»;

b) l'art. 6 è sostituito dal seguente:

«Art. 6 (*Tratturi da sclassificare e alienare*). — 1. La Giunta regionale, sulla base dei piani di alienazione trasmessi dai comuni interessati entro e non oltre il 31 dicembre di ogni anno, provvede ad elaborare l'elenco dei suoli fratturali irrimediabilmente compromessi dalla presenza di manufatti e strutture non amovibili. Per tali suoli si prevede la sdeமானializzazione, il trasferimento e la vendita.

2. A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio regionale dell'elenco di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale provvede alla sclassificazione e alla alienazione dei suoli tratturali per i quali è prevista la vendita e il trasferimento, tutelando comunque la continuità del percorso tratturale, secondo le seguenti priorità:

a) enti pubblici territoriali;

b) possessori attuali o loro eredi sulla base di titolo legittimo.

3. Il prezzo di vendita è calcolato sulla base della normativa vigente in materia di esproprio ed è riferito al valore del suolo.

4. I soggetti che ricevono, per trasferimento o vendita, le aree tratturali su cui ricadono fabbricati e i proprietari di fabbricati confinanti con le medesime aree hanno priorità nella fase di rinnovo delle concessioni riguardanti aree adiacenti e/o confinanti con gli immobili.»;

c) l'art. 7 è sostituito dal seguente:

«Art. 7 (*Piano di alienazione*). — 1. A seguito dell'approvazione dei piani di alienazione, i soggetti di cui all'art. 6, comma 2, lettere a) e b), interessati all'acquisto o al trasferimento dei suoli tratturali, possono presentare apposita domanda al competente servizio regionale.

2. Con cadenza annuale, la regione elabora il piano di alienazione dei propri suoli.

3. Il piano contiene:

a) l'elenco dei potenziali acquirenti, anche di quelli a titolo gratuito, secondo quanto stabilito dall'art. 6;

b) i prezzi di vendita stabiliti sulla base di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 6;

c) una relazione generale.

4. I possessori dei suoli tratturali, che intendono procedere all'acquisto degli stessi ai sensi della presente legge, sono comunque tenuti al pagamento delle somme dovute e non corrisposte per canoni pregressi a norma delle disposizioni delle leggi vigenti in materia.»;

d) all'art. 8, il comma 1 è sostituito dal seguente comma:

«1. La Giunta regionale, sentiti gli enti locali interessati nonché le organizzazioni professionali agricole, ambientaliste e del tempo libero maggiormente rappresentative, provvede all'elaborazione del piano di valorizzazione dei tratturi costituenti il "Parco dei tratturi" che può collegarsi con altri piani similari.»;

e) all'art. 10, il comma 2 è sostituito dal seguente comma:

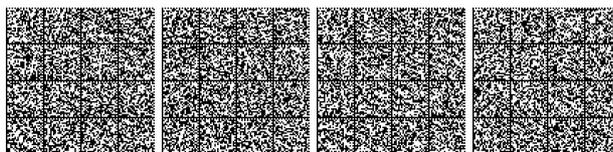
«2. Le attività di controllo e vigilanza, nonché quelle di accertamento degli abusi, sono demandate agli organi di cui alla normativa vigente in materia. L'applicazione delle sanzioni è demandata alle strutture regionali competenti.»;

f) all'art. 13, comma 1, le parole «alle previsioni dell'elenco formulato ai sensi dell'art. 4 ed al Piano di cui all'art. 8» sono sostituite dalle seguenti parole «alla normativa vigente.»;

g) all'art. 13, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente comma:

«3-bis. Le norme tecniche e procedurali della presente legge sono disciplinate con provvedimento della Giunta regionale.».

L'art. 6, comma 11, apporta molteplici modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 aprile 1997, n. 9, recante «Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi».



In particolare, in questa sede rilevano le lettere *b)* e *c)*, che sostituiscono, rispettivamente, gli articoli 6 e 7 della legge regionale n. 9/1997.

Tali previsioni si inseriscono nell'ambito di una legge che, all'art. 4, riconosce espressamente che i tratturi, in quanto beni di notevole interesse storico, archeologico, naturalistico e paesaggistico, nonché utili all'esercizio dell'attività armentizia, vengono conservati al demanio regionale e costituiscono un sistema organico della rete tratturale denominato «Parco dei tratturi del Molise». Ancora, il comma 2 del medesimo articolo prosegue prevedendo che i tratturi, come sopra definiti, vengono gestiti e amministrati dalla regione nel rispetto dei vincoli disposti dal Ministero per i beni culturali ed ambientali (ora Ministero della cultura), ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Orbene, nonostante tale espresso riconoscimento, la regione, agli articoli 6 e 7 della legge regionale n. 9/1997, come sostituiti dalla legge regionale in esame, prevede l'alienazione dei suoli tratturali compromessi, senza fare salva la disciplina di cui al Titolo I, Capo IV, Sezione I, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante disposizioni in tema di alienazione e altri modi di trasmissione dei beni sottoposti a tutela.

Al riguardo, giova rammentare come l'art. 53, comma 2, del codice prevede espressamente che i beni del demanio culturale non possono essere alienati, né formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei limiti e con le modalità previsti dal codice stesso.

In particolare, secondo quanto statuito dall'art. 54, comma 1, del decreto legislativo n. 42 del 2004 sono inalienabili i beni del demanio culturale di seguito indicati:

gli immobili e le aree di interesse archeologico;

gli immobili dichiarati monumenti nazionali a termini della normativa all'epoca vigente;

le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche;

gli archivi;

gli immobili dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera *d)*;

le cose mobili che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni, se incluse in raccolte appartenenti ai soggetti di cui all'art. 53.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede, inoltre, che sono altresì inalienabili le cose appartenenti ai soggetti indicati all'art. 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, fino alla conclusione del procedimento di verifica di interesse culturale di cui all'art. 12 del codice. Se il procedimento si conclude con esito negativo, le cose medesime sono liberamente alienabili, ai fini del codice, ai sensi dell'art. 12, commi 4, 5 e 6. E, ancora, si prevede che sono inalienabili i singoli documenti appartenenti ai soggetti di cui all'art. 53, nonché gli archivi e i singoli documenti di enti ed istituti pubblici diversi da quelli indicati al medesimo art. 53.

Quanto ai beni culturali immobili appartenenti al demanio culturale diversi da quelli innanzi indicati, l'art. 55 del codice prevede che essi non possono essere alienati senza l'autorizzazione del Ministero.

Con riguardo ai tratturi, aventi ordinariamente la natura di immobili di interesse archeologico, l'alienabilità è, pertanto, esclusa espressamente dal citato art. 54 del codice. Inoltre, come sopra indicato, anche al di fuori delle fattispecie di cui al predetto art. 54, la sdemanializzazione e l'alienazione di tali beni non potrebbe avvenire in ogni caso senza l'autorizzazione dei competenti organi del Ministero della cultura.

Deve, infine, aggiungersi che l'eventuale compromissione dei tratturi di proprietà demaniale giustificerebbe l'adozione di iniziative volte al recupero e alla valorizzazione dei tracciati, e non certo la sdemanializzazione e l'alienazione degli stessi; misura, questa, che determina un arbitrario abbassamento della tutela, in violazione degli articoli 3 — anche sotto il profilo della irragionevolezza di una tale scelta normativa — e 9 della Costituzione.

Alla luce di tutto quanto sopra, le disposizioni sopra indicate devono ritenersi illegittime per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione.

Sotto altro profilo, l'art. 6, comma 11, lettera *b)* nel prevedere una nuova formulazione dell'art. 6 della legge regionale n. 9/1997, comporta - in favore dei soggetti che ricevono per trasferimento o vendita le aree tratturali su cui ricadono fabbricati e dei proprietari dei fabbricati confinanti con le medesime aree - la priorità in sede di rinnovo delle concessioni riguardanti aree adiacenti e/o confinanti con gli immobili (art. 6, comma 4 della legge regionale n. 9/1997 nuova formulazione).

Al riguardo, il dato normativo non è chiaro nell'indicare se la priorità in sede di rinnovo sia da intendersi come prelazione, a parità di prezzo offerto da più soggetti.

La regione, a fronte delle richieste di chiarimento sul punto formulate dal Governo, ha risposto tra l'altro: «si conferma che il diritto di prelazione in sede di rinnovo, previsto nella nuova formulazione dell'art. 6, comma 4 della legge regionale n. 9/1997, sia da intendersi come prelazione, a parità di prezzo offerto da più soggetti».



In realtà, nella nuova formulazione dell'art. 6, comma 4 citato non si parla di prelazione, bensì di «priorità nella fase di rinnovo delle concessioni» in favore dei proprietari di fabbricati e aree tratturali adiacenti.

Questa differenza sostanziale non può essere superata, se non con una modifica della norma in questione.

Ne consegue che la disposizione in esame, avendo l'effetto di restringere la concorrenza nelle procedure di concessione di aree pubbliche, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1, lettera e) della Costituzione.

5) Art. 6, comma 12: illegittimità per violazione degli articoli 97, 117, comma 2, lettera l) e 117, comma 3, della Costituzione, nonché articoli 6 e 6-ter decreto legislativo n. 165/2001 (norma interposta).

L'art. 6 («Modifiche di leggi regionali») comma 12 della legge regionale n. 7/2022 così dispone:

12. Alla legge regionale 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), sono apportate le seguenti modifiche:

a) al «Capo II» dopo le parole «per la ricostruzione *post*-sisma» sono aggiunte le seguenti parole «e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS)»;

b) all'art. 11, comma 3, dopo le parole «l'ultimazione della ricostruzione *post*-sisma» sono aggiunte le seguenti parole «nonché l'accelerazione delle procedure per l'individuazione degli interventi pubblici di rilevanza strategica regionale, per la realizzazione delle opere strategiche, il potenziamento e l'adeguamento infrastrutturale della Regione Molise» e dopo le parole «*post*-sisma» sono aggiunte le seguenti parole «e per le opere strategiche e la tutela del territorio»;

c) all'art. 11, dopo il comma 3-*bis*, sono aggiunti i seguenti commi:

«3-*ter*. Nell'ambito degli indirizzi forniti dalla regione, l'agenzia esercita compiti esclusivi di studio, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche di competenza e di interesse regionale. In particolare:

a) individua le opere di rilevanza strategica in relazione a finanziamenti regionali, statali o derivanti da strumenti finanziari europei da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale e ne studia la fattibilità;

b) provvede alla valutazione della fattibilità, alla progettazione e realizzazione delle opere di cui alla lettera a), previa approvazione e relativo stanziamento delle risorse finanziarie;

c) svolge ogni altro compito affidato al Comitato tecnico amministrativo regionale di cui alla legge regionale 14 luglio 1979, n. 19 (Norme per l'esecuzione dei lavori e delle opere pubbliche di interesse regionale). Con deliberazione della Giunta regionale sono disciplinate le modalità di svolgimento delle predette funzioni.

3-*quater*. All'Agenzia regionale per la ricostruzione *post*-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS) sono assegnate anche le competenze in materia di:

a) indagini sul territorio per il censimento, la conoscenza e il monitoraggio delle aree instabili;

b) studi di microzonazione sismica ed elaborati cartografici;

c) analisi per la Condizione limite per l'emergenza (CLE) per gli insediamenti urbani;

d) attività di previsione, prevenzione e salvaguardia del territorio dal rischio idrogeologico, idraulico e sismico;

e) partecipazione a progetti europei attinenti alle tematiche sopra elencate nei programmi della cooperazione territoriale;

f) altre competenze in materia che, volta per volta, la Giunta regionale, con apposito provvedimento, provvede ad assegnare.»;

d) all'art. 15, dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti commi:

«2-*bis*. L'Agenzia, al ricorrere delle condizioni previste dalla vigente normativa, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali, può assumere personale.

2-*ter*. La copertura degli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia avviene con procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'art. 11, comma 3-*quater*, della presente legge.»;

e) all'art. 16, comma 3, dopo le parole «ricostruzione *post*-sisma» sono aggiunte le parole «e per le opere strategiche e la tutela del territorio»;

f) all'art. 19, dopo il comma 2, è aggiunto il comma:

«2-*bis*. Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della presente legge concorre altresì la quota regionale prevista per la microzonazione.».

L'art. 6, comma 12, lettera d) introduce i commi 2-*bis* e 2-*ter* nel corpo dell'art. 15 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 8 (recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali»), i quali dispongono (comma 2-*bis*) che l'Agenzia regionale di protezione civile, al ricorrere delle condizioni



previste dalla vigente normativa possa assumere personale, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali, nonché (comma 2-ter): che la copertura degli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia avvenga mediante procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'art. 11, comma 3-quater, della medesima legge regionale n. 8 del 2015.

Al riguardo, va evidenziata la scarsa chiarezza della norma in esame, la quale non consente di individuare quali siano gli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia che esulino da quelli citati al comma 2-ter, né, conseguentemente, la *ratio* della «riserva di esperienza professionale», così come sancita al nuovo comma 3-quater dell'art. 11, legge regionale n. 8 del 2015.

Non appare infatti chiaro quali siano, a chi siano destinati e in che modo la regione intenda prevedere «gli ulteriori posti della dotazione organica»; in particolare l'uso del termine «ulteriori» ingenera perplessità, inducendo a ritenere, tenuto altresì conto della previsione di una procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'art. 11, comma 3-quater della stessa legge regionale, che la regione voglia procedere ad una surrettizia stabilizzazione di personale.

Al riguardo è opportuno ricordare che è la valutazione dei fabbisogni di personale a orientare la definizione della successiva dotazione organica. Funzionale a tale obiettivo è lo strumento del Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP), che ogni amministrazione è chiamata a elaborare in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance* e con le linee di indirizzo emanate ai sensi del nuovo art. 6-ter del decreto legislativo n. 165/2001. Tale percorso, regolato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 165/2001 non appare rispettato dalla regione il che pone la normativa richiamata in contrasto con gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Si evidenzia inoltre che la previsione di una procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'art. 11, comma 3-quater, stante la non meglio circostanziata formulazione della norma e in assenza di chiarimenti da parte della regione, appare porsi al di fuori del perimetro tracciano per tutte le pubbliche amministrazioni, in materia di procedere concorsuali riservate, dall'art. 35, comma 3-bis del decreto legislativo n. 165/2001 che, allo scopo pone chiare condizioni procedurali e finanziarie che debbono essere rispettate, nonché specifici requisiti soggettivi ai fini dell'ammissione alla procedura; dispone infatti la norma:

«3-bis. Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al comma 4, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico:

a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando;

b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di lavoro flessibile nell'amministrazione che emana il bando».

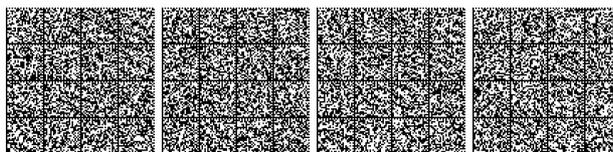
Anche in questo caso è ravvisabile pertanto un contrasto con gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera l) e 117, comma 3, della Costituzione con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

È opportuno ricordare che in tema di stabilizzazioni la Corte ha 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 (cf: le sentenze numeri 310, 108, 69 e 68 del 2011; 51/2012; 277/2013; 231/2017; n. 194/2020).

In particolare la 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 n. 1 del 2018, 277 e 18 del 2013, 148 e 139 del 2012; 251 del 2020).

Inoltre la Corte ha ricondotto il tema in argomento alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione posto che le norme regionali in tema di stabilizzazioni incidono sulla regolamentazione del rapporto precario (in particolare, sugli aspetti connessi alla sua durata) e determinano, 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 la Corte 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.* sentenze n. 324/2010 e n. 69/2011).

6) Art. 6, comma 14: illegittimità per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che specificamente disciplinano la pianificazione paesaggistica, e in particolare gli articoli 135, 143 e 145 (norme interposte).

L'art. 6 («Modifiche di leggi regionali») comma 14 della legge regionale n. 7/2022 così dispone:

14. Alla legge regionale 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano), sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'art. 1, il comma 2 è abrogato;

b) all'art. 2, il comma 1 è sostituito dal seguente comma:

«1. I comuni, per le finalità di cui all'art. 1, devono redigere piani per il recupero, il ripristino, la conservazione e la costruzione dei trabucchi, disponendo gli ambiti localizzativi per le nuove costruzioni e le norme tecniche attuative, nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano regionale di utilizzazione degli arenili (PRUA) e nel Piano spiaggia comunale (PSC) che devono essere modificati in recepimento della disciplina di cui alla presente legge, nonché di quanto previsto dalla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 44 (Interventi per il recupero della tradizione dei trabucchi della costa molisana).»;

c) all'art. 2, il comma 2 è abrogato;

d) all'art. 4, sono apportate le seguenti modifiche:

1) al comma 1, dopo la lettera *d*) è aggiunta la seguente lettera:

«*d-bis*. Studio meteo marino per la verifica della fattibilità dell'intervento, in particolare dal punto di vista statico e di resistenza alle mareggiate, nel tratto di mare interessato dalla realizzazione del trabucco.»;

2) dopo il comma 3, è aggiunto il seguente comma:

«*3-bis*. La competenza al rilascio delle concessioni demaniali marittime dei trabucchi è delegata ai comuni.».

L'art. 6, comma 14, della legge regionale in esame apporta modifiche alla legge regionale 11 novembre 2020, n. 12, recante «Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano».

Proprio con riferimento alla legge regionale n. 12 del 2020, si segnala che è di recente intervenuta la sentenza n. 45 del 2022 della Corte, che ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 1, comma 2, e 2, commi 1 e 2.

L'art. 1, comma 2, prevedeva che «[i] trabucchi e l'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime sono considerati beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004».

Al riguardo, la Corte ha evidenziato come l'inequivoco tenore letterale della norma tradisse l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, procedendo direttamente all'individuazione di «beni culturali» che tali non sono secondo la normativa di settore.

In particolare, la Corte ha evidenziato che, così facendo, e prescindendo dal rispetto delle apposite procedure amministrative, indicate e disciplinate dalla Parte seconda del codice dei beni culturali, i trabucchi molisani venivano fatti rientrare, *ex lege*, nella categoria dei beni culturali, e sottoposti — per espressa previsione della norma impugnata — alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 42 del 2004. L'effetto giuridico era quello di produrre, in relazione a tali beni, i vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali, che è prevista da quella stessa fonte statale, ai fini, tra l'altro, di «preservare la memoria della comunità nazionale» (art. 1, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio).

La Corte ha quindi riconosciuto che, intervenendo nella funzione di «individuazione» dei beni culturali, il legislatore molisano aveva violato la competenza legislativa che la Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato nella materia della tutela dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione).

L'art. 2 della medesima legge regionale disponeva, invece, che:

«I comuni, per le finalità di cui all'art. 1, devono redigere piani per il recupero, il ripristino, la conservazione e la costruzione dei trabucchi, disponendo gli ambiti localizzativi per le nuove costruzioni e le norme tecniche attuative, nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano degli arenili comunale (PSC), nonché di quanto previsto dalla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 44 (Interventi per il recupero della tradizione dei trabucchi della costa molisana)» (comma 1);

e che «I Piani di cui al comma 1 devono essere recepiti nel “Piano paesaggistico regionale”» (comma 2).

Al riguardo, la Corte ha evidenziato come il trasferimento delle decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale si ponesse in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze deli-



neato dalla legge statale, che stabilisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Era, inoltre, violata anche la legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali.

In particolare, la Corte ha escluso che la legge regionale potesse riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi. Nel dettaglio, la Corte ha statuito che la prevalenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti urbanistici dei comuni, stabilita dall'art. 145, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004, conduce ad escludere che, all'inverso, un piano comunale debba essere «recepito» — come impone la norma molisana impugnata — nel piano paesaggistico regionale.

Con l'art. 6, comma 14, della legge regionale in esame, la regione, per un verso — con le lettere *a)* e *c)* — interviene ad abrogare, rispettivamente, l'art. 1, comma 2, e l'art. 2, comma 2; per l'altro, con la lettera *b)*, sostituisce il comma 1 dell'art. 2 (come detto, dichiarato incostituzionale) con il seguente comma:

«1. I comuni, per le finalità di cui all'art. 1, devono redigere piani per il recupero, il ripristino, la conservazione e la costruzione dei trabucchi, disponendo gli ambiti localizzativi per le nuove costruzioni e le norme tecniche attuative, nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano regionale di utilizzazione degli arenili (PRUA) e nel Piano spiaggia comunale (PSC) che devono essere modificati in recepimento della disciplina di cui alla presente legge, nonché di quanto previsto dalla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 44 (Interventi per il recupero della tradizione dei trabucchi della costa molisana).».

Orbene, il contenuto di tale comma ricalca in sostanza il contenuto del comma dichiarato incostituzionale dalla Corte. In particolare, la regione continua a rimettere ai Comuni la disciplina pianificatoria inerente ai trabucchi e agli ambiti paesaggistici interessati dai manufatti, con ciò sovvertendo il sistema di competenze, nonché il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione stabilito dal codice di settore, che attribuisce al piano paesaggistico regionale la disciplina pianificatoria dei contesti tutelati, conferendogli altresì una posizione di primazia rispetto a tutti gli altri piani.

L'art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio prevede la pianificazione paesaggistica di tutto il territorio regionale, stabilendo inoltre che, almeno per i beni paesaggistici vincolati, tale pianificazione debba avvenire congiuntamente fra il Ministero e la regione.

L'art. 143, comma 9, dello stesso codice stabilisce poi che, a far data dall'approvazione del piano paesaggistico, «le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici», mentre il successivo art. 145, comma 3, dispone che:

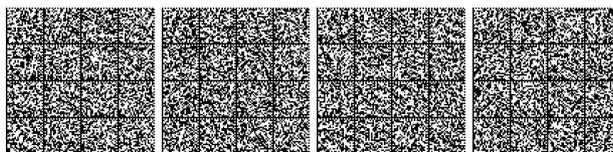
«Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

Conseguentemente, il comma 4 del medesimo art. 145 prevede che:

«I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo».

In contrasto con i suddetti principi, il comma 1 dell'art. 2, della legge regionale n. 12 del 2020, come riscritto dall'art. 6, comma 14, lettera *b)*, della legge regionale in esame, rimette esclusivamente ai comuni la disciplina d'uso degli ambiti tutelati, finalizzata al recupero e alla realizzazione di trabucchi, che dovrebbe essere invece dettata dal piano paesaggistico da approvarsi previa intesa con lo Stato.

Il descritto profilo di illegittimità non viene meno per il fatto che l'art. 2, della legge regionale n. 12 del 2020, una volta rimessa ai comuni la redazione dei piani per il recupero, il ripristino, la conservazione e la costruzione dei trabucchi non prevede — a differenza della previgente formulazione sottoposta al vaglio della Corte — che detti piani debbano essere recepiti nel Piano paesaggistico regionale. E ciò in quanto a essere compromessa è la necessità che la disciplina d'uso degli ambiti tutelati, finalizzata al recupero e alla realizzazione di trabucchi, venga dettata dal Piano paesaggistico da approvarsi previa intesa con lo Stato.



Alla luce di quanto sopra e per le ragioni esposte, la norma in esame si pone in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, di cui all' art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, disposizione rispetto alla quale costituiscono norme interposte le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che specificamente disciplinano la pianificazione paesaggistica, e in particolare gli articoli 135, 143 e 145.

La norma inoltre viola anche l'art. 9 della Costituzione, in quanto la disciplina regionale determina un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto (sentenza n. 367/2007).

7) Art. 8: illegittimità per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

L'art. 8 («Stabilizzazioni») della legge regionale n. 7/2022 così dispone:

1. La Regione Molise, in coerenza con la prescritta ricognizione nella Regione Molise, negli enti strumentali del sistema regione e nell'A.S.Re.M. attua le stabilizzazioni di personale precario con le modalità, i tempi e i requisiti soggettivi previsti dall'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, come modificato dall'art. 1, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di spese per il personale delle pubbliche amministrazioni e di pianificazione delle assunzioni.

2. La regione trasmette le disposizioni di cui al comma 1 a tutti gli enti strumentali della Regione Molise e all'A.S.Re.M. per i relativi adempimenti.

Preliminarmente, si rileva che la Regione Molise è una regione sottoposta a Piano di rientro ed inoltre è commissariata; ne consegue che è compito del commissario *ad acta* predisporre tutti gli interventi necessari a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità.

Alla luce di ciò, si osserva preliminarmente che le previsioni in esame, essendo adottate dalla regione, potrebbero interferire con i compiti affidati al commissario *ad acta* per l'attuazione del predetto Piano di rientro; il presente articolo dovrebbe inoltre essere coerente con quanto previsto dal suddetto Piano e dal punto ix) del mandato commissariale, lì dove prevede la garanzia dell'intervento rivolto alla «gestione ed efficientamento della spesa per il personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno, in applicazione della normativa vigente in materia».

Nel merito va poi rilevato il disallineamento, circa l'estensione fino al 31 dicembre 2023 della finestra temporale per le stabilizzazioni anche per il personale del Servizio sanitario, ciò in contrasto con quanto previsto dai commi 11 e 11-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017 che fissano il limite temporale per l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 20 al 31 dicembre 2022.

Nelle more di un'eventuale proroga di detto termine (rispetto al quale il legislatore statale è di recente intervenuto, prorogando con il decreto-legge n. 36/2022, convertito dalla legge n. 79/2022, solo i termini previsti dal comma 2 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017), la disposizione in esame, consentendo la stabilizzazione del personale precario al di fuori dei termini consentiti dalla disciplina nazionale, risulta in contrasto sia 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, sia con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 6, commi 2, 3, 6, 11, 12 e 14 e 8 della legge della Regione Molise n. 7 del 23 maggio 2022

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

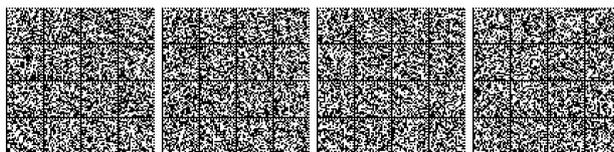
1) l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 21 luglio 2022;

2) nota del Presidente della Regione Molise, prot. 104241 del 23 giugno 2021.

Roma, 25 luglio 2022

Il Vice Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS

L'Avvocato dello Stato: PELUSO



N. 53

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 agosto 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Professioni - Albi professionali - Norme della Regione Molise - Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali - Possibilità di iscrizione per le figure professionali in possesso dei requisiti stabiliti - Previsione che la Giunta regionale, previo parere dell'Ufficio scolastico regionale, stabilisce i criteri di accesso al conseguimento del titolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione, i requisiti per l'iscrizione all'Albo, nonché le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso - Previsione che è fatto obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali appartenenti alle scuole di ogni ordine e grado, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione di assistenti per l'autonomia e la comunicazione attingendo esclusivamente dall'albo tali figure professionali.

- Legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10 (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali), artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1.

Ricorso (*ex art. 127, comma 1, della Costituzione*) per il Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma - via dei Portoghesi n. 12 (pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 28 luglio 2022 ricorrente contro la Regione Molise (c.f. 00169440708; pec: regionemolise@cert.regione.molise.it), in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, con sede in Campobasso alla via Genova 11 - intimata per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, e dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise del 10 giugno 2022, n. 10, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 30 del 10 giugno 2022, recante «Istituzione dell'albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali» per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 30/2006.

Con la legge 10 giugno 2022, n. 10, recante «Istituzione dell'albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali», la Regione Molise ha istituito l'albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, al proclamato scopo di «favorire l'integrazione e la partecipazione alle attività scolastiche, l'interazione all'interno dell'ambiente scolastico, sociale e culturale dell'alunno disabile, mediando al fine di renderne agevole la comunicazione, apprendimento, l'integrazione e la relazione, ponendosi come tramite tra lo studente disabile e la sua famiglia, la scuola, la classe ed i servizi territoriali specialistici» (art. 1).

L'art. 2, comma 1, della citata legge n. 10/2022 stabilisce che tale albo è istituito presso la giunta regionale, assessorato alle politiche sociali, e che ad esso possono iscriversi le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2.

Il secondo comma assegna alla giunta il compito di individuare, previo parere dell'ufficio scolastico regionale, i criteri di accesso al conseguimento del titolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione, i requisiti per l'iscrizione al nuovo albo, le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso.

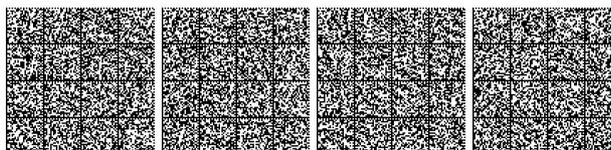
Il comma 3 stabilisce che la graduatoria degli iscritti all'albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti.

In base agli articoli 3 e 4 della legge in esame, l'università e gli enti di formazione organizzano a proprie spese corsi di aggiornamento professionale a cadenza biennale, che tutti coloro che sono iscritti all'albo hanno l'obbligo di seguire, a pena di esclusione dall'albo stesso.

L'art. 5 sancisce l'obbligo per gli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni disabili, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione dei suddetti assistenti, attingendo tali figure professionali esclusivamente dal suddetto albo.

Le disposizioni contenute nell'art. 2, commi 1 e 2, e nell'art. 5, comma 1, della legge in esame presentano profili di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, in contrasto con la normativa nazionale che riserva alla competenza legislativa dello Stato l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, limita (peraltro ingiustificatamente) l'esercizio della professione in questione, così esorbitando dai limiti della legislazione concorrente in materia di professioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone pertanto il presente ricorso, esponendo quanto segue in



DIRITTO

Illegittimità dell'art. 2, commi 1 e 2, e dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise del 10 giugno 2022, n. 10, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30.

1.1. La normativa regionale impugnata incide in via principale e diretta sulla disciplina delle professioni, che l'art. 117, comma 3, della Costituzione inserisce tra le materia di legislazione concorrente e per la quale è attribuita alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Invero, il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di «professioni», trova fonte nel decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante la «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131», il cui art. 1, comma 3, espressamente stabilisce che «la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale». Da ciò consegue che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando invece nella competenza regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Si rileva al riguardo che la figura di assistente per l'autonomia e la comunicazione è prevista dalla legge quadro del 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone *handicapate*, che all'art. 13, comma 3, prevede che «nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con *handicap* fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati». La figura è richiamata anche dall'art. 42 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, rubricato «Assistenza scolastica», per il quale «Le funzioni amministrative relative alla materia dell'«assistenza scolastica» [...] concernono fra l'altro: [...] l'assistenza ai minorati psicofisici [...]».

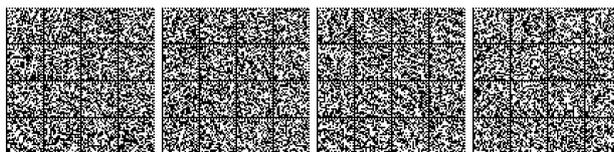
1.2. Le impuginate disposizioni della legge della Regione Molise n. 10/2022, nella misura in cui prevedono l'istituzione dell'albo unico regionale, al quale possono iscriversi i soli soggetti che hanno conseguito il titolo sulla base dei criteri fissati dalla giunta e che possiedono i requisiti stabiliti dalla giunta stessa, si pongono in contrasto con la citata normativa nazionale, che riserva allo Stato la competenza riguardo all'individuazione di nuove figure professionali e all'istituzione di nuovi albi professionali. In tal modo, il legislatore regionale, in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, ha esorbitato dai limiti della propria legislazione in materia di professioni, peraltro limitando eccessivamente e ingiustificatamente l'esercizio della professione di cui trattasi.

Invero, l'art. 2, comma 1, della legge regionale prevede che le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2 possono iscriversi all'istituendo albo; il predetto secondo comma demanda alla giunta regionale l'indicazione dei criteri di accesso al conseguimento del titolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione, i requisiti per l'iscrizione all'albo, nonché le modalità di tenuta e aggiornamento dello stesso.

Tale disposizione normativa denota la natura costitutiva del predetto albo e conferma l'esorbitanza dai poteri attribuiti alla regione dal citato art. 117, comma 3, della Costituzione: invero, se dall'espressione «possono iscriversi» contenuta nell'art. 2 si potrebbe desumere che l'albo abbia una valenza ricognitiva, il successivo art. 5, comma 1, attribuisce ad esso una indubbia capacità selettiva e limitativa dei professionisti che possono svolgere la suddetta professione nell'ambito della regione.

1.3. La questione della natura giuridica dell'albo è dirimente al fine di valutare la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo regionale, con particolare riguardo alla compatibilità con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, che inserisce la materia delle professioni nel profilo della legislazione concorrente.

Quanto alla natura giuridica dell'albo regionale in esame, e quindi alle competenze esercitate dalla regione, dal tenore dell'intero *corpus* della legge emerge che l'iscrizione nel suddetto albo costituisce requisito per l'esercizio dell'attività di assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali nelle scuole della regione: in tal senso devono essere intese le previsioni relative alla formazione di una «graduatoria degli iscritti all'albo» e dell'attribuzione di «punteggi» (art. 2, comma 3), l'obbligatorietà dei corsi di aggiornamento professionale per gli iscritti (art. 4), il riferimento all'assegnazione di «incarichi» da parte degli enti territoriali locali agli iscritti dell'albo (art. 5, comma 2). In altri termini, l'utilità di tale albo, ai fini dell'esercizio della professione sul territorio regionale, è legata all'obbligatorietà dell'iscrizione ad esso, in guisa che l'albo non ha una funzione meramente ricognitiva.



Si richiama, sul punto, l'orientamento espresso da codesta Corte costituzionale in materia di creazione di albi professionali con sentenza del 29 ottobre 2009, n. 271 secondo cui «Come sottolineato da questa Corte (sentenza n. 355 del 2005) esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni soltanto l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione ed aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale».

1.4. Anche il secondo comma dell'art. 2, che demanda alla giunta regionale l'individuazione dei criteri di accesso al conseguimento del titolo, risulta in contrasto con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione e con il riparto di competenze specificato dal citato art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 30/2006. Infatti, sia attraverso la previsione di un albo, sia con l'attribuzione alla giunta regionale del compito di integrare, con proprio provvedimento, i requisiti necessari per tale iscrizione, la regione ha illegittimamente invaso la competenza statale.

In tal senso, come più volte affermato da codesta Corte costituzionale, non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno alla figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare una tale competenza alla giunta (Corte costituzionale sentenze n. 93 del 2008 e n. 449 del 2006, richiamate dalla sentenza n. 230/2011).

1.5. L'art. 5, comma 1, dell'impugnata legge regionale prevede inoltre che «In ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 3, comma 3, della legge n. 104/1992 e dall'art. 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è fatto obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali appartenenti alle scuole di ogni ordine e grado, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione di assistenti per l'autonomia e la comunicazione attingendo esclusivamente dall'albo tali figure professionali».

Come si è già detto, tale disposizione, in combinato disposto con l'art. 2, comma 1, sopra illustrato, dimostra che l'istituendo albo professionale non ha una funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, come è invece consentito disporre al legislatore regionale (secondo la citata sentenza della Corte costituzionale n. 271 del 2009), ma, all'esito di un percorso formativo cui è subordinata la iscrizione, assume una particolare capacità selettiva all'interno della medesima professione, che ne conferma l'illegittimità costituzionale, «anche prescindendo dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio dell'attività da esso contemplata» (sentenze della Corte costituzionale n. 132 del 2010, n. 138 del 2009 e n. 93 del 2008).

Alla luce delle sopra esposte argomentazioni, le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 1 e 2, e nell'art. 5, comma 1, della legge in esame, risultano in contrasto con l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 30/2006, e violano l'art. 117, comma 3, della Costituzione, avendo il legislatore regionale esorbitato dai limiti della competenza legislativa concorrente in materia di professioni.

P.Q.M.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni:

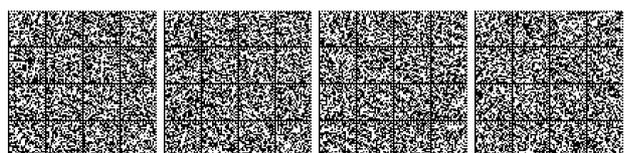
Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 2, comma primo e secondo, e 5, comma primo, della legge della Regione Molise del 10 giugno 2022, n. 10, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 30 del 10 giugno 2022, recante «Istituzione dell'albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali» per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Si producono:

1. Copia della legge regionale impugnata;
2. Copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 28 luglio 2022, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 2 agosto 2022

Il Vice avvocato generale: GUIDA



N. 100

Ordinanza del 31 maggio 2022 della Corte d'appello di Milano nel procedimento civile promosso da Moise Ionela Maria ed altri contro INPS – Istituto nazionale previdenza sociale

Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti - Previsione che il beneficiario debba essere residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

In via subordinata:

Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti - Previsione che il beneficiario debba essere residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo - Omessa previsione che il beneficiario, cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, debba essere residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

In ulteriore subordine:

Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti - Previsione che il beneficiario debba essere residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo - Omessa previsione che il beneficiario, cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, debba essere residente in Italia negli ultimi due anni, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2.

CORTE D'APPELLO DI MILANO

(SEZIONE LAVORO)

La Corte d'Appello di Milano, Sezione lavoro, composta da:

- dott. Giovanni Picciau, Presidente;
- dott. Giovanni Casella, consigliere relatore;
- avv. Daniela Macaluso, giudice ausiliario,

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 23 maggio 2022, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado d'appello avverso l'ordinanza riservata del 27 luglio 2021 emessa dal Tribunale di Milano – Sezione lavoro, est. dott.ssa De Carlo;

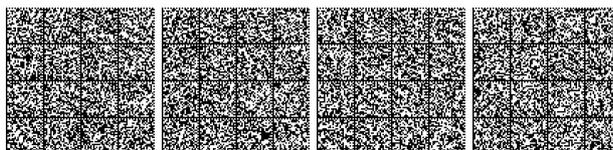
Promossa da Moise Ionela Maria, Stoian Gheorghita, Tanasie Stela, Stoiculescu Florentina, Coruga Alina Daniela, Dumitru Cristian, con gli avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Ilaria Sticchi;

Contro Istituto nazionale previdenza sociale – INPS con l'avv. Carla Maria Omodei Zorini;

Rileva quanto segue.

1) *La vicenda processuale.*

Con ricorso *ex artt.* 28, decreto legislativo n. 150/2011 e 44 TU immigrazione («Azione civile contro la discriminazione») e 702-*bis* c.p.c., depositato il 18 novembre 2020, Moise Ionela Maria, Stoian Gheorghita, Tanasie Stela, Stoiculescu Florentina, Coruga Alina Daniela, Dumitru Cristian e Manolea Mariana Ancuta, cittadini comunitari (romeni) e privi della residenza nello stato italiano per almeno dieci anni, hanno convenuto l'INPS avanti al Tribunale di Milano – Sezione lavoro, esponendo di appartenere a famiglie in grave condizione di fragilità, assistite da molti anni dalla Comunità di Sant'Egidio che le ha sostenute nella ricerca dell'alloggio e del lavoro e nell'accompagnamento scolastico dei minori e di aver avuto, sia nel 2019 che nel 2020, un indicatore ISEE inferiore a 9.360,00.



Ciò premesso, hanno chiesto:
preliminarmente:

il preventivo rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE alla Corte di giustizia europea formulando il quesito riguardante la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. 2, comma 1, lettera *a)* del decreto-legge n. 4/2019 in relazione al requisito dei dieci anni di residenza nello Stato italiano al fine di accedere alla prestazione di cui è causa (Reddito di cittadinanza – RDC): «Se l'art. 24, comma 1, direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che osta a una disposizione nazionale in base alla quale una prestazione di assistenza sociale finalizzata al contrasto alla povertà e all'inserimento sociale e lavorativo come quella di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a)*, decreto-legge n. 4/2019, sia riservata ai soggetti che possono far valere dieci anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due continuativi, con conseguente esclusione dei cittadini di altri Stati membri che, pur avendo esercitato legittimamente il diritto alla mobilità, avendo diritto al soggiorno legale in Italia, ed essendo legalmente soggiornanti da oltre tre mesi, non hanno maturato il predetto requisito» «Se, in caso di risposta negativa al primo quesito, gli artt. 7, par. 2, e 10 par. 1 del regolamento n. 492/2011 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una disposizione nazionale in base alla quale una prestazione di assistenza sociale finalizzata al contrasto alla povertà e all'inserimento sociale e lavorativo come quella di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a)*, decreto-legge n. 4/2019, sia riservata ai soggetti che possono far valere dieci anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due continuativi, con conseguente esclusione dei cittadini di altri Stati membri che, pur avendo diritto al soggiorno in qualità di lavoratori e di genitori di figli minori che stanno completando un corso di studi, non hanno maturato il predetto requisito»;

l'accertamento della natura discriminatoria della condotta assunta dall'ente previdenziale con particolare riguardo, da un lato, al disposto della circolare n. 43/2019 che prevede il requisito della residenza decennale in Italia e, dall'altro, alla sospensione dell'erogazione del beneficio nei confronti di tutte le ricorrenti ad eccezione della sig.ra Manoela Mariana Ancuta (che non ha mai presentato domanda);

in via principale:

la modifica della circolare sopra richiamata e la condanna dell'ente previdenziale al pagamento in favore di ciascuna ricorrente dell'importo spettante a titolo di RDC anche per la parte successiva alla sospensione e sino al completamento dei diciotto mesi previsti dalla legge ferma la verifica degli ulteriori requisiti ammettendo le ricorrenti alle rispettive domande anche per i periodi successivi;

in linea subordinata:

condannare l'ente previdenziale al risarcimento del supposto danno patito da ciascun ricorrente quale risarcimento per la subita discriminazione nella misura della prestazione non fruita ulteriormente ordinando all'INPS di ammettere i ricorrenti alla procedura per l'attribuzione del beneficio;

infine, con riferimento alla posizione della sig.ra Manoela Mariana Ancuta condannare l'ente previdenziale al risarcimento del danno da discriminazione quantificato in euro 9.000,00 ulteriormente ordinando di ammettere la predetta alla domanda di RDC anche per i periodi successivi ferma la verifica degli ulteriori requisiti di legge.

I ricorrenti hanno sostenuto che il requisito della decennalità della residenza nello Stato italiano richiesto dalla norma per la fruizione del beneficio fosse contrastante con la normativa ed il diritto comunitario per violazione del diritto alla parità del trattamento ed al divieto di discriminazione in ragione della nazionalità.

I ricorrenti hanno evidenziato altresì l'ipotesi di un contrasto di tale requisito con la Carta costituzionale, in particolare, con riferimento agli artt. 3, 4, 35, 38 nonché 117 della Costituzione.

L'INPS si è costituita in giudizio, contestando gli assunti avversari e domandando il rigetto del ricorso, previa eccezione di inammissibilità di quest'ultimo.

Il primo giudice, con ordinanza riservata del 27 luglio 2021, ha respinto il ricorso, rilevando la legittimità della disposizione nazionale censurata e la conseguente assenza di discriminazione nei confronti delle ricorrenti, condannando queste ultime, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite in favore di INPS, determinate in complessivi euro 3.000,00, oltre spese generali 15% e accessori di legge.

In particolare, il tribunale ha rigettato, innanzitutto, la domanda di Manoela Mariana Ancuta «a fronte della mancata presentazione della domanda, nemmeno in formato cartaceo, non [potendo], in concreto, ritenersi compiuta una qualsivoglia discriminazione in danno di tale ricorrente ed imputabile all'INPS». Nel merito, il tribunale ha ritenuto che «Nel caso di specie, in primo luogo, è insussistente una discriminazione diretta tra i cittadini italiani e gli altri dell'UE, in ragione del tenore della previsione normativa contestata da parte ricorrente. Infatti, ..., la norma parifica il requisito di residenza per entrambe le categorie di soggetti predetti, risultando così salva la parità di trattamento tra loro. ... Deve essere altresì esclusa, nella fattispecie in esame, la sussistenza di una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità in danno dei cittadini comunitari, quali sono tutti i ricorrenti. Infatti, la concessione del reddito, non a caso denominato



dal legislatore, “di cittadinanza”, presuppone la sussistenza di un concreto e duraturo requisito di stabile collegamento del richiedente, cittadino italiano, comunitario o extracomunitario che sia, con il territorio dello Stato italiano e con il suo mercato del lavoro. Il legislatore, nell’introdurre tale istituto, ha previsto, infatti, non solo requisiti di reddito e patrimoniali, ma anche di collegamento con il territorio del Paese che lo eroga.

La ragionevolezza di una analoga scelta legislativa, volta alla selezione della platea o dei destinatari di un beneficio, è già stata oggetto di vaglio da parte della Corte costituzionale, con la sentenza del 15 marzo 2019, n. 50. Tale decisione superava i dubbi di legittimità costituzionale riferiti all’assegno sociale, in quanto concesso solo agli aventi diritto che “abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale”, con riguardo ai cittadini extracomunitari (art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133). La Corte ha, quindi, ampiamente affrontato il tema del riconoscimento di tale beneficio, a condizione di un requisito di residenza prolungata. Peraltro, pur intervenendo con riguardo alla condizione dei cittadini extracomunitari, la Corte costituzionale afferma principi che sono applicabili analogamente al caso di specie e alla condizione dei cittadini comunitari ricorrenti».

Avverso tale sentenza Moise Ionela Maria, Stoian Gheorghita, Tanasie Stela, Stoiculescu Florentina, Coruga Alina Daniela, Dumitru Cristian hanno proposto appello per i seguenti motivi:

1) il primo giudice ha confuso le norme e i principi giurisprudenziali che regolano l’accesso alle prestazioni di cittadini che non hanno diritto al soggiorno con le norme e i principi applicabili ai cittadini che hanno diritto al soggiorno, applicando alle ricorrenti i primi, senza chiedersi se esse rientrassero nel primo o nel secondo gruppo;

2) ha così ignorato che risulta incontestato che le ricorrenti hanno diritto al soggiorno (in quanto è stato ad esse riconosciuto con l’iscrizione anagrafica e, in particolare, le ricorrenti Moise, Stoiculescu e Stoian hanno anche acquisito già alla data della domanda del RDC il diritto al soggiorno permanente essendo regolarmente soggiornanti da oltre cinque anni) e, comunque, in quanto lavoratrici ai sensi della direttiva 2004/38 (art. 7, par. 3), ai sensi della quale il cittadino che cessa di essere lavoratore subordinato o autonomo conserva tale qualità nei seguenti casi:

quando abbia lavorato per più di un anno e si sia poi registrato come disoccupato (Stoiculescu, Moise e Dumitru);

quando abbia lavorato per meno di un anno e si sia registrato come disoccupato (in tal caso la qualità di lavoratore permane ai sensi della direttiva per almeno sei mesi, periodo esteso ad un anno dal decreto legislativo di attuazione n. 30/2007, art. 7, comma 3): è la condizione della ricorrente Coruga;

quando l’interessato abbia lavorato e sia temporaneamente inabile al lavoro: è la condizione della ricorrente Tanasie, che è titolare di un attestato di invalidità comunque soggetto a revisione e dunque di per sé non in contrasto con il requisito di una «condizione temporanea di invalidità»;

quando l’interessato, indipendentemente dalla sua attività lavorativa più o meno lunga, è familiare di lavoratore o comunque di soggetto che abbia diritto al soggiorno: è la condizione prevista dal par. 1, lettera d), dell’art. 7 cit. della direttiva, in cui rientrano ancora il ricorrente Dumitru e le ricorrenti Moise e Stoiculescu;

3) non ha quindi potuto esaminare (avendone negato «a monte» l’applicabilità) se un requisito così prolungato contrasti con il predetto principio ex art. 24, par. 1 della direttiva;

4) ha totalmente ignorato l’applicabilità o meno alla vicenda dell’art. 7, comma 2, regolamento n. 492/2011 «relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione».

L’INPS si è regolarmente costituito per il gravame, chiedendo il rigetto dell’appello e l’integrale conferma dell’ordinanza impugnata.

Dopo il deposito di memorie scritte, questa Corte si è riservata di valutare le questioni di costituzionalità discusse tra le parti.

2) *Questione di costituzionalità.*

Ciò premesso, questa Corte ritiene di sollevare la questione di costituzionalità in ordine all’art. 2, comma 1, lettera a), n. 2) del decreto-legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019, sia rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione (questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, all’art. 24, comma 1, direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e all’art. 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione), atteso che il requisito di lungo residenza appare irragionevole (per mancanza del requisito di ragionevole correlabilità) e discriminatorio nei confronti dei cittadini UE.



2.1 Rilevanza.

La questione di legittimità appare assolutamente rilevante per la decisione della presente causa in quanto l'accesso al RDC è subordinato al requisito della residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi.

Ne consegue, quindi, che, essendo le ricorrenti in possesso degli ulteriori presupposti richiesti dalla legge, l'accesso al beneficio dipende solamente dal possesso o meno del requisito della lunga residenza.

Non può neppure procedersi ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione, preclusa dal tenore letterale della disposizione che limita chiaramente il beneficio solamente a coloro che possano vantare tale requisito di lunga residenza.

Si può, dunque, richiamare il principio, ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale (vedi sentenze n. 221/2019 e n. 102/2021, Corte costituzionale), secondo cui «l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione».

2.2. Non manifesta infondatezza.

L'eccezione di incostituzionalità, inoltre, appare non manifestamente infondata in quanto, ad avviso di questo Collegio, la norma impugnata pare contrastare con l'art. 3 della Costituzione e con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che stabiliscono il divieto di discriminazione e diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale), nonché all'art. 24, comma 1, direttiva 2004/38 (che sancisce la parità di trattamento dei cittadini dell'Unione in relazione al «diritto a prestazioni d'assistenza sociale» erogate dallo Stato ospitante) e art. 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011 (secondo cui il lavoratore cittadino di uno Stato membro dell'UE «gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali»).

In particolare, nella specie, appaiono violati gli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, di cui gli artt. 24, comma 1, direttiva 2004/38 e 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011 costituiscono concreta attuazione nel diritto derivato dell'Unione.

L'art. 21, rubricato «Non discriminazione», statuisce — al pari dell'art. 3 della Costituzione — «1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli *handicap*, l'età o le tendenze sessuali.

2. Nell'ambito d'applicazione del Trattato che istituisce la Comunità europea e del Trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi».

L'art. 34 statuisce: «1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

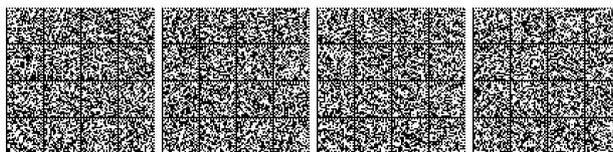
Il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dalla CDFUE e dal diritto derivato e poi ribaditi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, «si raccorda ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 della Costituzione e ne avvalorava e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi» (Corte costituzionale, sentenza n. 54/2022).

Questo Collegio ritiene di sottoporre alla Corte costituzionale i dubbi di legittimità costituzionale della norma in esame come di seguito riportati.

2.3 Doppia pregiudizialità.

La scelta di questo Collegio di sollevare questione di costituzionalità si giustifica in considerazione del fatto che la norma interna sopra citata viola non solo principi eurounitari, ma anche principi costituzionali (vedi sentenze n. 269/2017, n. 20/2019, n. 63/2019, n. 112/2019, n. 117/2019, n. 11/2020, n. 44/2020, n. 182/2021 Corte costituzionale).

In particolare, nella citata sentenza n. 269/2017, il giudice delle leggi ha affrontato la questione della «doppia pregiudizialità», fissando le seguenti regole: «Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto



di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene (Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione grande, sentenza 5 dicembre 2017, nella causa C-42/17, M.A.S., M.B.).

Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 della Costituzione). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex artt.* 11 e 117 della Costituzione), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13).

Il tutto, peraltro, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE).

D'altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. A tale proposito, di fronte a casi di "doppia pregiudizialità" — vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione —, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione "non osta" al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, "in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria"; di "adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione"; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione quinta, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione grande, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli).

In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE».

Anche successivamente, la Corte costituzionale si è attenuta a tale impostazione con le sentenze n. 20/2019, n. 112/2019, n. 117/2019, n. 11/2020, n. 44/2020 e n. 182/2021.

Non appare in contraddizione con l'ormai costante orientamento sulla doppia pregiudizialità la sentenza n. 67 del 2022, che ha ritenuto inammissibile per irrilevanza una questione sollevata dalla Corte di cassazione in materia di attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare, osservando che il rimettente avrebbe potuto disapplicare il diritto interno contrastante con il diritto dell'Unione. In quel caso, infatti, non veniva evocato dal rimettente alcun diritto fondamentale garantito dalla Carta, ma si trattava piuttosto di dare applicazione a (sole) disposizioni del diritto derivato UE, nell'interpretazione già fornite dalla Corte di giustizia proprio a seguito di un rinvio pregiudiziale effettuato dallo stesso giudice rimettente.

2.4 Quadro normativo e Corte costituzionale n. 19/2022.

Passando al merito della questione, è opportuno sintetizzare preliminarmente la disciplina del reddito di cittadinanza, richiamando, a tal proposito, quanto già rilevato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 19/2022:

«Il decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, che lo istituisce, lo definisce "misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale [...]", e lo qualifica "livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili" (art. 1, comma 1). Il citato decreto-legge è stato oggetto di modifiche (non significative ai fini del presente giudizio) ad opera della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).



Il reddito di cittadinanza consiste in un beneficio economico che costituisce un'«integrazione del reddito familiare» fino alla soglia di 6.000,00 euro annui (incrementata a seconda dei componenti del nucleo familiare), alla quale si può aggiungere un'integrazione del reddito dei nuclei familiari locatari di un'abitazione, fino ad un massimo di 3.360,00 euro annui (art. 3, comma 1). Il beneficio è riconosciuto «per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi» e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese prima di ciascun rinnovo (art. 3, comma 6).

La sua erogazione «è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, [...] nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (art. 4, comma 1). Questo percorso si realizza o con il Patto per il lavoro (stipulato presso un centro per l'impiego e che «deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dal comma 8, lettera b»), che riguardano essenzialmente la ricerca attiva del lavoro e l'accettazione delle offerte congrue) o con il Patto per l'inclusione sociale, stipulato presso i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà (art. 4, commi 7 e 12). Si tratta di due «canali» comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa (art. 4, commi 5-*quater* e 12). Il Patto per l'inclusione sociale comprende anche gli «interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo» (art. 4, comma 13).

Nell'ambito di entrambi i patti, «il beneficiario è tenuto ad offrire [...] la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali [...]» (art. 4, comma 15). Rispetto al precedente istituto del reddito di inclusione, dunque, il reddito di cittadinanza si caratterizza per una spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo e per un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un'accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari. Inoltre, rispetto al reddito di inclusione il reddito di cittadinanza è destinato a una platea più ampia di beneficiari, in quanto è prevista una soglia economica d'accesso più alta (art. 2, comma 1, lettera b).

Per altro verso, come visto, il decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, ha previsto un forte allungamento del periodo necessario di residenza in Italia (da due a dieci anni).

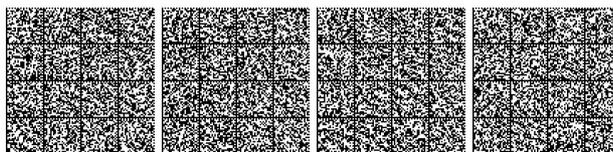
L'art. 12 del citato decreto-legge detta le disposizioni finanziarie per l'attuazione del reddito di cittadinanza, fissando un limite legislativo di spesa. Il comma 1 determina la provvista finanziaria per l'erogazione del RDC, autorizzando la spesa di 5.907,00 milioni di euro per il 2019, di 7.167,00 milioni per il 2020, di 7.391,00 milioni per il 2021 e di 7.246,00 milioni annui a decorrere dal 2022, con imputazione ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro, denominato «Fondo per il reddito di cittadinanza». Tale autorizzazione di spesa è stata incrementata dapprima dall'art. 1, comma 371, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), poi, per la somma di 1.000,00 milioni di euro limitatamente all'anno 2021, dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, e infine, sempre per il 2021 per la somma di 200,00 milioni di euro, dall'art. 11, comma 13, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215. Per gli anni 2022 e seguenti l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 12, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, è stata incrementata dall'art. 1, comma 73, della legge n. 234 del 2021, per una somma di poco superiore ai 1.000,00 milioni all'anno.

L'art. 12, comma 9, del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, prevede che, «[i]n caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento ai sensi del comma 1, [...] con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'esaurimento di dette risorse, è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio».

2.5 La «natura» del RDC.

La Corte costituzionale, con tale sentenza, ha compiutamente tratteggiato la natura del RDC, evidenziandone i caratteri peculiari che lo differenziano dalle misure esclusivamente «assistenziali» (come l'assegno sociale), puntualizzando quanto segue:

«il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad



essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 4 del 2019)».

2.6 Permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

Con la citata sentenza, la Corte costituzionale, chiamata a delibare il denunciato contrasto tra l'art. 3 della Costituzione e il requisito per gli stranieri di possedere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ha escluso l'incostituzionalità della norma sulla base della seguente argomentazione:

«occorre verificare se esista una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la *ratio* del reddito di cittadinanza. Come già ampiamente sottolineato, tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un "percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale" (art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito). Va considerato inoltre che la durata del beneficio economico è di diciotto mesi (permanendo i requisiti), con possibilità di rinnovo (art. 3, comma 6).

L'orizzonte temporale della misura non è dunque di breve periodo, considerando sia la durata del beneficio sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza».

Tali conclusioni sono assolutamente coerenti con la pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui, in materia sociale, le prestazioni legate ai bisogni essenziali della persona debbono essere riconosciute a cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti (vedi, ad es., sentenza n. 230/2015 con riferimento alla pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione; sentenza n. 22/2015 relativa all'indennità di accompagnamento per cieco ventosimista; sentenza n. 40/2013 in tema di pensione di inabilità civile e indennità di accompagnamento; sentenza n. 329/2011 in relazione all'indennità di frequenza per minori invalidi; sentenza n. 187/2010 in materia di assegno mensile di invalidità, mentre per le prestazioni che vanno oltre il nucleo dei bisogni essenziali possono essere introdotti requisiti selettivi per i beneficiari, a condizione che rispettino il canone di ragionevole correlabilità.

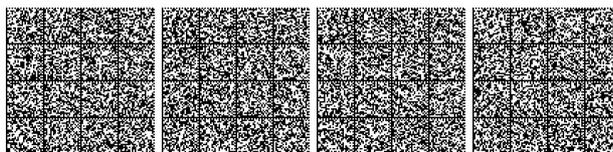
2.7 Ragionevole correlabilità.

Al di fuori del «nucleo essenziale», quindi, il legislatore (sia nazionale che locale) non gode di una totale discrezionalità nello stabilire i criteri selettivi dei beneficiari, essendo necessario rispettare il principio di «ragionevole correlabilità». Tale principio, infatti, è stato ritenuto dalla Corte costituzionale come indispensabile filtro per verificare la ragionevolezza dei criteri selettivi posti dall'ordinamento per l'accesso alle prestazioni sociali.

Con sentenza n. 137/2021, la Corte costituzionale ha ribadito che «il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle stesse prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone di ragionevolezza; trattandosi di provvidenze a tutela di soggetti fragili, infatti, le eventuali limitazioni all'accesso devono esprimere un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni (sentenze n. 50 del 2019, n. 166 del 2018, n. 133 del 2013 e n. 432 del 2005)».

In particolare, la Corte, nella sentenza n. 432/2005, riguardante una legge della Regione Lombardia che riservava il trasporto gratuito per gli invalidi sulle linee regionali ai soli cittadini italiani, ha affermato: «distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri ... finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità del beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione».

Dev'essere, quindi, escluso che il principio della «ragionevole correlabilità» consenta di utilizzare esclusivamente il criterio della cittadinanza.



Una norma assistenziale, infatti, ha come sua *ratio* quella di accordare un beneficio di sostegno. L'esclusione di chi sia privo dello *status civitatis* si basa su una condizione personale di per sé irrilevante rispetto al bisogno e dunque completamente estranea alla *ratio* del sostegno. Conseguentemente, il criterio della cittadinanza non potrebbe mai essere introdotto, neppure per prestazioni del tutto esterne al nucleo essenziale.

2.8 Radicamento territoriale.

Anche il criterio selettivo costituito dal requisito del cosiddetto «radicamento territoriale», cioè della presenza per un periodo sufficientemente lungo sul territorio nazionale o regionale, è stato oggetto di vaglio da parte della Corte costituzionale e della CGUE.

È proprio tale requisito che assume rilevanza nella presente causa, avendo il legislatore condizionato l'accesso al beneficio del RDC al requisito della residenza di almeno dieci anni nel territorio nazionale.

In via generale, la Corte costituzionale (vedi sentenza 20 luglio 2018, n. 166) ha affermato che «ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione (...) tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una “causa normativa” della differenziazione, che sia “giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*” (sentenza n. 107 del 2018). Una simile ragionevole causa normativa può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato: anche in questi casi, peraltro, occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste (sentenza n. 133 del 2013).

Infine — continua la Corte costituzionale — “occorre che la distinzione non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai ‘bisogni primari’ della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini (come precisato in progresso di tempo, ad esempio, dalle sentenze n. 306 del 2008, n. 187 del 2010, n. 2, n. 40 e n. 172 del 2013, n. 22 e n. 230 del 2015, n. 107 del 2018). Più specificamente, in relazione al requisito della residenza qualificata, [la] Corte con la sentenza n. 222 del 2013 ha ritenuto che le politiche sociali dirette al soddisfacimento dei bisogni abitativi possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza, purché contenuto in limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli”».

La Corte costituzionale, quindi, più volte chiamata a verificare la legittimità dei requisiti di lungo-residenza variamente introdotti dalle norme regionali, ha dichiarato incostituzionali tutte le disposizioni che prevedono requisiti di lungo-residenza per i soli cittadini stranieri, differenziando in modo illegittimo, sia pure mediante il riferimento alla residenza, la posizione dei cittadini italiani e quella degli stranieri. Proprio per questo la Corte ha dichiarato incostituzionali i seguenti requisiti di residenza nella regione (ove la provvidenza è stata istituita) previsti per i soli stranieri:

trentasei mesi per tutte le prestazioni sociali (Corte costituzionale n. 40/2011 – Regione Friuli: in questo caso, la legge regionale aveva previsto che il «diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato» fosse riconosciuto soltanto a «tutti i cittadini comunitari residenti in regione da almeno trentasei mesi»);

cinque anni per un assegno familiare (Corte costituzionale n. 133/2013 – Regione Trentino-Alto Adige);

cinque anni sul territorio nazionale per tutte le prestazioni (Corte costituzionale n. 222/2013 – Regione Friuli);

cinque anni per le prestazioni sociali di natura economica (Corte costituzionale n. 2/2013 – Provincia Bolzano);

cinque anni per prestazioni per il diritto allo studio universitario (Corte costituzionale n. 2/2013 – Provincia Bolzano);

un anno per sovvenzioni all'apprendimento delle lingue straniere (Corte costituzionale n. 2/2013 – Provincia Bolzano);

cinque anni sul territorio nazionale (quale componente dell'accesso al permesso di lungo periodo) per l'assegno di cura (Corte costituzionale n. 172/2013).

Più complessa si pone la questione (che qui interessa) dei requisiti di residenza previsti indifferentemente per italiani e stranieri.

Sul punto, come detto, la Corte costituzionale è orientata nel senso che il criterio selettivo della residenza «non episodica» sul territorio risponda ai criteri di «ragionevole correlabilità» e che, per le prestazioni «non essenziali», sia anche ragionevole richiedere un certo «radicamento territoriale» purché senza distinzioni tra italiani e stranieri.

La Corte infatti (vedi, ad es., sentenze n. 40/2011 e n. 2/2013) ha affermato il principio secondo cui: «È possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza ne dimostri il carattere non episodico».



2.9 Il requisito della residenza protratta per un tempo sproporzionato.

Non risponde invece ai requisiti di ragionevole correlabilità il requisito della residenza protratta per un tempo sproporzionato.

La Corte, infatti, ha sempre affermato che, «mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, “un criterio non irragionevole per l’attuazione del beneficio”, non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettoso dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione» (sentenza n. 222/2013), non essendo possibile «presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda su un territorio da un periodo inferiore a quello richiesto, sia minore rispetto a quello di chi vi risiede da più tempo» (sentenza n. 40/2011).

Reiterando costantemente argomentazioni di questo tipo, la Corte ha dichiarato incostituzionali i seguenti requisiti previsti per la generalità dei richiedenti, italiani e stranieri:

tre anni di residenza ininterrotta nella Provincia di Trento per un «assegno di cura» (sentenza n. 172/2013);

ventiquattro mesi nella Regione Friuli per l’accesso al Fondo regionale per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale e per il diritto a percepire assegni di studio (sentenza n. 222/2013);

otto anni nella Regione Valle d’Aosta per l’accesso agli alloggi ERP (sentenza n. 168/2014);

almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda per beneficiare dei servizi abitativi pubblici nella Regione Lombardia (sentenza n. 44/2020).

In sostanza, tali sentenze non fanno altro che ribadire il principio fondamentale, sempre affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui il requisito del radicamento territoriale può fungere da ragionevole criterio selettivo solamente in relazione alle provvidenze non correlate a situazioni di bisogno o di disagio e dirette, quindi, a soddisfare finalità eccedenti il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona, solo se risponde ad un criterio di proporzionalità e ragionevolezza.

La CGUE, chiamata a vagliare la compatibilità con la normativa europea del requisito del soggiorno pregresso sul territorio dello Stato richiesto per beneficiare di una prestazione di inabilità, ha affermato che «se è pur vero che le modalità di applicazione di tale requisito non appaiono di per sé irragionevoli, occorre nondimeno rilevare che esso presenta un carattere troppo esclusivo. Infatti, imponendo periodi specifici di soggiorno pregresso sul territorio dello Stato membro competente, il requisito di soggiorno pregresso privilegia indebitamente un elemento che non è necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra il richiedente una prestazione per inabilità temporanea per giovani disabili ed il detto Stato membro, con esclusione di ogni altro elemento rappresentativo. Esso eccede in tal modo quanto necessario per raggiungere l’obiettivo perseguito» (sentenza 1° luglio 2011, causa C-503/09, Stewart-Regno Unito, ripresa dalla successiva sentenza 4 ottobre 2013, causa C-220/12, Meneses-Region Hannover che, in tema di *bonus* studio, ha ribadito che «la prova richiesta da uno Stato membro per poter far valere l’esistenza di un grado reale di collegamento non deve avere carattere troppo esclusivo, privilegiando indebitamente un elemento non necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra il richiedente e lo Stato membro medesimo, restando escluso qualsiasi altro elemento rappresentativo»).

La sola residenza, quindi, non può integrare di per sé un criterio affidabile che possa attestare un effettivo collegamento con lo Stato che eroga la provvidenza.

2.10 Discriminazione indiretta.

Va altresì rilevato come la giurisprudenza della CGUE abbia sempre dato per scontato che un requisito di lungo-residenza possa costituire una discriminazione indiretta in ragione della cittadinanza, senza necessità di appoggiarsi a un particolare dato statistico.

In particolare, la CGUE, con sentenza 16 gennaio 2003, Commissione c. Repubblica italiana, causa C-388/01 (relativa alle agevolazioni tariffarie per l’accesso ai Musei comunali assicurate alle sole persone residenti), ha affermato: «13. Risulta del pari dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 5 dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia, Race, pag. 4035, punto 8) che il principio di parità di trattamento, del quale l’art. 49 CE è specifica espressione, vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza; ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. 14. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest’ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri (v., in particolare, sentenza 29 aprile 1999, causa C-224/97,



Ciola, Race, punto 14). A tale riguardo è irrilevante che la misura controversa riguardi, eventualmente, tanto i cittadini italiani residenti nelle altre parti del territorio nazionale quanto i cittadini degli altri Stati membri. Perché una misura possa essere qualificata come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri esclusi i cittadini nazionali (v., in tal senso, in particolare sentenza 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Race, pag. 1-4139, punto 41).»

Nello stesso senso, la CGUE, con sentenza 10 marzo 1993, Commissione c. Lussemburgo, causa C-111/91 (relativa ad una disposizione che prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità *una tantum*, il requisito di anzianità di residenza nell'anno antecedente alla nascita) aveva già chiarito che «le norme del Trattato e dell'art. 7 del regolamento n. 1612/1968 in materia di parità di trattamento vietano non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato (sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu, Race, pag. 153, punto 11 della motivazione). 10. Tale è appunto il caso del requisito che la madre abbia risieduto nel territorio del Granducato durante l'intero anno precedente la nascita del bambino. Un requisito del genere, infatti, può essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese che da una cittadina di un altro Stato membro (v. sentenza 17 novembre 1992, causa C-279/89, Commissione/Regno Unito, Race, pag. 1-5785, punto 42 della motivazione)».

Ciò che la Corte di giustizia vuole sottolineare, quindi, è che la percentuale di cittadini che risiedono da lungo tempo sul territorio nazionale (o regionale) è certamente superiore alla corrispondente percentuale di stranieri. Conseguentemente, un simile criterio, basato sulla lunga residenza, finisce per costituire — di norma — una discriminazione indiretta tra cittadini e stranieri.

2.11 Corte costituzionale n. 19/2022: Prospettiva di stabilità.

In questo quadro giurisprudenziale (definito dalle citate sentenze della Corte costituzionale sul principio della ragionevole correlabilità e da quelle della CGUE sulla discriminatorietà indiretta) si colloca la citata decisione della Corte costituzionale n. 19/2022 il cui esito negativo non è dirimente per la questione odierna.

Dalle motivazioni di tale sentenza emerge, infatti, che ciò che sorregge la «ragionevole correlabilità» tra requisito del permesso di lungo periodo e *ratio* della prestazione non è tanto il progresso inserimento sociale del richiedente (che sarebbe inesigibile da chi appunto accede a una prestazione volta all'inserimento sociale, non potendo essere l'inserimento sociale ad un tempo requisito e finalità della prestazione), né la pregressa residenza (che la Corte non considera affatto nel punto della motivazione dedicato alla «ragionevole correlabilità»), ma esclusivamente la natura a tempo indeterminato del permesso.

Dunque, il fondamento della ritenuta «ragionevolezza» è solo nella prospettiva di stabilità, attestata dal fatto che il beneficiario non deve sottoporsi ogni due anni alla verifica del titolo di soggiorno.

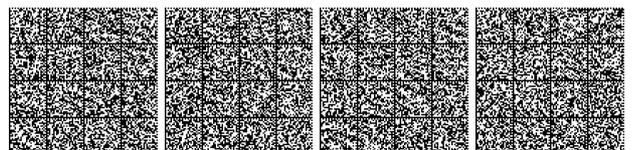
La Corte prescinde, quindi, totalmente dal fatto che il requisito del permesso di lungo periodo comporta anche una presenza pregressa di almeno cinque anni e non considera questo un elemento utile al fine della giustificazione del requisito.

Considera, invece, che il lungo-soggiornante ha un permesso a tempo indeterminato e perciò è ragionevole riservare a lui il percorso di inserimento sociale.

Così argomentando, la Corte conferma, dunque, il suo orientamento (espresso da ultimo nella sentenza n. 44/2020) secondo il quale la pregressa residenza in un determinato luogo, di per sé considerata, è priva di qualsiasi valore prognostico circa la futura stabilizzazione su un territorio (tanto più, può aggiungersi, quando l'ordinamento consideri anche la residenza discontinua), dovendosi invece avere riguardo a «indici di probabilità di permanenza per il futuro».

La Corte, infatti, nella citata sentenza, in relazione all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ha così chiaramente affermato: «La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si possa ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

Anche in relazione ai beneficiari del RDC si ripropone la stessa valutazione prognostica e si deve concludere che la preventiva residenza non può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità, essendovi altri elementi maggiormente sintomatici in grado di attestare tale situazione, come, ad es., essere iscritto all'anagrafe, essere titolare di un'abitazione, essere un "lavoratore" che, rimasto incolpevolmente privo di occupazione, è seriamente in cerca di un nuovo impiego, essere genitore di figli regolarmente iscritti al ciclo scolastico, etc.: tali condizioni costituiscono certamente la spia di una più che probabile permanenza nel territorio italiano per il futuro.



2.12 Posizione dei cittadini UE: parità di trattamento con i cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale.

In questa sede, ciò che si deve esaminare è la posizione dei cittadini dell'UE nonché dei loro familiari, titolari del diritto di soggiorno temporaneo o permanente, presi in considerazione dall'art. 2 del citato decreto-legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019.

Occorre premettere che la disciplina del soggiorno dei cittadini europei e dei loro familiari (di Paesi terzi) in Italia è contenuta nel decreto legislativo n. 30/2007 che ha dato attuazione alla direttiva 2004/38/CE.

Per il soggiorno non superiore a tre mesi (c.d. «di breve durata») non vi sono formalità particolari a carico di quei cittadini e familiari: in specie, essi godono della parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani, ma non accedono alle prestazioni di assistenza sociale che non derivino dall'attività esercitata o da specifiche norme di legge.

Il soggiorno superiore a tre mesi (c.d. «di lunga durata»), invece, è possibile solo a determinate condizioni che implicano, in sostanza, la disponibilità di risorse sufficienti per non gravare sull'assistenza sociale dello Stato ospite e dà diritto, tra l'altro, a svolgere attività lavorative e alle prestazioni di assistenza sociale a parità di trattamento con i cittadini italiani (art. 7, decreto legislativo n. 30/2007).

Le modalità, infatti, con le quali l'ordinamento prevede la verifica delle condizioni che fondano il diritto al soggiorno dei cittadini dell'Unione sono previste dal citato art. 7, decreto legislativo n. 30/2007 e consistono nell'iscrizione anagrafica, prevista dall'art. 9 del decreto stesso.

In sede di iscrizione all'anagrafe il cittadino dell'Unione deve dimostrare di essere lavoratore dipendente o autonomo o di essere familiare di un lavoratore dipendente o autonomo o di avere «risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale nel periodo di soggiorno»: una volta effettuate tali verifiche, che competono all'amministrazione comunale, il cittadino dell'Unione formalizza il suo diritto al soggiorno per un periodo superiore a tre mesi e, decorsi cinque anni, acquisisce il diritto al soggiorno permanente ai sensi dell'art. 14, decreto legislativo n. 30/2007 («Il cittadino dell'Unione che ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale ha diritto al soggiorno permanente ...»).

Tale ultimo diritto è irrevocabile, nel senso che prescinde dalle eventuali successive modifiche della sua situazione economica e personale.

Il punto è disciplinato dall'art. 16, par. 1 della direttiva, a norma del quale il diritto al soggiorno permanente «non è subordinato alle condizioni di cui al capo terzo» e, dunque, neppure alla condizione di «non diventare un onere eccessivo per il sistema sociale dello stato membro ospitante» (vedi anche art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 30/2007).

Per quel che interessa, i beneficiari del diritto di soggiorno e di soggiorno permanente in Italia godono della parità di trattamento con i cittadini italiani anche nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale (artt. 24, direttiva 2004/38 e 19, decreto legislativo n. 30/2007).

In particolare, l'art. 24 della direttiva precisa quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'art. 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale *status* o loro familiari».

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, le «prestazioni d'assistenza sociale» fanno riferimento «all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, a cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia». Tra queste prestazioni assistenziali possono essere annoverate quelle «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo previste dalla legislazione la quale ... ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale» ed, in particolare, quelle intese «a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato» (art. 70, par. 2, regolamento n. 883/2004).

Con la sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, Dano, punto 63, la Corte ha chiarito che «le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo» previste dall'art. 70, paragrafo 2, [del] regolamento [n. 883/2004] ben ricadono nella nozione di «prestazioni d'assistenza sociale» ai sensi dell'art. 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. Tale nozione, infatti, fa riferimento all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale,



a cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato».

Le «prestazioni di assistenza sociale» rientrano tra le prestazioni di «sicurezza sociale» di cui al regolamento n. 883/2004, alle quali il giudice sovranazionale riconduce tutte le prestazioni che vengono erogate dagli Stati membri in base a criteri oggettivi e predeterminati, indipendentemente dalla modalità di finanziamento e senza discrezionalità del soggetto erogatore (vedi, da ultimo, Corte di giustizia, 2 settembre 2021, causa C-350/20, O.D. e a.c. INPS, punti 53 e segg.).

Ne consegue che il RDC e la PDC — essendo misure rivolte al contrasto alla povertà assoluta che vengono corrisposte con le modalità sopra ricordate — possono rientrare in detta nozione (avendo appunto lo scopo *ex art. 70*, regolamento n. 883/2004 di «garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato») e, quindi, debbono essere concesse a tutti i cittadini UE in regime di parità di trattamento.

L'art. 24 della direttiva 2004/38 dispone — come abbiamo visto — che «ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente».

Sulla base della direttiva, la parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale riguarderebbe appieno, però, solo i soggiornanti permanenti, mentre per quelli di breve e di lungo periodo, se «inattivi», è solo discrezionale.

Infatti, il par. 2 del citato art. 24, afferma che «lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'art. 14, paragrafo 4, lettera b)», cioè qualora «siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro». «In tal caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo» (art. 14, comma 4, lettera b).

Negli ultimi anni, la Corte ha precisato queste deroghe in modo da evitare che i cittadini europei inattivi divengano un onere eccessivo per gli Stati ospitanti.

Nel già citato caso Dano, il giudice sovranazionale ha ricordato che tali Stati non sono tenuti a corrispondere dette prestazioni ai cittadini di altri Stati membri non solo in caso di soggiorno di breve periodo (conforme la sentenza del 25 febbraio 2016, C-299/14, Garcia-Nieto e al.), ma anche qualora essi non rispettino le condizioni per il soggiorno di lungo periodo, ad es., se non lavorano, non dispongono di risorse proprie sufficienti e soggiornano con il solo fine di beneficiare di un aiuto sociale.

Nella sentenza Alimanovic (15 settembre 2015, causa C-67/14), la Corte ha poi affermato la possibilità di escludere dalle prestazioni in parola anche quei cittadini di altri Stati membri il cui diritto di soggiorno di lungo periodo nello Stato ospitante è giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro dopo averlo perso da più di sei mesi, senza che rilevi la dimostrazione di essere alla ricerca di un nuovo lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo.

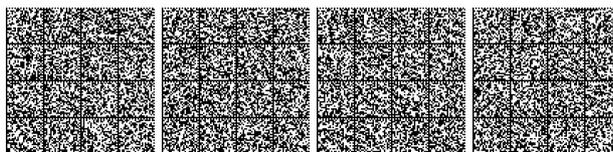
In sostanza, per la direttiva 2004/38, come interpretata dalla Corte di giustizia, solo i cittadini europei «economicamente attivi» hanno sempre diritto ad accedere a tali prestazioni in condizioni di parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospite.

Il legislatore italiano, però, nel disciplinare il RDC, non si è attenuto a tali principi restrittivi (non avvalendosi della deroga di cui al citato par. 2, dell'art. 24 della direttiva), dato che l'art. 2, decreto-legge n. 4/2019 richiede sotto il profilo soggettivo la mera titolarità della cittadinanza UE per la richiesta del RDC, ponendosi così come *lex specialis* e permettendo a tutti i cittadini europei soggiornanti legalmente in Italia di accedere al beneficio, senza limitarlo a quelli economicamente attivi.

Il comma primo di tale norma, infatti, stabilisce che «Il RDC è riconosciuto ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, dei seguenti requisiti:

a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere (...):

1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ...».



Gli stranieri, quindi, che hanno diritto, in presenza degli altri requisiti ed in particolare di quelli di tipo economico, di accedere all'erogazione del reddito di cittadinanza sono:

i soggetti aventi cittadinanza in uno dei Paesi dell'Unione europea;

i soggetti aventi cittadinanza in un Paese *extra*-UE che sia in possesso di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo;

i soggetti aventi cittadinanza di un Paese *extra*-UE se è familiare di un cittadino italiano o di un cittadino di un Paese dell'Unione europea ed è in possesso di titolo di soggiorno di lungo periodo o permanente.

2.13 Il requisito della residenza decennale.

Tuttavia, il legislatore, al comma 2 di detta norma, ha introdotto un altro requisito (cumulativo): il possesso in capo al richiedente della residenza in Italia «per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

Tale requisito, avendo di fatto ristretto il novero dei richiedenti al di là delle deroghe ammesse dal decreto legislativo n. 30/2007 e dalla direttiva 2004/38, ha l'effetto di escludere non solo i titolari del soggiorno di breve durata ma anche quelli titolari del soggiorno di lunga durata, non importa se attivi o inattivi, nonché un buon numero di soggiornanti permanenti se residenti da meno di dieci anni.

2.13.1 Discriminazione indiretta.

Occorre, innanzitutto ammettere che il predetto requisito della residenza decennale non rappresenta una discriminazione direttamente basata sulla nazionalità — come tale vietata, ad es., in base agli artt. 18 TFUE e 24 direttiva 2004/38 (per i cittadini europei e loro familiari), agli artt. 45 TFUE e 7, par. 2, regolamento n. 492/2019 (per i lavoratori), e al citato art. 4, regolamento n. 883/2004 (relativo ai sistemi di sicurezza sociale) — perché la norma impugnata lo estende anche ai cittadini italiani.

Esso però, ad avviso del Collegio, opera una discriminazione «indiretta» dato che sfavorisce i cittadini di altri Stati membri in misura maggiore rispetto ai cittadini italiani: per i primi, in gran parte nati e cresciuti al di fuori del territorio italiano, è oggettivamente più arduo soddisfare una condizione di questo tipo rispetto a chi, come i secondi, può più facilmente maturare i periodi di residenza utili.

In altri termini, come affermato dalla Corte di giustizia, il requisito della residenza «rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri» (sentenza del 16 gennaio 2003, causa C-388/01, Commissione c. Italia, punto 14. V. anche la sentenza del 18 luglio 2007, causa C-212/05, Hartmann, punto 31).

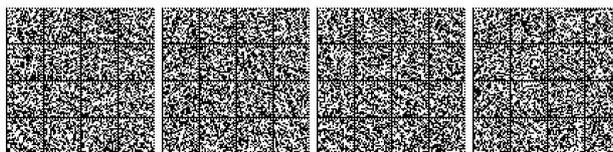
Il carattere discriminatorio emerge anche dal fatto che solo gli ultimi due anni devono essere continuativi: anche in questo caso, per i cittadini italiani è molto più facile dimostrare di aver «accumulato» i primi otto anni di residenza nel territorio italiano, in periodi anche lontani tra loro e spesso sin dalla nascita, rispetto ai cittadini di altri Stati UE che in buona parte si trasferiscono in Italia dopo un certo numero di anni trascorsi altrove.

La Corte di giustizia — come sopra detto — ha più volte affermato che le restrizioni fondate sulla residenza — così come ogni restrizione delle libertà fondamentali dei Trattati — possono risolversi in discriminazioni non solo dirette (come nel caso della condizione della residenza imposta dal Belgio solo ai lavoratori di altri Stati membri per l'accesso al c.d. «*minimex*», una misura simile al RDC: sentenze del 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx, e causa 122/84, Scrivner), ma anche indirette, vietate al pari delle prime qualora non si basino su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza dei soggetti interessati e non siano proporzionate rispetto all'obiettivo da raggiungere (vedi, ad es., le sentenze del 18 luglio 2006, causa C-406/04, De Cuyper, punto 40; del 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas, punto 33; del 23 ottobre 2007, cause riunite C-11 e 12/06, Morgan e Bucher, punto 33; e del 18 luglio 2013, cause riunite C-523 e 585/11, Prinz, punto 23).

Posto che una misura è proporzionata nel caso in cui sia idonea a realizzare l'obiettivo perseguito senza andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenze De Cuyper, punti 40 e 42; Morgan e Bucher, punto 33; Prinz, punto 33), il giudice sovranazionale ha talvolta valorizzato il requisito del grado reale di integrazione, sostenendo che una condizione unica di residenza rischia di escludere dal beneficio i cittadini europei che non soddisfino detta condizione ma abbiano, ciò nonostante, effettivi collegamenti sotto il profilo dell'integrazione in tale Stato (sentenza del 26 febbraio 2015, causa C-359/13, Martens, punto 39. V. anche la sentenza del 13 dicembre 2012, causa C-379/11, Caves Krier Frères, punto 53).

2.13.2 Sproporzionatezza.

Ad avviso del Collegio, il requisito della residenza decennale e biennale continuativa di cui all'art. 2, decreto-legge n. 4/2019 risulta sproporzionato perché privo di ragionevole correlabilità e, quindi, indirettamente discriminatorio



— proprio in virtù del fatto che non prende in considerazione il grado effettivo di integrazione di quei cittadini europei e loro familiari che, pur risiedendo in Italia da meno tempo o in maniera non continuativa negli ultimi due anni, sono, sulla base di altri concordanti elementi, sufficientemente integrati nel nostro Paese.

In particolare, tale ulteriore requisito si pone in palese contrasto con l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, laddove afferma, in tema di prestazioni d'assistenza sociale, la parità di trattamento del cittadino europeo (vedi anche l'art. 19, decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 — Attuazione della direttiva 2004/38/CE).

Dal *Report* RDC Aprile 2022 redatto dall'INPS emerge, infatti, che nell'88% dei casi il richiedente la prestazione è cittadino italiano, nell'8% è un cittadino extracomunitario in possesso di un permesso di soggiorno, nel 4% è un cittadino europeo. E ciò, nonostante, dal *Report* ISTAT 2020 risulta che la quota di persone considerate a rischio povertà, che tra i cittadini italiani è pari al 18,9% del totale, sale al 24,2% per i cittadini comunitari e al 36% nel caso degli extra-comunitari.

Peraltro, la stessa relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza dell'ottobre 2021, ha segnalato, tra le maggiori criticità della misura, proprio il requisito della residenza decennale, responsabile dell'esclusione, di fatto, di un'ampia parte di stranieri. Al fine di superare tale problema, il Comitato ha proposto di applicare al RDC il requisito biennale previsto per il REM (reddito di emergenza), ovvero, in subordine, di abbassare il requisito a cinque anni.

L'ampliamento della categoria dei cittadini europei e loro familiari si riverbererebbe in senso favorevole anche sui cittadini italiani che abbiano o non abbiano esercitato i diritti di circolazione dei Trattati UE. Quanto ai primi, da tempo la Corte di giustizia ha affermato che non si ricade in situazioni puramente interne — e che, quindi, le norme del diritto UE possono essere fatte valere nei confronti dello Stato membro di cittadinanza — nel caso in cui i cittadini nazionali beneficino o abbiano beneficiato della libertà di circolazione. Pertanto, i cittadini italiani che abbiano spostato la propria residenza in altri Stati membri e siano a un certo punto rientrati in Italia sarebbero trattati in maniera non meno favorevole dei cittadini europei e loro familiari, accedendo così al RDC e alla PDC alle stesse loro (più favorevoli) condizioni anche se non soddisfano il requisito della residenza indicato dalla normativa. Peraltro tali cittadini italiani, così come quelli che non hanno mai usufruito del diritto di circolazione e che così subirebbero una discriminazione c.d. «a rovescio», si vedrebbero garantire la parità di trattamento anche in base all'art. 53 della legge n. 234/2012, per il quale «nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea».

Alla luce delle sopraesposte argomentazioni, i cittadini dell'Unione, aventi diritto di soggiorno, si trovano in posizione del tutto analoga a quella esaminata dalla Corte costituzionale del soggiornante extracomunitario di lungo periodo, potendo perdere il diritto al soggiorno solo in casi eccezionali, analogamente al titolare del permesso di lungo soggiornante (che ha ottenuto il titolo dopo cinque anni di residenza in Italia); e non essendo sottoposti alla procedura di rinnovo della autorizzazione al soggiorno.

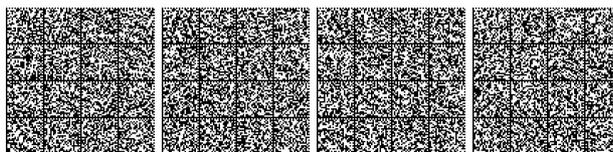
Ne deriva, allora, che il cittadino dell'Unione avente diritto al soggiorno soddisfi quella condizione che, secondo la sentenza n. 19/2022, giustifica l'apposizione di requisiti restrittivi per l'accesso a una prestazione di «inserimento sociale» quale il RDC.

Sussistendo tale condizione, l'ulteriore requisito di aver soggiornato per un periodo più o meno lungo in Italia (in periodi eventualmente anche lontanissimi nel tempo), è — come detto — privo di qualsiasi rilevanza sotto il profilo delle prospettive di «stabilizzazione» e, dunque, è privo di «ragionevole correlazione» proprio secondo i parametri indicati dalla sentenza n. 19/2022.

Tutte le predette considerazioni rilevano anche nell'ambito del giudizio di «giustificazione» della discriminazione indiretta e portano a concludere che il requisito di residenza decennale, da un lato, persegue uno scopo di dubbia legittimità (aiutare i bisognosi di un inserimento sociale solo in quanto «radicati» nel territorio e non in quanto bisognosi) e, dall'altro, persegue detta finalità con mezzi sicuramente non «proporzionati e necessari».

Il «particolare svantaggio» che grava sui cittadini UE a causa del predetto requisito non è, quindi, giustificato ed è perciò in contrasto con il divieto di discriminazione in ragione della nazionalità nell'accesso ai vantaggi sociali *ex art. 7*, par. 2 del regolamento e anche con il diritto alla parità di trattamento di cui all'art. 24, direttiva 2004/38.

Va inoltre osservato che la scelta di premiare il «bisogno stanziale» rispetto al «bisogno mobile» non è sostenuta da nessun argomento convincente: anzi, la persona bisognosa tende naturalmente a spostarsi al fine di ricercare nuove opportunità e poter così diventare, appunto, meno bisognosa; chi invece ha già un tenore di vita dignitoso — anche solo per il fatto di aver ottenuto un contratto di locazione decente o per essere riuscito ad acquistare una casa, anche se di qualità minimale — tenderà naturalmente a una minore mobilità: ma appunto se ha già raggiunto un decoroso livello di vita non dovrebbe essere collocato al primo posto tra i destinatari di interventi di sostegno.



D'altra parte, varie ricerche sociologiche (vedi ricerca *Eupolis* Lombardia del 2015) dimostrano che, in particolare nei contesti urbanizzati del Nord, i soggetti più bisognosi sono le famiglie giovani con elevata mobilità e quindi con una bassa anzianità di residenza nella medesima regione.

Infine, se proprio si volesse ritenere che il «radicamento territoriale» debba essere uno dei criteri di accesso al *welfare*, non è neppure detto che il riferimento alla pregressa residenza, sganciata da qualsiasi ulteriore elemento di «stabilità» (quale può essere appunto un lavoro o un alloggio) fornisca una prognosi significativa circa la stabilità futura del beneficiario; il quale ben potrebbe migrare — per un motivo qualsiasi — anche il giorno dopo aver avuto accesso a una determinata prestazione.

Nella specie, peraltro, il «radicamento» è garantito dal fatto che, per beneficiare del RDC e del progetto di inserimento sociale, il soggetto debba risiedere stabilmente nel territorio dello Stato italiano «per tutta la durata del beneficio» (art. 2, lettera a), n. 2, decreto-legge n. 19/2019).

L'erogazione del beneficio è, infatti, condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale.

Il soggetto beneficiario, quindi, si obbliga a rispettare il «Patto per il lavoro» (il cui contenuto è descritto nell'art. 4, comma 8, lettera b) e ad accettare la proposta di assunzione «congrua» (comma 9) e a sottoporsi al percorso personalizzato di inserimento sociale (comma 12 e segg.), pena la perdita del beneficio.

Nel caso in cui il bisogno sia complesso, i servizi dei comuni competenti per il contrasto alla povertà procedono ad una valutazione multidimensionale del nucleo familiare al fine di avviare il percorso di attivazione sociale e lavorativa coinvolgendo, oltre ai servizi per l'impiego, altri enti territoriali competenti. La valutazione multidimensionale è composta da un'analisi preliminare e da un quadro di analisi approfondito che mettono in luce bisogni e punti di forza della famiglia al fine di condividere con la famiglia gli interventi e gli impegni necessari a garantire il percorso di fuoriuscita dalla povertà che verranno sottoscritti con il «Patto per l'inclusione sociale».

L'adesione a tale progetto personalizzato fa sorgere già di per sé una «prospettiva di stabilità» in capo allo straniero, essendosi questi impegnato a rispettare, unitamente al proprio nucleo familiare, il contenuto degli obblighi indicati nel patto tra cui quello di seguire il percorso di avviamento al lavoro e di inclusione sociale.

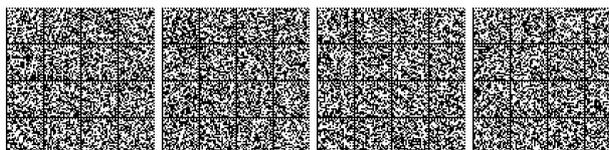
2.13.3 Questione principale di incostituzionalità.

In via principale, quindi, questo Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 24, comma 1, direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e all'art. 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere «residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

2.13.4 In subordine, riduzione del requisito di residenza decennale: «punti di riferimento» ricavabili dal sistema che inducono a diminuire il requisito ad almeno cinque anni complessivi o agli ultimi due anni continuativi.

In subordine, se si dovesse comunque ritenere che, nella specie, attesa la natura «mista» del beneficio, possa dirsi legittima l'imposizione di un requisito di residenza pregressa, questo giudice non può fare a meno di osservare che il requisito della residenza decennale appaia in ogni caso sproporzionato e non ragionevole.

Facendo riferimento alla sopracitata sentenza n. 19/2022, il Collegio ritiene che l'imposizione di un gravoso requisito di pregressa residenza sia esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza e, quindi, non sia funzionale alla *ratio* del reddito di cittadinanza poiché, se è vero che «l'orizzonte temporale della misura non è di breve periodo» e che «il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato», deve ritenersi, in generale, che il possesso di un titolo di soggiorno (quantomeno) permanente sia sufficiente a concretizzare quel «consolidato radicamento nel territorio» che attesti la «stabilità della presenza sul territorio» e garantisca, quindi, «l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione



professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale" (art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito)» (Corte costituzionale n. 19/2022).

A tal proposito, la Corte costituzionale (vedi, ad es., sentenza n. 157 del 2021 in tema di patrocinio a spese dello Stato) ha affermato che, anche nei casi in cui sia riconosciuto al legislatore la potestà di disciplinare la materia con «una rilevante discrezionalità», «tuttavia, questo non sottrae tale formazione al giudizio sulla legittimità costituzionale, in presenza di una «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (da ultimo, sentenze n. 97 del 2019 e n. 81 del 2017; ordinanza n. 3 del 2020)» (sentenza n. 47 del 2020), in quanto è necessario «evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più ove siano coinvolti i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza, che incarna il modo di essere di tali diritti» (sentenza n. 63 del 2021).

A ciò deve aggiungersi che la «ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (si veda, da ultimo, la sentenza n. 252 del 2020 e in senso conforme le sentenze n. 224 del 2020; n. 99 del 2019; n. 233, n. 222 e n. 41 del 2018; n. 236 del 2016)» (sentenza n. 63 del 2021). In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso «“precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti” (ex multis, sentenze n. 224 del 2020 e n. 233 e n. 222 del 2018; n. 236 del 2016)».

Alla luce di tale insegnamento, ad avviso di questo Collegio, dall'ordinamento emergono chiari «punti di riferimento» che inducono a ritenere che, in relazione ai cittadini UE, possa essere più che sufficiente (per garantire l'esigenza di una prospettiva di stabilità dello straniero) la pregressa residenza quinquennale che dà diritto al rilascio del permesso di soggiorno permanente.

Nello specifico contesto, questo giudice rimettente sollecita, in via subordinata rispetto all'accoglimento delle questioni secondo il *petitum* di cui al punto 2.13.3, un intervento sostitutivo della Corte, segnalando che nell'ordinamento sono rilevabili «precisi punti di riferimento» rappresentati dal citato decreto legislativo n. 30/2007 che ha dato attuazione alla direttiva 2004/38/CE, prevedendo, in particolare, che «Il cittadino dell'Unione che ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale ha diritto al soggiorno permanente ...».

Deve pertanto ritenersi che la residenza prolungata per un periodo che permetta allo straniero (cittadino UE) di acquisire un titolo di soggiorno a tempo indeterminato (ovvero non revocabile se non per ipotesi eccezionali) possa considerarsi requisito sufficiente a garantire il “radicamento territoriale” in quanto, per ottenere tale titolo, l'ordinamento ha già valutato il carattere stabile della residenza dello straniero.

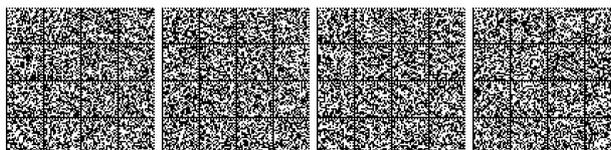
Ne consegue, allora, che la pretesa — per accedere al RDC — di un ulteriore requisito di lunga residenza non appare giustificato né ragionevole, ma solamente finalizzato a ridurre la platea degli stranieri che possano beneficiare di tale sussidio.

La questione appare rilevante in quanto — come sopra esposto — le ricorrenti Dumitru, Coruga e Tanasie, al momento della presentazione della domanda, risultavano residenti in Italia da meno di cinque anni (le prime due dal 2016, l'ultima dal 2019).

In via subordinata, questo giudice dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli stessi parametri evocati al punto 1 del dispositivo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), n. 2) del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere «residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo», anziché prevedere che il beneficiario del reddito di cittadinanza che sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea debba essere «residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

Ancora in subordine, appare più che sufficiente, per garantire la prospettiva della stabilità, che il beneficiario sia residente in modo continuativo negli ultimi due anni, come previsto dalla stessa norma impugnata (che pretende però che tale requisito si inserisca nell'ambito della complessiva residenza decennale). Il cittadino UE, infatti, dopo i primi tre mesi, se si trova in determinate condizioni, può chiedere l'iscrizione all'anagrafe, dimostrando, ad es., di essere un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato; di disporre per sé stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti; di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale, etc.

La residenza biennale continuativa rappresenta senz'altro un elemento sintomatico del radicamento territoriale dello straniero comunitario il quale, per tale carattere, risulta meritevole di essere assoggettato al percorso di integrazione sociale prevista dal RDC.



In via ulteriormente subordinata, questo Collegio dichiara, quindi, rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento ai medesimi parametri evocati al punto 1 del dispositivo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), n. 2) del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere «residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo», anziché prevedere che il beneficiario del reddito di cittadinanza che sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea debba essere «residente in Italia negli ultimi due anni, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

P.Q.M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 24, comma 1, direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e all'art. 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), n. 2) del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere «residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo»;

2) in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli stessi parametri evocati al punto 1 del dispositivo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), n. 2) del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere «residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo», anziché prevedere che il beneficiario del reddito di cittadinanza che sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea debba essere «residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo»;

3) in via ulteriormente subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento ai medesimi parametri evocati al punto 1 del dispositivo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), n. 2) del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere «residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo», anziché prevedere che il beneficiario del reddito di cittadinanza che sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea debba essere «residente in Italia negli ultimi due anni, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo»;

Sospende il presente giudizio;

Ordina alla cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e di notificarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 30 maggio 2022

Il Presidente: PICCIAU

Il relatore: CASELLA



N. 101

Ordinanza del 22 luglio 2022 del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da B.A. contro ASST F.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendente di azienda socio sanitaria territoriale inquadrata come coadiutore amministrativo) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Denunciata esclusione della possibilità di erogare, durante il periodo di sospensione, l'assegno alimentare previsto dall'art. 82 del d.P.R. n. 3 del 1957.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4-ter, comma 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

LAVORO, PREVIDENZA ED ASSISTENZA OBBLIGATORIA

Il Giudice del lavoro dott. Mariarosa Pipponzi, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 9 giugno 2022 ha pronunciato la seguente Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel ricorso *ex art.* 700 del codice di procedura civile in corso di causa promosso da B. A. (...) rappresentata e difesa giusta dall'avv. Enrico Bartolini (enrico.bartolini@brescia.pecavvocati.it) presso il cui studio in Brescia, via XXV Aprile n. 18, ha eletto domicilio contro A. S. S. T. ASST F. (C.F. ...) con sede in ... (...), ..., in persona del direttore generale *pro tempore* sig. M. B., in forza di deliberazione n. 376 del 26 maggio 2022, rappresentata e difesa dall'avv. Vittorio Roscini Vitali (codice fiscale RSCVTR51S26H598S) del Foro di Brescia (pec: vittorio.roscinivitali@brescia.pecavvocati.it) presso il cui studio in Brescia ha eletto domicilio;

Rilevato che:

B. A. invalida al 60%, è dipendente dalla ASST ... dal ... con inquadramento nella ... ed è addetta al ... ;

la ricorrente ha ottenuto di essere posta in modalità di lavoro agile con decorrenza dal ... inizialmente sino al 15 marzo 2022, termine poi prorogato sino al ...;

B. A. ha assunto la prima dose di vaccino in data ... ma, in conseguenza degli effetti avversi subiti in occasione della prima inoculazione, non ha completato il ciclo vaccinale pur essendosi recata in data ... all'Hub di ...;

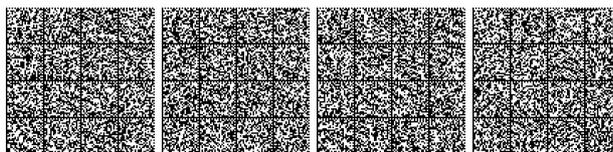
la ricorrente è stata sospesa dal servizio a far data dal ... senza retribuzione o altro compenso o emolumento comunque denominato ai sensi dell'art. 4-ter, comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, in conseguenza dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 172 del 26 novembre 2021 che ha esteso l'obbligo di vaccinazione per tutto il personale «che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»;

in data 17 febbraio 2022 la ASST convenuta aveva respinto anche la richiesta di ottenere un assegno alimentare;

B. A. ha eccepito l'illegittimità della sospensione in quanto, stante la prestazione di lavoro con modalità di lavoro agile, non entrava in contatto con alcun soggetto e non poteva né contagiare, né contagiarsi;

la ricorrente ha eccepito l'incostituzionalità della disposizione applicata che non consentiva, al dipendente di una azienda sanitaria che non avesse alcun profilo sanitario, di lavorare (vieppiù qualora operasse in regime di lavoro agile) lamentando altresì una disparità di trattamento nei confronti del personale dipendente da una azienda privata;

in relazione alla mancanza di retribuzione ed alla esclusione anche dell'assegno alimentare la ricorrente sostiene: *a)* che la sospensione dal lavoro con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 4-ter, comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, ha natura cautelare al pari della sospensione prevista dagli articoli 67 e 68 del CCNL campano sanità; *b)* la mancata previsione di un assegno alimentare per i lavoratori sospesi ai sensi dell'art. 4-ter, comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 risulta discriminatoria e viola l'art. 3 della Costituzione e lede altresì il diritto ad una esistenza libera e dignitosa (articoli 1, 2, e 4 della Costituzione) conseguente all'impossibilità di percepire alcun reddito per il sostentamento proprio e dei propri famigliari;



B. A. ha concluso chiedendo, previa accertamento dell'illegittimità della sospensione disposta dall'ASST, l'immediata riammissione in servizio alle condizioni contrattuali precedenti (lavoro agile) a prescindere dal proprio *status* vaccinale con il pagamento della retribuzione, o quantomeno il riconoscimento del diritto a percepire l'assegno alimentare per tutto il periodo di sospensione in considerazione dello stato di indigenza in cui si trovava;

la A. S. S. T. F. si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso sostenendo la legittimità del proprio operato conforme alle vigenti disposizioni di legge sottolineando che la modalità di lavoro agile era stata concessa alla lavoratrice in via eccezionale e che «l'art. 2, comma I, lettera C) del decreto-legge n. 172/2021, che è stato inserito nel decreto-legge n. 44/2021 mediante l'art. 4-ter» aveva «esteso la portata dell'obbligo vaccinale nell'ambito del settore sanitario, andando a ricomprendere anche coloro che operano nel settore amministrativo». Evidenziava, inoltre, che la disposizione normativa applicata non esonera i lavoratori in *smart-working* dall'obbligo di vaccinazione in quanto il citato art. 2 prevede, al comma secondo, che «La vaccinazione costituisce requisito essenziale per lo svolgimento delle attività lavorative dei soggetti obbligati ai sensi del comma 1».

in merito all'assegno alimentare ha affermato che la normativa che ne escludeva la corresponsione non era incostituzionale né discriminatoria;

nelle more del giudizio è intervenuto il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (nella *Gazzetta Ufficiale* 24 marzo 2022, n. 70) con il quale la sospensione dal lavoro e dalla retribuzione, per il personale delle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 che non ha adempiuto all'obbligo vaccinale, è stata estesa sino al 31 dicembre 2022.

OSSERVA

Quanto all'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate in sede cautelare:

la Corte costituzionale si è ripetutamente espressa in senso favorevole in quanto non risulti esaurita la *potestas judicandi*, circostanza che non ricorre nel caso di specie, venendo emanata con separato atto contestualmente al presente provvedimento, solo una misura cautelare interinale, la quale è provvisoria e rimarrà efficace fino alla Camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale ed è quindi da intendersi condizionata agli esiti dello scrutinio di costituzionalità richiesta (in tal senso Corte costituzionale 9 maggio 2013, n. 83 e Corte costituzionale 30 gennaio 2018, n. 10).

L'art. 4-ter, comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 nella parte in cui recita «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» pone dubbi di compatibilità con gli articoli 2 e 3 della Costituzione e pertanto tale questione va rimessa alla Corte costituzionale.

Quanto alla rilevanza

la ricorrente è dipendente della A. S. S. T. ASST F. e quindi è soggetto tenuto ad adempiere l'obbligo vaccinale;

la ricorrente non ha completato il ciclo vaccinale ed ha allegato di non aver ottenuto l'esonero dall'obbligo vaccinale o il differimento nonostante le sue condizioni di salute;

la ricorrente è stata sospesa con provvedimento del ... e la sua sospensione dal servizio è prevista ora, con la proroga introdotta dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (nella *Gazzetta Ufficiale* 24 marzo 2022, n. 70), sino al 31 dicembre 2022;

la ricorrente ha contestato la sospensione ed offerto di rendere la prestazione con la modalità di lavoro agile che era già stata in precedenza autorizzata, ma tale offerta è stata respinta;

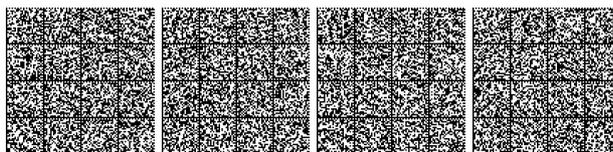
la ricorrente agisce in via di urgenza anche per ottenere il riconoscimento dell'assegno alimentare previsto in via generale per i pubblici dipendenti dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 che recita «All'impiegato sospeso è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre gli assegni per carichi di famiglia» e dagli articoli 67 e 68 CCNL comparo sanità;

Ciò premesso, ritiene questo Giudice che:

l'art. 4-ter, comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 appare inequivoco nello stabilire che per il periodo di sospensione disposta per il mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale «non sono dovuti la retribuzione né altro compenso od emolumento comunque denominato»;

la locuzione «né altro compenso od emolumento comunque denominato» appare insuscettibile di un'interpretazione che consenta di riconoscere alla ricorrente l'assegno alimentare che è, appunto, un emolumento erogato in assenza di prestazione lavorativa;

l'art. 4-ter, comma 3, citato decreto è una disposizione di carattere speciale e di conseguenza non pare percorribile la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata sulla base di parametri invocati dalla parte ricorrente e cioè gli articoli 2 e 3,4 della Costituzione;



non pare neppure possibile riconoscere il diritto all'assegno alimentare applicando in via analogica l'art. 82, decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, né l'art. 68 CCNL di comparo Sanità pubblica che riconosce al dipendente sospeso cautelatamente in caso di procedimento penale «un'indennità pari al 50% dello stipendio tabellare, nonché gli assegni del nucleo familiare e la retribuzione individuale di anzianità, ove spettanti» essendo tali disposizioni specificamente riferite alle sospensioni cautelari derivanti da violazioni aventi rilevanza disciplinare e penale.

Solamente ove l'art. 4-ter, comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 nella parte in cui recita «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» venisse ritenuta non conforme a Costituzione la domanda di un assegno alimentare potrebbe trovare accoglimento già in sede cautelare e da ciò consegue la rilevanza della questione sollevata.

Quanto alla non manifesta infondatezza

L'assegno alimentare (un emolumento erogato in assenza di prestazione lavorativa) ha natura pacificamente assistenziale (cfr. Consiglio di Stato, sezione III - 15 giugno 2015, n. 2939, TAR Lombardia, sezione I Milano, 16 maggio 2002, n. 2070) essendo generalmente riconosciuto in caso di sospensione dal rapporto di lavoro per motivi disciplinari o cautelari ed è stata considerata dalla Corte costituzionale misura ragionevole per sopperire alle esigenze alimentari del lavoratore sospeso nei casi in cui venga a mancare la corrispettività fra le prestazioni delle parti. Nella ordinanza n. 258/1988 si afferma: «appare ragionevole l'attribuzione all'impiegato sospeso cautelatamente di un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio tenuto conto della sospensione dalla prestazione lavorativa disposta cautelatamente nell'interesse pubblico» e considerando che «il precetto costituzionale posto dall'art. 36 della Costituzione ha riferimento alla tutela del lavoro e non anche alle particolari situazioni nelle quali venga a mancare l'applicazione del principio di corrispettività fra le prestazioni delle parti»;

esiste, peraltro, nel nostro ordinamento un principio generale, ricavabile dal patto di solidarietà sociale che è posto alla base della civile convivenza, per cui la dignità di ciascun individuo deve essere preservata assicurandogli i mezzi necessari per vivere (Corte costituzionale, 20 luglio 2021, n. 137, in tema di revoca delle prestazioni assistenziali in favore di condannati per gravi reati; 20 luglio 2020, n. 152, in tema di incremento delle pensioni di invalidità; 21 giugno 2021, n. 126, in tema di reddito di cittadinanza), il quale sembra non essere stato rispettato dall'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76 e successive modificazioni. Tale principio basilare si ricollega direttamente alla tutela della dignità dell'individuo, a prescindere dalla causa della condizione di indigenza e dell'imputabilità della stessa ad un suo comportamento, lecito od illecito che sia;

L'art. 2 della Costituzione nel prevedere una particolare tutela dell'individuo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (tra cui rientrano i luoghi di lavoro) non sembra permettere l'adozione di misure che possano arrivare sino al punto di ledere la dignità della persona come può avvenire quando alla persona sia preclusa ogni forma di sostentamento per far fronte ai bisogni primari della vita. (cfr. Corte costituzionale 20 luglio 2021, n. 137). Come noto il diritto al lavoro costituisce una delle principali prerogative dell'individuo su cui si radica l'ordinamento italiano che trova protezione nell'ambito dei principi fondamentali della Carta costituzionale e che viene tutelata non solo in quanto strumento attraverso cui ciascuno può sviluppare la propria personalità potendo così concorrere al progresso materiale e spirituale della società, ma innanzitutto in quanto costituisce il mezzo per assicurare alla persona ed al rispettivo nucleo familiare attraverso la giusta retribuzione il diritto fondamentale di vivere un'esistenza libera e dignitosa. È questo che si verifica nel caso in esame per tutto il personale del comparto sanità che non abbia ritenuto di vaccinarsi essendo stata loro sottratta ogni possibilità di esercitare la propria attività lavorativa costituendo la vaccinazione «requisito essenziale per lo svolgimento delle attività lavorative dei soggetti obbligati» (ex art. 4-ter, comma 2 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76.) e non potendo accedere a quegli istituti che tutelano i lavoratori in caso di perdita dell'occupazione quali l'indennità di disoccupazione (conservando il posto di lavoro) essendo tale provvidenza in ogni modo preclusa ai dipendenti pubblici a tempo indeterminato, né possono fruire, in quanto in età lavorativa, di quelle provvidenze che presuppongono una determinata anzianità anagrafica. In tal modo siffatti lavoratori perdono ogni possibilità di far fronte alle esigenze basilari della vita non potendo fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico per un periodo temporalmente rilevante (ad oggi e, solo per loro, prorogato fino al 31 dicembre 2022). Né tale lesione appare giustificata dalla finalità di «tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nella erogazione delle prestazioni di cura e di assistenza» ex art. 4, comma 1, decreto-legge n. 44/2021 nell'ambito di una situazione emergenziale, in quanto le conseguenze che esso implica nella sfera del dipendente non vaccinato (via via irrigidite a seguito delle modifiche apportate dall'originaria formulazione) appaiono eccessivamente sproporzionate e sbilanciate nell'ottica della necessaria considerazione degli altri valori costituzionali coinvolti tra cui la dignità della persona umana;

la disposizione in esame si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione in quanto, a fronte di una condotta non integrante illecito né disciplinare né penale e che riguarda una fattispecie introdotta in una fase emergenziale ed in un contesto del tutto eccezionale, nega al personale del comparto sanitario persino la corresponsione di quelle indennità come l'assegno alimentare generalmente riconosciute dall'ordinamento per sopperire alle esigenze alimentari del lavoratore sospeso anche laddove



quest'ultimo sia coinvolto in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità posto che ciò genera una irragionevole disparità di trattamento nei confronti dei soggetti che hanno posto in essere condotte che, proprio per previsione legislativa, sono esenti da alcun tipo di rilievo.

P. Q. M

Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con il dettato degli articoli 2 e 3 della Costituzione, dell'art. 4-ter, comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 nella parte in cui nel prevedere che «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» esclude in favore del personale di cui al comma 1, lettera c) dell'art. 4-ter citata disposizione, nel periodo di disposta sospensione, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 per contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, di cui all'art. 3 della Costituzione, anche in riferimento alla violazione dell'art. 2 della Costituzione.

Sospende il presente procedimento;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Brescia il 21 luglio 2022

Il Giudice del lavoro: PIPPONZI

22C00167

N. 102

Ordinanza del 23 luglio 2022 del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da R.M. e S.B.S. contro A.S. "Comune di C."

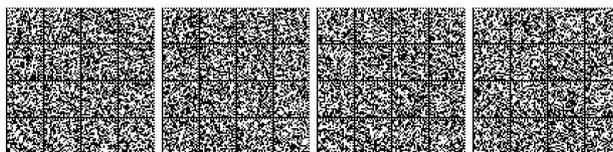
Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendenti di azienda speciale (R.S.A.) con profilo professionale di assistenti ausiliarie sanitarie) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4-ter, comma 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

LAVORO, PREVIDENZA ED ASSISTENZA OBBLIGATORIA

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 1019/2022 il Giudice del Lavoro dott. Mariarosa Pipponzi, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 30/06/2022, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel ricorso *ex art. 700 c.p.c. ante causam* promosso da R. M. (C.F...) e S. B. S. (C.F...): entrambe rappresentate e difese in giudizio dagli avv.ti Roberto Massari (C.F.: MSSRRT50B03B157F - pec: roberto.massari@brescia.pecavvocati.it) e Carlo Massari (C.F.: MSSCRL88C22B157B - pec: carlo.massari@brescia.pecavvocati.it) e Giulia Belometti (C.F. BLMGLI89S64B157V - pec: giulia.belometti@brescia.pecavvocati.it) del Foro di Brescia, con domicilio eletto presso lo studio degli Avv.ti Roberto Massari e Carlo Massari in Brescia) ricorrenti;



contro A. S. “Comune di C. “, in persona del legale rappresentante dr. S. C. , con sede a C. (...) in , C.F. , rappresentata e difesa dall’Avv. Cristina Lucrezia Biati (CF. BTICST80L64D918X, pec: cristinalucrezia.biati@brescia.pecavvocati.it) ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest’ultima sito a Lumezzane (BS) resistente;

Rilevato che R. M. e S. B. S. sono dipendenti a tempo indeterminato della A. S. di C. — Residenza Socio Assistenziale (Casa di Riposo) con profilo professionale di assistente ausiliaria sanitaria;

— le ricorrenti sono state sospese con provvedimento del Direttore dell’Azienda in data ... con decorrenza dal a motivo del mancato adempimento all’obbligo vaccinale senza retribuzione o altro compenso o emolumento comunque denominato ai sensi dell’art. 4 ter comma 3 del D.L. n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, in conseguenza dell’entrata in vigore del D.L. n. 172 del 26.11.2021 che ha esteso l’obbligo di vaccinazione per tutto il personale “ che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all’articolo 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”;

— le ricorrenti hanno chiesto il riconoscimento del diritto a percepire un assegno alimentare per tutto il periodo di sospensione in considerazione dell’impossibilità di far fronte alle primarie esigenze di vita loro e dei familiari a loro carico invocando l’applicazione nei loro confronti del disposto dell’art. 82 del D.P.R. n. 3 del 1957 e della contrattazione collettiva del comparto sanità nonché dell’art. 41 del CCNL sanità Privata AIOP, personale non medico (richiamato nel loro contratto di lavoro), affermando che la preclusione dell’art. 4 del D.L. 44/2021, riferendosi ad “ogni emolumento”, non pare impeditiva del riconoscimento di un assegno alimentare che si fonda sul presupposto diverso e distinto da quello del corrispettivo per un’attività lavorativa, attenendo ad aspetti di carattere meramente alimentare e dei bisogni della vita;

— R. M. e S. B. S. in subordine hanno eccepito l’incostituzionalità della disposizione applicata in relazione alla esclusione anche da un sussidio alimentare sostenendo: a) che la sospensione dal lavoro con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro prevista dall’art. 4 ter comma 3 del D.L. n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, ha natura cautelare al pari della sospensione prevista dall’art. 68 del CCNL comparto sanità e dall’art. 41 del CCNL sanità Privata AIOP; b) la mancata previsione di un assegno alimentare per i lavoratori sospesi ai sensi dell’art. 4 ter comma 3 del D.L. n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 risulta discriminatoria e viola gli articoli 3, 32 c.2 della Costituzione e lede altresì il diritto ad una esistenza libera e dignitosa conseguente all’impossibilità di percepire alcun reddito per il sostentamento proprio e dei propri familiari;

— l’A. S. “Comune di C. “, si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso sostenendo la legittimità del proprio operato conforme alle vigenti disposizioni di legge e sottolineando che le ricorrenti, entrambe ausiliarie socio assistenziali, erano addette al servizio di assistenza di anziani non autosufficienti e quindi ad una mansione lavorativa direttamente e strettamente a contatto con i pazienti anziani della struttura;

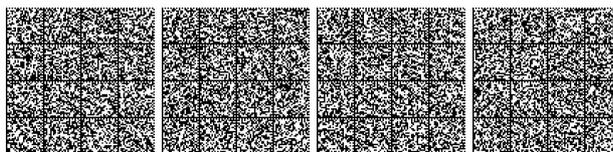
— in merito all’assegno alimentare ha affermato che la normativa che ne escludeva la corresponsione non era incostituzionale né discriminatoria e che, peraltro, le ricorrenti non avevano dimostrato né il loro stato di indigenza, né uno stato di difficoltà economica, né la circostanza che percepivano esclusivamente redditi da lavoro dipendente e che, nel contratto sanità Privata AIOP personale non medico applicabile ai loro rapporti, diversamente dal CCNL del comparto sanità, tale emolumento non era neppure previsto;

— all’udienza del 30 giugno 2022 le parti hanno discusso la vertenza e parte ricorrente ha evidenziato, in particolare, che il CCNL sanità privata AIOP personale non medico prevede al titolo V un assegno alimentare per il caso di sospensione cautelare.

OSSERVA

Quanto all’ammissibilità della questione di costituzionalità sollevata in sede cautelare:

la Corte Costituzionale si è ripetutamente espressa in senso favorevole in quanto non risulti esaurita la *potestas judicandi* , circostanza che non ricorre nel caso di specie, venendo emanata con separato atto contestualmente al presente provvedimento, solo una misura cautelare interinale, la quale è provvisoria e rimarrà efficace fino alla Camera di Consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale ed è quindi da intendersi condizionata agli esiti dello scrutinio di costituzionalità richiesta (in tal senso Corte Costituzionale 9 maggio 2013 n. 83 e Corte Costituzionale 30 gennaio 2018 n. 10)



L'art. 4 ter comma 3 del D.L.n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 nella parte in cui recita "Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati" pone dubbi di compatibilità con gli articoli 2 e 3 della Costituzione e pertanto tale questione va rimessa alla Corte Costituzionale.

Quanto alla rilevanza.

Entrambe le ricorrenti, ausiliarie socio assistenziali, sono addette al servizio di assistenza di anziani non autosufficienti della Residenza Socio Sanitaria convenuta e quindi sono tenute ad adempiere l'obbligo vaccinale;

entrambe le ricorrenti non hanno ritenuto di adempiere all'obbligo vaccinale e non hanno allegato di versare in una delle ipotesi in cui la vaccinazione può essere omessa e differita;

entrambe le ricorrenti sono state sospese con decorrenza dal ... e la loro sospensione dal servizio è prevista ora sino al 31 dicembre 2022, stante la proroga introdotta dal Decreto-Legge 24 marzo 2022, n. 24 (in *G.U.* 24/03/2022, n.70) conv. con modificazioni con legge n. 19 maggio 2022 n.52;

R. M. , nubile, ha documentato in giudizio di aver come unica fonte di sostentamento il proprio reddito da lavoro dipendente e di vivere con la sorella, R M. (affetta, per grave malattia, da invalidità con riduzione permanente della capacità lavorativa oltre 74%) che percepisce esclusivamente un assegno di euro 495, 43 appena sufficiente per sopporre alle mere esigenze alimentari dell'invalida:

S. B. S. , nubile, ha documentato in giudizio di avere come unica fonte di sostentamento il proprio reddito da lavoro dipendente e di dover provvedere da sola a mantenere ed a sostenere i costi di cura del figlio, S. (di anni ... con problemi di difficoltà di linguaggio), non riconosciuto dal padre naturale;

entrambe le ricorrenti non hanno percepito la retribuzione dal e non la potranno verosimilmente percepire sino alla data di scadenza dell'efficacia dell'obbligo vaccinale al 31 dicembre 2022 , in quanto non intendono adempiere ad esso;

entrambe le ricorrenti hanno evidenziato la impossibilità di far fronte, in assenza di reddito per un rilevante numero di mensilità, al proprio mantenimento ed a quello dei loro famigliari, alle utenze domestiche, alle visite ed alle necessità che si verificano nella vita quotidiana;

le ricorrenti agiscono in via di urgenza per ottenere il riconoscimento di un assegno alimentare come previsto in via generale per i pubblici dipendenti dall'art. 82 del DPR n.3/1957 che recita "All'impiegato sospeso è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre gli assegni per carichi di famiglia" e dall'art. 68 CCNL comparto sanità e dall'art. 41 CCNL sanità privata AIOP personale non medico o quantomeno per ottenere il versamento di un importo pari al 50% della loro retribuzione a titolo di sussidio alimentare.

Ciò premesso, ritiene questo Giudice che:

l'art. 4 ter comma 3 del D.L. n.44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n.76 appare inequivoco nello stabilire che per il periodo di sospensione disposta per il mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale " non sono dovuti la retribuzione né altro compenso od emolumento comunque denominato";

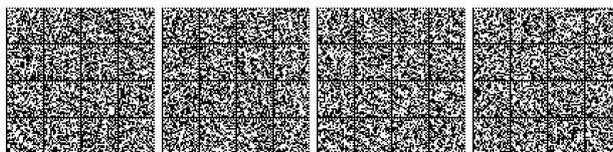
la locuzione " né altro compenso od emolumento comunque denominato" appare insuscettibile di un'interpretazione che consenta di riconoscere alle ricorrenti l'assegno alimentare che è, appunto, un emolumento erogato in assenza di prestazione lavorativa;

l'art. 4 ter comma 3 citato decreto è una disposizione di carattere speciale e di conseguenza non pare percorribile la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata sulla base di parametri invocati dalla parte ricorrente e cioè gli articoli 3 e 32 comma 2 della Costituzione né sulla base degli articoli 2,4 della Costituzione;

non pare neppure possibile riconoscere il diritto all'assegno alimentare applicando in via analogica l'art. 82 D.P.R. n. 3/1957, né l'art. 68 CCNL di comparto Sanità Pubblica che riconosce al dipendente sospeso cautelatamente in caso di procedimento penale "un'indennità pari al 50% dello stipendio tabellare, nonché gli assegni del nucleo familiare e la retribuzione individuale di anzianità, ove spettanti" essendo tali disposizioni specificamente riferite alle sospensioni cautelari derivanti da violazioni aventi rilevanza disciplinare e penale dei dipendenti pubblici e del comparto sanità;

non è neppure possibile applicare in via analogica il disposto dell'art. 41 del CCNL sanità privata AIOP personale non medico che recita testualmente "Al dipendente sospeso cautelativamente è concesso un assegno alimentare nella misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre assegni per carichi di famiglia", essendo anch'esso specificamente riferito alle sospensioni cautelari derivanti da violazioni aventi rilevanza disciplinare elencate nella medesima disposizione contrattuale collettiva;

Solamente ove l'art. 4 ter comma 3 del D.L.n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n.76 nella parte in cui recita "Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque



denominati” venisse ritenuta non conforme a Costituzione la domanda di un assegno alimentare\ sussidio alimentare pari al 50% della retribuzione da ultimo percepita potrebbe trovare accoglimento già in sede cautelare e da ciò consegue la rilevanza della questione sollevata.

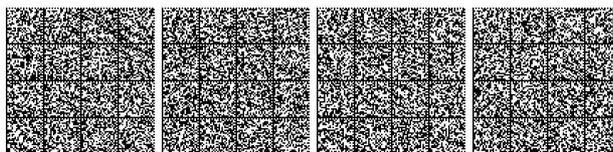
QUANTO ALLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

l’assegno alimentare (un emolumento erogato in assenza di prestazione lavorativa) ha natura pacificamente assistenziale (*cf.* Consiglio di stato sez. III -15 giugno 2015 n. 2939 Tar Lombardia Sez. I Milano, 16 maggio 2002 n. 2070) essendo generalmente riconosciuto in caso di sospensione dal rapporto di lavoro per motivi disciplinari o cautelari ed è stata considerata dalla Corte Costituzionale misura ragionevole per sopperire alle esigenze alimentari del lavoratore sospeso nei casi in cui venga a mancare la corrispettività fra le prestazioni delle parti. Nella ordinanza n. 258\1988 si afferma: “ appare ragionevole l’attribuzione all’impiegato sospeso cautelarmene di un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio tenuto conto della sospensione dalla prestazione lavorativa disposta cautelarmene nell’interesse pubblico” e considerando che “il precetto costituzionale posto dall’art. 36 Cost. ha riferimento alla tutela del lavoro e non anche alle particolari situazioni nelle quali venga a mancare l’applicazione del principio di corrispettività fra le prestazioni delle parti”;

esiste, peraltro, nel nostro ordinamento un principio generale, ricavabile dal patto di solidarietà sociale che è posto alla base della civile convivenza, per cui la dignità di ciascun individuo deve essere preservata assicurandogli i mezzi necessari per vivere (Corte costituzionale, 20 luglio 2021 n. 137, in tema di revoca delle prestazioni assistenziali in favore di condannati per gravi reati; 20 luglio 2020 n. 152, in tema di incremento delle pensioni di invalidità; 21 giugno 2021 n. 126, in tema di reddito di cittadinanza), il quale sembra non essere stato rispettato dall’articolo 4 ter comma 3, del decreto legge 1 aprile 2021 n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021 n. 76 . Tale principio basilare si ricollega direttamente alla tutela della dignità dell’individuo, a prescindere dalla causa e dell’imputabilità della stessa ad un suo comportamento, lecito od illecito che sia;

l’art. 2 della Costituzione nel prevedere una particolare tutela dell’individuo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (tra cui rientrano i luoghi di lavoro) non sembra permettere l’adozione di misure che possano arrivare sino al punto di ledere la dignità della persona come può avvenire quando alla persona sia preclusa ogni forma di sostentamento per far fronte ai bisogni primari della vita. (*cf.* Corte Costituzionale 20 luglio 2021 n. 137). Come noto il diritto al lavoro costituisce una delle principali prerogative dell’individuo su cui si radica l’ordinamento italiano che trova protezione nell’ambito dei principio fondamentali della Carta Costituzionale e che viene tutelata non solo in quanto strumento attraverso cui ciascuno può sviluppare la propria personalità potendo così concorrere al progresso materiale e spirituale della società, ma innanzitutto in quanto costituisce il mezzo per assicurare alla persona ed al rispettivo nucleo familiare attraverso la giusta retribuzione il diritto fondamentale di vivere una esistenza libera e dignitosa. È questo che si verifica nel caso in esame per tutto il personale che opera nell’ambito sanitario e nelle residenze socio sanitarie che non abbia ritenuto di vaccinarsi essendo stata loro sottratta ogni possibilità di esercitare la propria attività lavorativa costituendo la vaccinazione “requisito essenziale per lo svolgimento delle attività lavorative dei soggetti obbligati” (ex art. 4 ter co. 2 del D.L. n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76.) e non potendo accedere a quegli istituti che tutelano i lavoratori in caso di perdita dell’occupazione quali l’indennità di disoccupazione (conservando il posto di lavoro), né possono fruire, in quanto in età lavorativa, di quelle provvidenze che presuppongono una determinata anzianità anagrafica. In tal modo siffatti lavoratori perdono ogni possibilità di far fronte alle esigenze basilari della vita non potendo fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico per un periodo temporalmente rilevante (ad oggi e, solo per loro, prorogato fino al 31 dicembre 2022). Né tale lesione appare giustificata dalla finalità di “ tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nella erogazione delle prestazioni di cura e di assistenza” ex art. 4 co. 1 D.L. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n.76 nell’ambito di una situazione emergenziale, in quanto le conseguenze che esso implica nella sfera del dipendente non vaccinato (via via irrigidite a seguito delle modifiche apportate dall’originaria formulazione) appaiono eccessivamente sproporzionate e sbilanciate nell’ottica della necessaria considerazione degli altri valori costituzionali coinvolti tra cui la dignità della persona umana;

la privazione automatica ed assoluta di ogni forma di sostegno economico per l’intera durata del periodo di sospensione dal servizio sembra al sottoscritto giudice irragionevole e sproporzionata in riferimento al principio di tutela della dignità dell’individuo, di cui all’articolo 2 della Costituzione. Tale automatismo si rivela ancor più irragionevole nel caso del dipendente sospeso dal servizio che, come le ricorrenti, sia impossibilitato a procurarsi altrimenti il reddito necessario per attendere alle ordinarie esigenze di vita;



la disposizione in esame si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione in quanto, a fronte di una condotta non integrante illecito né disciplinare né penale e che riguarda una fattispecie introdotta in una fase emergenziale ed in un contesto del tutto eccezionale, nega al personale che opera nelle strutture di cui all'articolo 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 persino la corresponsione di quelle indennità come l'assegno alimentare generalmente riconosciute dall'ordinamento per sopperire alle esigenze alimentari del lavoratore sospeso anche laddove quest'ultimo sia coinvolto in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità posto che ciò genera una irragionevole disparità di trattamento nei confronti dei soggetti che hanno posto in essere condotte che, proprio per previsione legislativa, sono esenti da alcun tipo di rilievo.

P.Q.M

Visto l'articolo 134 Costituzione e l'articolo 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, dell'articolo 4 ter comma 3 del D.L. n. 44/2021 cono. dalla legge 28 maggio 2021 n.76 nella parte in cui prevede che "Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati" per contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, di cui all'articolo 3 della Costituzione, anche in riferimento alla violazione dell'articolo 2 della Costituzione.

Sospende il presente procedimento;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Brescia il 23 luglio 2022

Il Giudice del lavoro: PIPPONZI

22C00168

N. 103

Ordinanza del 20 giugno 2022 del G.I.P. del Tribunale di Nola nel procedimento penale a carico di F.A.

Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero per infondatezza della notizia di reato - Preclusione per il giudice per le indagini preliminari di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato.

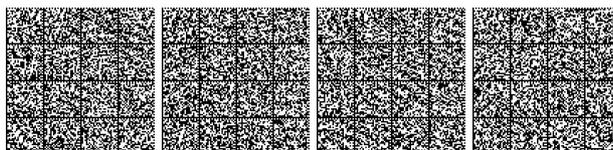
– Codice di procedura penale, artt. 409, commi 4 e 5, e 411, commi 1 e 1-bis, in combinato disposto.

TRIBUNALE DI NOLA

SEZIONE GIP/GUP

Ordinanza di sospensione del procedimento e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale (articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti, legge 11 marzo 1953, n. 87).

Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Nola, dott. Raffaele Muzzica, all'esito della camera di consiglio del 20 giugno 2022, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di F. A., nato a (...) il (...), ivi residente alla via (...) n. (...) Libero - non comparso difeso di fiducia dall'avv. Giovanni Maria Abate, presente indagato per il reato di cui all'art. 614 del codice penale, commesso in data (...) in (...) nei confronti di: N. E., nato a (...) il (...), non comparso difeso dall'avv. Angelo Pignatelli, presente tramite il delegato, avv. Vincenzo Miele per sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 409, commi 4 e 5 e 411, comma 1-bis del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono che il giudice per le indagini preliminari, a seguito di richiesta di



archiviazione avanzata dal pubblico ministero per infondatezza della notizia di reato, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato, possa pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, per violazione degli articoli 3, 27, commi 1 e 3, 76, 101, 111, 117 della Costituzione in riferimento all'art. 6 CEDU.

1. Svolgimento del procedimento.

Nel procedimento in epigrafe indicato il pubblico ministero avanzava richiesta di archiviazione in data 30 agosto 2019, notificata alla persona offesa in data 31 gennaio 2022, per infondatezza della notizia di reato.

A seguito della richiesta di archiviazione lo scrivente in funzione di giudice per le indagini preliminari fissava udienza camerale ai sensi dell'art. 409, comma 2 del codice di procedura penale.

In quella udienza — non comparso il pubblico ministero — il giudice verificava la regolarità del contraddittorio ed invitava le parti a rassegnare le loro conclusioni, sollecitando espressamente il contraddittorio circa la possibilità di emettere un'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto. Sul punto, entrambe le parti, rappresentate dai loro difensori, non si opponevano.

All'esito della discussione, prima di pronunciarsi nel merito della richiesta di archiviazione, questo giudice ritiene di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale che di seguito si esporrà, e dunque di sospendere il procedimento e trasmettere gli atti alla Corte costituzionale per la sua risoluzione.

2. La rilevanza della questione.

2.1. Il fatto storico.

Dagli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero il fatto sottoposto al vaglio di questo giudice deve essere ricostruito nei termini che seguono.

Nella denuncia querela versata nel fascicolo, la persona offesa riferiva che alle ore (...) del (...) si era allontanata da casa per circa quindici minuti, al fine di svolgere una commissione.

Al suo ritorno il denunciante notava all'interno della stradina privata, nella parte di sua esclusiva proprietà, debitamente indicata da cartellonistica e da una sbarra per l'accesso, la presenza di un individuo intento a prendere delle misure con un metro pieghevole. Al che la persona offesa si avvicinava al soggetto, chiedendogli chi fosse e cosa stesse facendo, ottenendo dallo stesso, che gli intimava di allontanarsi e di non infastidirlo, una brusca risposta.

La persona offesa, dunque, si qualificava come proprietario dell'area, rappresentando invano all'ignoto soggetto che questi si era introdotto nella sua proprietà senza preventiva autorizzazione.

Per tali motivi il denunciante richiedeva l'intervento delle Forze dell'ordine che, sopraggiunte nell'immediatezza, provvedevano ad identificare il soggetto, ancora presente sul posto, come il geometra F. A., deferendolo all'Autorità giudiziaria per il reato indicato in epigrafe.

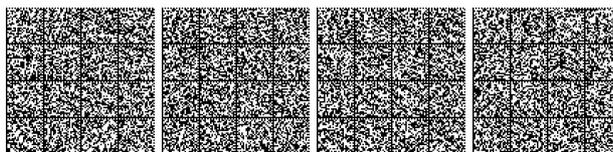
2.2. La qualificazione giuridica del fatto ai sensi della fattispecie di cui all'art. 614 del codice penale.

Ritiene questo giudice che il fatto, così come ricostruito, sia pienamente sussumibile nella fattispecie incriminatrice di cui all'art. 614 del codice penale ipotizzata dall'ufficio del pubblico ministero.

Quanto alla fattispecie oggettiva del delitto in questione, non vi è dubbio che l'indagato si sia introdotto, contro la volontà del titolare, in una pertinenza dell'abitazione dello stesso, debitamente protetta da apposite misure di sicurezza («Integra il delitto di violazione di domicilio la condotta del soggetto che si introduca, contro la volontà di chi ha il diritto di escluderlo, in un locale di pertinenza di un'abitazione, regolarmente chiuso a chiave e saltuariamente visitato e sorvegliato da chi ne abbia la disponibilità, in quanto l'attualità dell'uso, cui è collegato il diritto alla tutela della libertà individuale non implica la sua continuità e, pertanto, non viene meno in ragione dell'assenza, più o meno prolungata nel tempo, dell'avente diritto.» (Sez. 5, sentenza n. 29934 del 16 giugno 2006 ud. (dep. 12 settembre 2006) rv. 235151 - 01); «Il giardino adiacente ad una casa di abitazione costituisce appartenenza della casa medesima. (fattispecie in tema di violazione di domicilio)». (v. 118855, anno 1971). (Sez. 5, sentenza n. 7700 del 25 maggio 1973 ud. (dep. 5 novembre 1973) rv. 125375 - 01).

Sussiste, infine, anche una concreta offesa al bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice in questione, atteso che la condotta del F. ha compresso lo *ius excludendi* del titolare del bene, che si determinava a richiedere l'intervento delle Forze dell'ordine.

Quanto alla fattispecie soggettiva, sussiste il dolo richiesto, giacché il F. non soltanto era pienamente consapevole della sussistenza di un titolo di godimento altrui (reso evidente nella cartellonistica recante «strada privata», nonché nella sbarra all'accesso della pertinenza, e confermato altresì dal contenuto della memoria difensiva versata agli atti) ma ha anche volontariamente agito, non desistendo dalla permanenza nella proprietà del N. nonostante quest'ultimo gli avesse intimato di allontanarsi, qualunque fosse lo scopo della sua azione (*cf.*: «L'elemento psicologico del reato



di cui all'art. 614 del codice penale consiste nel dolo generico, cioè nella coscienza e volontà dell'agente di introdursi nell'altrui abitazione contro la volontà di colui che è titolare del diritto di esclusione restandone estraneo, e quindi irrilevante, il fine preposti dall'agente (nella specie: intendimento di parlare col coniuge separato e con i figli).» (Sez. 5, sentenza n. 6401 dell'8 ottobre 1987 ud. (dep. 27 maggio 1988) rv. 178475 - 01).

Dagli atti utilizzabili ai fini della decisione non emerge, infine, la sussistenza di cause di giustificazione o di cause di non punibilità *lato sensu* intese e, dunque, la richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato non può essere accolta.

2.3. La sussistenza, in concreto, dei presupposti della particolare tenuità dell'offesa e della non abitualità del comportamento (art. 131-*bis* del codice penale).

Nondimeno, ritiene questo giudice che sussistano nel caso di specie gli indici-criteri della particolare tenuità dell'offesa e della non abitualità del comportamento richiesti dall'art. 131-*bis* del codice penale ai fini del riconoscimento della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto ivi prevista.

Quanto al primo indice, di natura oggettiva, della particolare tenuità dell'offesa, va infatti rilevato che la compressione dell'inviolabilità del domicilio, bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice di cui all'art. 614 del codice penale, pur sussistente secondo quanto si è rilevato *supra*, deve al contempo considerarsi particolarmente esigua nel caso di specie: infatti, si è verificata per un lasso temporale pressappoco quantificabile in mezz'ora (*cf.* Cassazione Sez. 3, n. 47039 dell'8 ottobre 2015, pubblico ministero in proc. (...), non mass., secondo cui il reato permanente, non essendo riconducibile nell'alveo del comportamento abituale ostativo al riconoscimento del beneficio *ex* art. 131-*bis* del codice penale, può essere oggetto di valutazione con riferimento all'«indice-criterio» della particolare tenuità dell'offesa, la cui sussistenza sarà tanto più difficilmente rilevabile quando più tardi sarà cessata la permanenza).

Analogamente, non appaiono particolarmente allarmanti le modalità della condotta, e ciò alla luce del fatto che la violazione di domicilio è stata perpetrata dal F. in assenza di violenza o minaccia alla persona e, stando a quanto consta a questo giudice, non per fini ulteriormente illeciti.

Non sussiste, inoltre, neppure alcuno degli indici presuntivi di cui all'art. 131-*bis*, comma 2 del codice penale, idonei ad escludere la qualificazione dell'offesa in termini di particolare tenuità (motivi abietti o futili, crudeltà o sevizie, minorata difesa della vittima, eventi di morte o lesioni gravissime).

Sotto tale primo profilo deve ritenersi, in definitiva, che si è trattato di una violazione di domicilio di breve durata e di scarsa entità, e che dunque si è risolta in un'offesa decisamente lieve ai beni giuridici tutelati dalla fattispecie criminosa in questione.

Quanto al secondo indice, di natura soggettiva, della non abitualità del comportamento, non risulta agli atti che il (...), incensurato e geometra di professione, abbia già in passato commesso condotte della medesima indole, o comunque a questa analoghe o assimilabili, né tantomeno abbia già altrimenti beneficiato della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale.

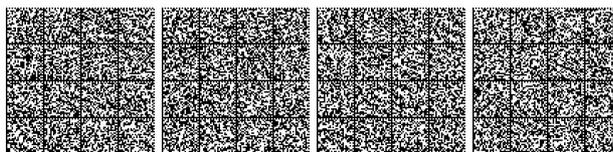
Né osta alla qualificazione in termini di non abitualità del comportamento la disposizione di cui all'art. 131-*bis*, comma 3, del codice penale, secondo cui «Il comportamento è abituale ... nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali o reiterate». Ed invero, nel caso di specie si è di fronte ad un reato realizzato mediante una condotta unitaria da parte dell'indagato.

In definitiva sussistono, nel caso di specie, tutti i presupposti normativi che consentirebbero l'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, giacché il delitto di cui all'art. 614 del codice penale è punito con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento dell'indagato non è abituale.

2.4. La preclusione all'applicazione della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto in ragione dell'omesso *iter* procedimentale previsto dall'art. 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale: la contraria giurisprudenza di legittimità.

L'applicazione della causa di non punibilità in questione al caso di specie è tuttavia preclusa dal combinato disposto degli articoli 409, commi 4 e 5, 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, come interpretato dalla Suprema Corte, che, con giurisprudenza consolidata e non contrastata, nega al giudice per le indagini preliminari la possibilità di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, in assenza della speciale procedura «a contraddittorio anticipato» introdotta dal legislatore.

Nel caso di specie, la giurisprudenza di legittimità ritiene che «Il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto, pronunciato ai sensi dell'art. 411, comma primo, codice di procedura penale, è nullo se emesso senza l'osservanza della speciale procedura prevista al comma primo *bis* di detta norma, non essendo le disposizioni generali contenute negli articoli 408 e seguenti del codice di procedura penale idonee a garantire il necessario contraddittorio



sulla configurabilità della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* del codice penale (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto viziato il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto emesso a fronte della richiesta del pubblico ministero per insussistenza del reato)». (Sez. 5, sentenza n. 36857 del 7 luglio 2016 Cc. (dep. 5 settembre 2016) rv. 268323 - 01), non ritenendo sufficiente neppure — come avvenuto nel procedimento in epigrafe — un'attivazione del contraddittorio in udienza camerale («Il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto, pronunciato ai sensi dell'art. 411, comma 1 del codice di procedura penale, è nullo se emesso senza l'osservanza della speciale procedura prevista al comma 1-*bis* di detta norma, non essendo le disposizioni generali contenute negli articoli 408 e seguenti del codice di procedura penale idonee a garantire il necessario contraddittorio sulla configurabilità della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* del codice penale (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto viziata l'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto emessa a seguito dell'udienza camerale fissata a seguito dell'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione, nel corso della quale il giudice per le indagini preliminari aveva espressamente invitato le parti a prendere in esame anche il tema della possibile archiviazione ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale)»). (Sez. 6, sentenza n. 6959 del 16 gennaio 2018 Cc. (dep. 13 febbraio 2018) rv. 272483-01; *cf.* conformi, Sez. 5, n. 40293 del 15 giugno 2017 - dep. 5 settembre 2017, (...) e altro, rv. 271010; Sez. 5, n. 36857 del 7 luglio 2016, (...), rv. 268323).

Secondo la citata giurisprudenza di legittimità il decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, nell'introdurre l'istituto di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, non ha considerato l'ipotesi in cui sia il giudice per le indagini preliminari a ritenere applicabile la causa di non punibilità, in presenza di una richiesta di archiviazione del pubblico ministero per infondatezza della notizia di reato.

Espressamente — e si ritornerà sul punto nella parte motiva di questa ordinanza relativa alla violazione dei canoni del giusto processo — la Suprema Corte afferma che nei casi in cui il giudice per le indagini preliminari ritenga il fatto meritevole della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, dovrà ripristinare lo schema procedimentale ordinario, restituendo gli atti al pubblico ministero e disponendo con ordinanza che, entro dieci giorni, questi formuli l'imputazione, salvo che il pubblico ministero non ritenga di presentare una nuova richiesta di archiviazione *ex art.* 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

La Suprema Corte, in altri termini, ritiene la procedura di cui all'art. 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale l'unico meccanismo in grado di assicurare adeguata garanzia alle prerogative della persona offesa nonché al diritto di difesa dell'indagato, comunque inciso da un provvedimento come l'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto non del tutto sprovvisto di conseguenze pregiudizievoli (a maggior ragione, dopo l'autorevole avallo delle Sezioni unite, secondo cui «Il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto *ex art.* 131-*bis* del codice penale deve essere iscritto nel casellario giudiziale, ferma restando la non menzione nei certificati rilasciati a richiesta dell'interessato, del datore di lavoro e della pubblica amministrazione.» (Sez. Un., sentenza n. 38954 del 30 maggio 2019 Cc. (dep. 24 settembre 2019) rv. 276463 - 01).

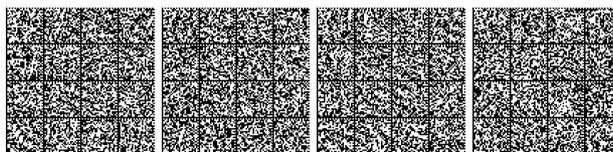
La pretertorietà dell'interpretazione della Suprema Corte formatasi sulle disposizioni di cui agli articoli 409 e 411, commi 1 e 1-*bis* del codice di procedura penale non consente a questo giudice alternative.

La giurisprudenza di legittimità, infatti, ha espressamente ritenuto illegittima l'interpretazione dei giudici di merito che, nei primi casi di applicazione del nuovo istituto, facendo leva sul generico riferimento alla possibilità di archiviazione per tenuità del fatto nel comma 1 dell'art. 411 del codice di procedura penale, ritennero di emettere ordinanze di archiviazione *ex art.* 131-*bis* del codice penale anche in assenza della speciale procedura di cui al comma 1-*bis*.

La solidità di un vero e proprio «diritto vivente» ostativo alla prospettiva ermeneutica fatta propria dallo scrivente rappresenta un fattore fondante la rilevanza della questione di legittimità costituzionale qui sollevata, sancendo l'infertilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata da parte del giudice *a quo*, destinata ad infrangersi contro lo scoglio di una giurisprudenza di legittimità militante in senso opposto (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 299 del 2005).

Come è noto, infatti, in presenza di una pluralità di pronunce conformi di legittimità e/o di merito (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 236 del 2010, n. 23 del 2016; ordinanza n. 463 del 2002, n. 297 del 2007) nonché di orientamenti stabilmente consolidati nella giurisprudenza (Corte costituzionale - sentenza n. 91 del 2004, n. 220 del 2015, n. 109 del 2016), l'obbligo di interpretazione conforme si intende attenuato.

D'altra parte, l'utilizzo degli ordinari criteri ermeneutici — *in primis*, quello di specialità, avendo previsto il legislatore una peculiare forma procedimentale per la richiesta di archiviazione per tenuità del fatto, nonché quello storico-sistemico, ricostruttivo della originaria *voluntas legis* — inibisce ulteriormente qualsiasi tentativo di interpretazioni costituzionalmente orientate.



Né può ritenersi praticabile, in quanto non espressamente prevista dal legislatore, né sollecitata dalla giurisprudenza di legittimità, una soluzione in via di prassi per la quale il giudice, al termine dell'udienza camerale, restituiscia gli atti al pubblico ministero, «invitandolo» a reiterare la richiesta di archiviazione nelle forme di cui all'art. 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

Tale possibilità interpretativa, peraltro, si esporrebbe egualmente a dubbi di legittimità costituzionale, più diffusamente esposti nel paragrafo 3.3. della presente ordinanza.

Per tali ragioni, è in definitiva rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto prima richiamato, giacché questo, come interpretato dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, costituisce l'unico ostacolo all'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale al fatto per cui si procede: ove il combinato disposto venisse dichiarato costituzionalmente illegittimo, il fatto posto in essere dal F., per le ragioni in precedenza addotte, potrebbe dunque essere senz'altro considerato di particolare tenuità e questo giudice potrebbe procedere all'archiviazione perché il fatto non è punibile per particolare tenuità, a seguito dello svolgimento dell'udienza camerale e previa interlocuzione delle parti comparse, sentite sul punto e che non si sono opposte ad una pronuncia in tal senso.

3. La non manifesta infondatezza della questione.

Tanto premesso in punto di rilevanza della questione, ritiene lo scrivente che l'inibizione per il giudice per le indagini preliminari, previo contraddittorio in apposita udienza camerale e stante la mancata opposizione delle parti, di pronunciare ordinanza di archiviazione *ex art.* 131-*bis* del codice penale in mancanza dell'apposita procedura *ex art.* 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale sia contraria ai principi di uguaglianza e proporzionalità (art. 3 della Costituzione), di responsabilità per il fatto e personalità della responsabilità penale (articoli 25, comma 2 e 27, comma 1, della Costituzione), della finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3 della Costituzione), nonché di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), anche in riferimento ai principi e criteri direttivi della legge delega (art. 76 della Costituzione), di ragionevole durata del processo (art. 101 della Costituzione e 6 CEDU, per il tramite dell'art. 117 della Costituzione) e di soggezione dei giudici esclusivamente alla legge (art. 101 della Costituzione).

3.1. I principi sostanziali e processuali ispiratori dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto.

Al solo fine di rendere più agevole l'esposizione dei dubbi di legittimità costituzionale nutriti da questo giudice, appare opportuno premettere qualche breve considerazione sulla figura della particolare tenuità del fatto.

Com'è noto, con l'introduzione dell'art. 131-*bis* del codice penale ad opera del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 28 aprile 2014, n. 67, il legislatore ha finalmente introdotto nel sistema penale comune italiano una disciplina, invero sollecitata da decenni dalla dottrina penalistica, per le c.d. microviolazioni non autonome. La soluzione dommatica prescelta dal legislatore delegante e da quello delegato è stata l'introduzione di una causa generale di non punibilità (su tale pacifica natura giuridica *cf.* Cassazione pen., Sez. Un., sentenza n. 13681/16, (...) nonché Corte costituzionale, sentenza n. 207 del 2017).

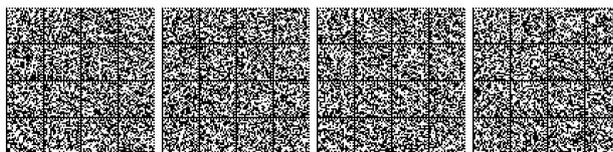
Si tratta di una norma di parte generale che, combinata di volta in volta con le singole fattispecie criminose, delinea la fisionomia dell'illecito bagatellare non punibile, vale a dire quel fatto-reato che — mutuando delle efficaci espressioni impiegate dalla dottrina penalistica tedesca — pur essendo in astratto «meritevole di pena» (*strafwürdig*) in quanto offensivo di un bene giuridico degno di tutela penale, per l'esiguità dell'offesa ad esso in concreto arrecata e per il grado di responsabilità individuale, non ne è in concreto «bisognoso» (*strafbedürftig*) — *rectius*, non è bisognoso di una pena come quella delineata dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, orientata alla rieducazione, e non alla mera retribuzione per il fatto commesso.

La rinuncia dell'ordinamento all'applicazione di una pena per fatti di scarsa gravità costituisce dunque l'attuazione dei principi, di rango costituzionale, di sussidiarietà (o *extrema ratio*) del diritto penale e di proporzionalità, inteso nella sua componente tripartita della idoneità (*Geeignetheit*), della necessità (*Erforderlichkeit*) e della proporzione in senso stretto (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*), intimamente connessi, come meglio si tenderà di porre in evidenza, ai principi di responsabilità per il fatto (art. 25, comma 2 della Costituzione), di personalità della responsabilità penale (art. 27, comma 1, della Costituzione) e a quello rieducativo (art. 27, comma 3 della Costituzione).

Come già anticipato in punto di rilevanza della questione, il legislatore ha tracciato il campo applicativo della causa di non punibilità in esame ancorando il suo riconoscimento a tre distinte condizioni, tra loro cumulative (art. 131-*bis*, comma 1 del codice penale):

1) che si tratti di reato punito con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero con pena pecuniaria, sola o congiunta alla prima;

2) che l'offesa sia di particolare tenuità, tenuto conto della gravità del danno o del pericolo e delle modalità della condotta;



3) che il comportamento non sia abituale.

La valutazione legislativa circa la particolare tenuità del fatto è dunque fondata su tre criteri quantitativo-qualitativi di selezione dell'illecito penale bagatellare: il primo è di natura astratta, in quanto agganciato all'entità della pena detentiva massima comminata; il secondo e il terzo sono invece di natura concreta, in quanto ancorati alla scarsa gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito *hic et nunc* considerato, desunte dagli indici-criteri della tenuità dell'offesa (a sua volta da valutarsi in base agli indici-requisiti dell'entità del danno o del pericolo cagionato e delle modalità non allarmanti della condotta, *id est* del disvalore d'evento e del disvalore oggettivo d'azione) e della non abitualità del comportamento (*id est*, della non pericolosità dell'autore).

Dall'analisi di tali criteri emerge dunque che il legislatore, in linea con una concezione gradualistica dell'illecito nelle sue componenti sia oggettive che soggettive, ha considerato suscettibili di essere considerati di particolare tenuità reati — *rectius* fatti — appartenenti ad un'ampia ed eterogenea macro-categoria, ad oggi delimitata dalla circostanza che la relativa pena detentiva edittale massima non sia superiore a cinque anni: al di sopra di tale limite vi è una presunzione assoluta di non particolare tenuità del fatto, che la Corte costituzionale ha già avuto modo di ritenere di per sé non irragionevole (sentenza n. 207 del 2017).

Al di sotto di tale limite, invece, qualsiasi reato può essere considerato in concreto di particolare tenuità, ove il fatto storico conforme alla fattispecie incriminatrice sia caratterizzato dagli indici-criteri della tenuità dell'offesa e della non abitualità del comportamento, la cui ricorrenza va di conseguenza accertata, di volta in volta, dal giudice mediante una «valutazione mirata sulla manifestazione del reato, sulle sue conseguenze», dal momento che «... non esiste un'offesa tenue o grave in chiave archetipica. È la concreta manifestazione del reato che ne segna il disvalore», di talché al di sotto del limite di pena detentiva massima di cinque anni «non si dà tipologia di reato per la quale non sia possibile la considerazione della modalità della condotta; ed in cui sia quindi inibita ontologicamente l'applicazione del nuovo istituto» (in termini Cassazione pen., Sez. Un., (...), cit.).

È pertanto inevitabile che, nella valutazione di tali indicatori, analogamente a quanto avviene — e non a caso — in fase di commisurazione della pena, il giudice (e non il pubblico ministero, si ritornerà sul punto *ultra*) goda di un ampio margine di apprezzamento, strettamente connesso alla variegata gamma di possibili manifestazioni concrete di una medesima fattispecie di reato, fatte salve le sole presunzioni assolute di non particolare tenuità dell'offesa previste dall'art. 131-*bis*, comma 2 del codice penale («L'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità ai sensi del primo comma ...») e di abitualità del comportamento, previste dal comma 3 («Il comportamento è abituale ...»).

In altri termini, nell'ottica sostanzialistica ed assiologicamente orientata espressiva del volto costituzionale del diritto penale, la gravità di un fatto-reato, e con essa la risposta sanzionatoria approntata dall'ordinamento, dipende, in astratto, dal grado di meritevolezza del bene giuridico tutelato e dal tipo di elemento psicologico richiesto dalla fattispecie (elementi valutati in astratto dal legislatore, mediante la previsione di differenziate cornici edittali); e, in concreto, dalla gravità dell'offesa arrecata al bene, dalle modalità della condotta, dall'intensità dell'elemento psicologico, nonché dal grado di responsabilità colpevole del suo autore: in altri termini, dalla specificità della concreta e irripetibile modalità di manifestazione dell'illecito nella realtà fenomenica, perché, come ricordato dalle stesse Sezioni unite della Suprema Corte («l'uomo deve essere condannato secondo la verità e non secondo le presunzioni») (Cass. pen., Sez. Un., (...), cit.).

Tali connotazioni sostanziali dell'istituto della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto si riallacciano, strettamente, altresì ad esigenze processualistiche, rappresentate dagli ideali, espressione di una matura civiltà giuridica liberale, per cui il processo rappresenta di per sé una pena per un soggetto presunto innocente e, in un'ottica di costi-benefici non solo economici ma soprattutto umani, la «risorsa Giustizia» è caratterizzata da finitezza e deve essere, dunque, amministrata con proporzionalità e ragionevolezza.

Come testualmente sancito nella relazione illustrativa al decreto legislativo «... sotto il profilo processuale, l'istituto dell'irrelevanza contribuisce a realizzare l'esigenza di alleggerimento del carico giudiziario nella misura in cui la definizione del procedimento tende a collocarsi nelle sue prime fasi. Peraltro, la definizione anticipata per irrilevanza del fatto, oltre a soddisfare esigenze di deflazione processuale, risulta del tutto consentanea anche al principio di proporzionalità, essendo il dispendio di energie processuali per fatti bagatellari sproporzionato sia per l'ordinamento sia per l'autore, costretto a sopportare il peso anche psicologico del processo a suo carico».

Ciò premesso in via generale, a fronte di un fatto di reato suscettibile di valutazione ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice di procedura penale, il già citato combinato disposto degli articoli 409 e 411 del codice di procedura penale, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, impedisce al giudice per le indagini preliminari l'applicazione dell'istituto in ragione di un approccio eminentemente formalistico che, tuttavia, come si vedrà nel prosieguo della motivazione, ad avviso di questo giudice finisce per frustrare quelle legittime esigenze, sostanziali e processuali, che l'ordito normativo di riferimento dovrebbe contribuire a difendere.



3.2. La violazione del principio di ragionevolezza intrinseca: le finalità sostanziali della legge delega (articoli 3, 27, commi 1 e 3, 76 della Costituzione).

Il combinato disposto normativo oggetto della presente ordinanza presenta evidenti profili di irragionevolezza intrinseca, in quanto reca un portato ermeneutico in contrasto con le finalità sostanziali e processuali poste a fondamento dell'istituto. D'altronde, come da tempo la stessa Corte costituzionale ha inequivocabilmente affermato «Il principio di proporzionalità [va] inteso [...] anche e soprattutto, quale “criterio generale” di congruenza degli strumenti normativi rispetto alle finalità da perseguire» (Corte costituzionale, sentenza n. 487 del 1989).

Con riferimento alle finalità sostanziali «tradite» dal combinato disposto degli articoli 409 e 411 del codice di procedura penale, va rilevato che esso preclude al giudice per le indagini preliminari in sede di udienza camerale un vaglio individualizzante del singolo e irripetibile fatto storico portato alla sua attenzione, costringendolo così ad imbastire un processo finalizzato all'applicazione di una pena virtualmente sproporzionata nell'*an* ancor prima che nel *quantum*, poiché da applicare ad un fatto che, in base ai criteri generali fissati dal medesimo legislatore, non ne è invece «bisognoso»: ciò determina una violazione non soltanto del principio di uguaglianza, *sub specie* di ragionevolezza e proporzione, ma anche dei principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, commi 1 e 3 della Costituzione.

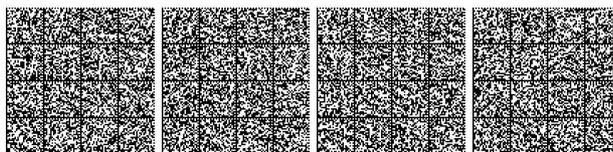
Infatti, l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio costituisce evidente attuazione del «mandato costituzionale di “personalità” della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 222 del 2018); al contempo, «... una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa» (Corte costituzionale, ult. cit.; ma v. già, *ex multis*, sentenza n. 236 del 2016 e n. 68 del 2012).

E come ormai da tempo la Corte, superando la concezione c.d. polifunzionale della pena, ha inequivocabilmente affermato, il rispetto della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione, implica e al contempo impone un «“principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» e, «lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (Corte costituzionale, sentenza n. 313 del 1990).

Come, da ultimo, la giurisprudenza costituzionale ha vigorosamente rimarcato «... allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017) in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce, l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (sentenza n. 40 del 2019; v., da ultimo, sentenza n. 102/2020).

Questo giudice non ignora che, in sede di udienza camerale *ex art.* 409 del codice di procedura penale, lo scrivente non è chiamato ad irrogare concretamente una pena nei confronti dell'indagato. Tuttavia, l'inibizione della formula archiviativa per particolare tenuità del fatto, in uno con l'imposizione nei confronti dell'indagato di un «immeritato processo» mediante il ricorso all'imputazione coatta, professata dalla giurisprudenza di legittimità, costituiscono, a sommosso avviso dello scrivente, parimenti delle violazioni dei principi sopra richiamati, nella parte in cui non consentono al giudice per le indagini preliminari di «disapplicare» un virtuale trattamento sanzionatorio nei confronti dell'indagato, che nel caso concreto risulterebbe sproporzionato.

Ebbene, la potenziale applicazione di una pena, anche minima (mediante un processo, anche breve) all'autore di un illecito considerato di particolare tenuità alla luce dei criteri previsti dallo stesso ordinamento, e dunque di essa non bisognoso, costituisce una reazione sproporzionata dell'ordinamento, che sacrifica e banalizza la libertà personale dell'individuo, dichiarata «inviolabile» dall'art. 13 della Costituzione, a fronte di fatti che non dimostrano alcun reale bisogno di pena: la sua inflizione (peraltro appannaggio di un giudice «diverso» da quello chiamato a valutare la richiesta di archiviazione del pubblico ministero) realizzerebbe, pertanto, un ingiustificato, inutile e intollerabile sacrificio della libertà personale, in violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, di personalità della responsabilità



penale e di rieducazione, oltre che di sussidiarietà del diritto penale o *extrema ratio*, il quale esige che la sanzione più grave di cui l'ordinamento dispone sia attivata esclusivamente in relazione a fatti realmente bisognosi di pena, in mancanza di strumenti alternativi di tutela (*cf.*, per tutte, la sentenza n. 364 del 1988).

Piuttosto, l'applicazione di una pena sproporzionata in sé in quanto non necessaria per il perseguimento delle finalità di risocializzazione di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione — e con essa la celebrazione del relativo processo — assume un significato eminentemente simbolico (benché simbolici non siano affatto i risultati concreti che essa produce sulle persone «in carne ed ossa»), nulla apportando alla concreta tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti.

Appare appena il caso di sottolineare che tali *rationes* sottese all'introduzione dell'istituto costituiscono il *plafond* dei principi e criteri direttivi della legge n. 67 del 2014, palesemente violati — con conseguente violazione altresì dell'art. 76 della Costituzione — dal combinato disposto in questione.

3.3. La violazione del principio di ragionevolezza intrinseca: le finalità processuali della legge delega (articoli 3, 76, 101, 111, 117 della Costituzione; art. 6 CEDU).

Tra gli effetti distorsivi del combinato disposto normativo oggetto della presente ordinanza di rimessione molteplici investono la struttura processuale dell'istituto della particolare tenuità del fatto.

Come già esposto in precedenza, la possibilità per il giudice delle indagini preliminari di procedere ad una archiviazione per particolare tenuità del fatto residua, a tutti gli effetti, nell'esclusivo appannaggio della discrezionalità del magistrato inquirente.

Questo giudice non ignora che il legislatore conserva un margine di discrezionalità nel configurare l'*iter* procedimentale da percorrere per l'applicazione di una causa di non punibilità (*cf.* ordinanza n. 238 del 2019).

Tuttavia, anche in tali ambiti le scelte legislative devono rispettare il limite della ragionevolezza, come pure la stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito [*ex multis*, sentenza n. 185 del 2015: «Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità legislativa, il cui esercizio non può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, salvo che si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex multis*: sentenze n. 68 del 2012, n. 47 del 2010, n. 161 del 2009, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006)»].

Ebbene, come subito più dettagliatamente si illustrerà facendo applicazione dei suddetti criteri direttivi tracciati dalla Corte, l'inibizione per il giudice delle indagini preliminari di procedere all'archiviazione per particolare tenuità del fatto in mancanza della procedura *ex* art. 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale ma a seguito dell'espletamento del contraddittorio in apposita udienza camerale, nel corso della quale l'indagato non si è opposto ad una tale pronuncia, sembra costituire una di quelle «manifeste ragioni di irrazionalità o discriminazioni prive di fondamento giuridico, che sole potrebbero consentire di sindacare [l'] ampio potere discrezionale riservato al legislatore» (sentenza n. 175 del 1997, ma anche n. 416 del 1996; n. 295 e n. 188 del 1995), in riferimento alla quale sarebbe consentita alla Corte «una valutazione di legittimità costituzionale [...] fondata soltanto su una irrazionalità manifesta, irrefutabile» (sentenza n. 46 del 1993, ma anche n. 236 del 2008, n. 81 del 1992, n. 206 del 1999).

Di talché, tale inibizione per il giudice per le indagini preliminari, da un lato, spiana la strada ad una disciplina irragionevolmente differenziata in casi identici, a seconda della diversità dell'*iter* procedimentale prescelto dal pubblico ministero; dall'altro, e di conseguenza, introduce un automatismo che costringe il giudice per le indagini preliminari a procedere ad un'imputazione coatta, del tutto dissonante rispetto alle esigenze processuali poste a base dell'istituto.

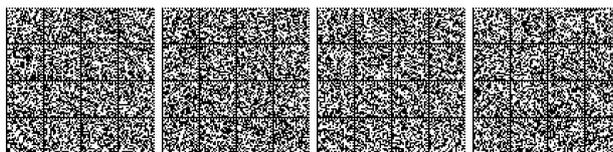
Quanto all'irragionevolezza intrinseca, non sembra esservi innanzitutto alcuna *ratio* giustificatrice del meccanismo preclusivo disegnato dal combinato disposto degli articoli 409 e 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

Il legislatore mostra di voler tutelare le esigenze sottese all'applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale nella fase delle indagini mediante il ricorso ad un contraddittorio — preventivo e cartolare — quale quello previsto dall'art. 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

Come è pacificamente affermato tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, tuttavia, le parti processuali, informate della richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto, non assumono alcun potere di veto rispetto alla declaratoria del giudice, potendo soltanto prendere visione degli atti e presentare opposizione, indicando le ragioni del dissenso.

Orbene, la giurisprudenza di legittimità, ritenendo nullo il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto pronunciato a seguito di apposita udienza camerale fissata dal giudice dopo una richiesta di archiviazione per infondatezza della *notitia criminis*, di fatto ha rifiutato l'equipollenza tra un contraddittorio preventivo e cartolare ed un contraddittorio tra le parti, dinanzi al giudice, per certi versi, maggiormente «informato» ed efficace.

La negazione di tale equipollenza non è dunque ancorata ad alcun vincolo di realtà, non è supportata e giustificata da alcun criterio logico-giuridico razionale: essa risulta, perciò, irragionevole e arbitraria, animata da un atteggiamento interpretativo fondamentalmente formalista, a maggior ragione nei casi, quali quello all'attenzione di questo giudice, in



cui l'indagato per il tramite del suo difensore non si è opposto ad una pronuncia di archiviazione *ex art.* 131-*bis* del codice di procedura penale, né ha chiesto, pur potendolo, un rinvio del procedimento al fine di documentare la sua eventuale opposizione. Parimenti faceva la persona offesa.

L'imprescindibilità di un contraddittorio «previamente informato», nel caso dell'archiviazione per particolare tenuità del fatto, affinché l'indagato e la persona offesa possano presentare al giudice i motivi del loro eventuale dissenso non tiene conto delle irragionevoli disparità di trattamento rispetto alle ipotesi in cui, nelle ulteriori fasi processuali, la pronuncia *ex art.* 131-*bis* del codice penale può intervenire *ex officio*, addirittura senza alcun contraddittorio sul punto (*cf.*: Cassazione - Sez. 1, n. 27752 del 9 maggio 2017, (...), *rv.* 270271; Sez. 6, n. 7606 del 16 dicembre 2016, (...), *rv.* 269164; Sez. 5, n. 5800 del 2 luglio 2015, *dep.* 2016, (...), *rv.* 267989, secondo cui la Suprema Corte nel giudizio di legittimità può dichiarare d'ufficio la particolare tenuità del fatto col conseguente annullamento senza rinvio della sentenza di condanna quando dalla analisi della vicenda giudicata siano deducibili, immediatamente e senza ricorso ad ulteriori accertamenti fattuali, i presupposti richiesti dall'art. 131-*bis* del codice penale, in quanto tale accertamento «attiene alla corrispondenza del fatto, nel suo minimo di tipicità, al modello legale di una fattispecie incriminatrice»), ovvero, in modo analogo a quanto avvenuto nell'udienza celebrata *ex art.* 409, comma 2 del codice di procedura penale dallo scrivente, sentendo le parti comparse, ivi inclusa la persona offesa, e registrando la mancata opposizione dell'indagato (non essendo comparso il pubblico ministero), in modo sostanzialmente analogo al subprocedimento disciplinato dall'art. 469, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

L'impossibilità di procedere ad una archiviazione per particolare tenuità del fatto in mancanza dell'apposita richiesta *ex art.* 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale si traduce, per giunta, in un eguale trattamento di situazioni eterogenee, rimesso alla discrezionalità del pubblico ministero, parte del procedimento: non consentendo al giudice per le indagini preliminari in sede di udienza camerale *ex art.* 409 del codice di procedura penale di apprezzare i profili di particolare tenuità dell'offesa, pur emergenti nel caso concreto sottoposto al suo vaglio, il combinato disposto censurato impone al giudice (e all'indagato) un processo, alla medesima stregua di fatti connotati da un disvalore oggettivo effettivamente superiore alla soglia della particolare tenuità dell'offesa e, come tali, meritevoli di accertamento processuale e di eventuale sanzione.

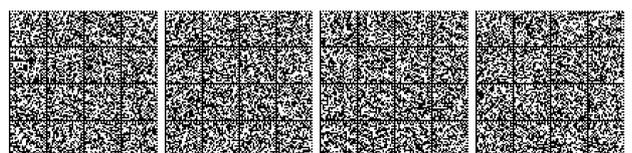
Ma siffatta irragionevolezza emerge soprattutto dalla circostanza che rispetto a fatti analoghi, caratterizzati da paragonabili bassi gradi di offesa e di colpevolezza — e che dunque sembrano poter essere correttamente elevati a *tertia comparationis* — risulta tuttora applicabile la causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* del codice penale in sede di archiviazione, purché il pubblico ministero abbia proceduto nelle forme di cui all'art. 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale: l'ordito normativo censurato determina, pertanto, anche un trattamento differenziato di situazioni omogenee, parimenti rimesso all'iniziativa dell'ufficio di procura.

In definitiva, per le ragioni sinora esposte, il combinato disposto qui censurato appare caratterizzato altresì da un'irragionevolezza estrinseca, giacché determina, al contempo, un irragionevole trattamento differenziato di situazioni omogenee e un irragionevole trattamento omogeneo di situazioni differenti, e perciò anche sotto tale profilo si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

A tali considerazioni deve aggiungersi che il portato di irragionevolezza del combinato disposto qui censurato deriva da una evidente distorsione nell'assetto ordinamentale dei rapporti tra pubblico ministero e giudicante, nello specifico ambito dell'applicazione della particolare tenuità del fatto, con conseguenziale violazione del disposto dell'art. 101 della Costituzione secondo il quale i giudici sono sottoposti esclusivamente alla legge.

Come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza di legittimità, infatti, il potere di verificare la sussistenza delle condizioni per procedere all'applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale è espressa prerogativa del magistrato giudicante, quale caratteristica intrinseca dello *ius dicere* «il potere di qualificazione giuridica del fatto è “connaturale all'esercizio della giurisdizione”»: è prerogativa che compete al giudice in tutte le fasi ed in tutti i gradi del processo, e, quale controllo di legalità sui risultati delle indagini nella loro totalità, non può intendersi in senso restrittivo come individuazione del solo corretto *nomen iuris* da attribuire al fatto, ma investe anche gli elementi accidentali e la concreta punibilità del soggetto imputato.» (Sez. Un., sentenza n. 20569 del 18 gennaio 2018 Cc. (*dep.* 9 maggio 2018) *rv.* 272715 - 0).

«A ben vedere il riscontro sulla lesività dell'illecito contestato nell'imputazione, al fine di un'eventuale archiviazione del procedimento, (...) non implica alcuna invasione delle attribuzioni dell'organo requirente, ma appartiene all'attività di qualificazione giuridica del fatto di reato, nel senso che, una volta condotta la ricognizione degli elementi costitutivi della fattispecie tipica, nel caso concreto perfettamente integrata e riferibile al comportamento dell'imputato, il giudice procede alla considerazione dell'effettivo disvalore del comportamento antigiuridico, presupposto di applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale. In altri termini, come si è già avuto modo di affermare, il giudizio sulla tenuità offensiva della condotta antigiuridica non riguarda la ricostruzione della dimensione storico-naturalistica e l'identificazione della sua componente materiale, ma la valutazione del grado maggiore o minore di aggressione del bene



giuridico protetto e della complessiva manifestazione dell'attività criminosa al fine di riscontrare se, attraverso una «ponderazione quantitativa rapportata al disvalore di azione, a quello di evento, nonché al grado di colpevolezza», l'incidenza lesiva, insita nel fatto rientrante nel tipo legale di illecito, sia talmente esigua da non meritare punizione» (cfr., Sez. Un., n. 13681 del 25 febbraio 2016, (...), rv. 266590).

Nel caso di specie, invece, tale connotazione eminentemente giurisdizionale è filtrata dalla preventiva scelta del pubblico ministero che, adottando un *iter* procedimentale anziché un altro nella procedura di archiviazione, può impedire al giudice per le indagini preliminari una completa disamina della *notitia criminis* e delle conseguenze giuridiche che ne conseguono.

Tale articolazione normativa rappresenta un ulteriore indice di incostituzionalità del combinato disposto qui censurato, atteso che, come ricordato dalla stessa giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale - sentenza n. 148/1963) il pubblico ministero non è titolare della potestà di giudicare e, dunque, non trovano applicazione in suo favore le garanzie degli articoli 101, comma 2 della Costituzione e 25 della Costituzione, bensì quelle diverse — parimenti rilevanti — rappresentate dagli articoli 104, 107, comma 4 e 112 della Costituzione, le quali, come sottolineato da accorta dottrina, forniscono una indicazione netta nel senso della distinzione e separazione (tra pubblico ministero e giudice), giacché «se il pubblico ministero è titolare del diritto di azione, egli è perciò stesso estraneo all'esercizio della giurisdizione: perché tale esercizio è provocato dall'azione, ma da questa nettamente si distingue».

Il combinato disposto qui censurato nella lettura fornita dalla giurisprudenza di legittimità, inoltre, si pone in aperta dissonanza rispetto ai più autorevoli avalli della Suprema Corte che, nel delineare il delicato equilibrio di rapporti istituzionali e funzionali tra ufficio di procura e ufficio del giudice per le indagini preliminari, ha definitivamente escluso una logica di formalistica corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

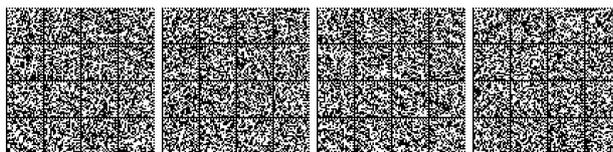
Le Sezioni unite della Suprema Corte, infatti, hanno affermato che «in sede di archiviazione, il sindacato del giudice riguarda l'integralità dei risultati dell'indagine, restando esclusa qualsiasi possibilità di ritenere che un simile apprezzamento debba circoscriversi all'interno dei soli confini tracciati dalla *notitia criminis* delineata dal pubblico ministero, ed ha aggiunto che il *thema decidendum* che investe il giudice non si modella in funzione dell'ordinario dovere di pronunciarsi su di una specifica domanda, ma del più ampio potere di apprezzare se, in concreto, le risultanze dell'attività compiuta nel corso delle indagini preliminari siano o meno esaurienti ai fini della legittimità della "inazione" del pubblico ministero. La questione dei rapporti tra giudice per le indagini preliminari e pubblico ministero in sede di archiviazione, quindi, non sembra essere tanto quella dell'oggetto (intera notizia di reato o soltanto imputazione elevata del pubblico ministero), quanto piuttosto quella del rapporto: esercizio azione penale - controllo giudiziale. Appare di tutta evidenza che il giudice per le indagini preliminari non può limitarsi ad un semplice esame della richiesta finale del pubblico ministero, ma deve esercitare il suo controllo sul complesso degli atti procedurali rimessigli dallo stesso pubblico ministero; è, d'altro canto, del tutto evidente che non può prendere egli l'iniziativa di esercitare l'azione penale in nome e per conto del pubblico ministero» (Sez. Un., sentenza n. 22909 del 31 maggio 2005 Cc. (dep. 17 giugno 2005) rv. 231163 - 0).

Il meccanismo procedimentale di cui all'art. 411, comma 1-bis del codice di procedura penale — *unicum* nel sottosistema processuale delineato dal legislatore per disciplinare l'istituto della particolare tenuità del fatto — espone il fianco ad evidenti profili di irragionevolezza intrinseca ed estrinseca, per giunta veicolati attraverso un'indebita attribuzione al magistrato inquirente (a detrimento, invece, delle prerogative di quello giudicante) di potestà non connesse alle ragioni di esercizio dell'azione penale, bensì *stricto sensu* giurisdizionali.

Infine, il combinato disposto qui censurato si pone altresì in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo e, di conseguenza, con la finalità di deflazione processuale posta a fondamento dell'istituto di cui all'art. 131-bis del codice penale.

Come sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale, la ragionevole durata è oggetto, «oltreché di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato non meno di quello ad un giudizio equo e imparziale, come oggi espressamente risulta dal dettato dell'art. 111, comma 2 della Costituzione» (Corte costituzionale, 21 marzo 2002, n. 78, altresì Corte costituzionale, 26 aprile 2018, n. 88). La garanzia in esame è funzionale, come più volte affermato anche dalla giurisprudenza sovranazionale, a tutelare il relativo titolare «dal rischio di restare troppo a lungo nell'incertezza della propria sorte» (C. eur., 10 novembre 1969, Stogmuller c. Austria, § 5: «*in criminal matters, especially, it is designed to avoid that a person charged should remain too long in a state of uncertainty about his fate*»), sul presupposto che tale condizione nel processo penale — a prescindere dall'esito più o meno fausto — sia di per sé fonte di sofferenza individuale.

Il principio, come è noto, affonda le sue radici non solo nell'art. 111, comma 2 della Costituzione, ma altresì in una congerie di norme internazionale, parimenti violate dal combinato disposto qui censurato (art. 6 CEDU per il tramite dell'art. 117 della Costituzione, art. 47 CDFUE, nonché art. 14, lettera c) del Patto internazionale sui diritti civili e politici) e, per pacifica giurisprudenza costituzionale e convenzionale, si estende altresì a tutela dell'indagato che abbia



avuto conoscenza del procedimento a suo carico (Corte costituzionale, 23 luglio 2015, n. 184) — come nel caso di specie, a seguito della notifica del decreto di fissazione dell'udienza camerale *ex art. 409*, comma 2 del codice di procedura penale — e non del solo imputato (Corte EDU, 15 luglio 1982, Eckle c. Germania, § 73, secondo cui i termini «*charge*» e «*charged*» alludono a: «*the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, a definition that also corresponds to the test whether “the situation of the [suspect] has been substantially affected”*». V. anche C. eur., 10 dicembre 1982, (...) c. Italia, § 34. Più di recente, Corte EDU, 5 ottobre 2017, Kaleja c. Lettonia, § 36: «*The Court reiterates that in criminal matters, the “reasonable time” referred to in Article 6 § 1 begins to run as soon as a person is “charged”. A “criminal charge” exists from the moment that an individual is officially notified by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, or from the point at which his situation has been substantially affected by actions taken by the authorities as a result of a suspicion against him*»; *cf.* anche, da ultimo, Corte EDU, 20 giugno 2019, Chiarello c. Germania, § 44).

Il principio della ragionevole durata del processo, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale, obbliga gli Stati membri, in primo luogo, «a organizzare il loro sistema giudiziario in modo che le giurisdizioni possano assolvere all'esigenza di celebrare i processi in termini ragionevoli» (C. eur., GC, 29 marzo 2006, (...) c. Italia, *cit.*, in particolare §§ 183-187), prescrivendo al legislatore di porre le condizioni ordinamentali, organizzative e processuali più idonee al conseguimento degli obiettivi connessi ad un congruo accertamento processuale.

Ciò premesso, a causa dell'inibizione per il giudice delle indagini preliminari di disporre l'archiviazione per particolare tenuità del fatto a seguito di una richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero per infondatezza della notizia di reato nonostante la mancata opposizione dell'indagato e sentita la persona offesa, non soltanto non sono raggiunte le finalità di deflazione processuale, ma in misura deteriore il procedimento assume una durata contraria alle sue stesse finalità e, per ciò solo, irragionevole.

Il diritto vivente qui censurato, infatti, impone al giudice per le indagini preliminari che ritenga il fatto alla sua attenzione meritevole della causa di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice penale — e dunque, sussistente in tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi — di disporre l'imputazione coatta, imponendo, di fatto, il processo.

A tal punto, gli scenari che si prospettano sono essenzialmente due, ed entrambi forieri di violazioni costituzionali.

Presumibilmente (e nella migliore delle ipotesi), l'imputato sarà destinatario di una pronuncia di proscioglimento per particolare tenuità del fatto nelle successive fasi processuali: risultano evidenti le frizioni con le *rationes* di deflazione e di ragionevole durata del processo, essendosi ottenuto un risultato già ottenibile senza il conseguente dispendio di energie processuali.

Nella peggiore delle ipotesi, il preliminare giudizio di particolare tenuità del fatto svolto dal giudice per le indagini preliminari non si inverterà nelle successive fasi processuali, esponendo l'imputato all'applicazione di una sanzione penale, nonostante un vaglio giurisdizionale di segno contrario — peraltro, effettuato da un giudice che, per connotazione processuale, ha cognizione piena e originaria di tutti gli atti — con patente violazione dei principi costituzionali di matrice sostanziale dell'istituto già prima esposti.

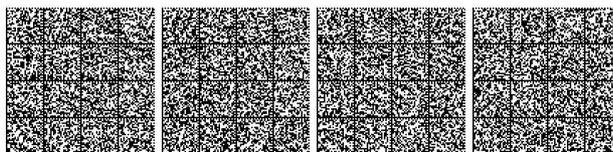
Né appare una valida obiezione sostenere che tali rischi svanirebbero se il giudice per le indagini preliminari restituisse gli atti al pubblico ministero, «invitandolo» a reiterare la richiesta di archiviazione nelle forme di cui all'art. 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

In primo luogo, come già si è avuto modo di accennare nel paragrafo 2.4. della presente ordinanza, dedicato ad evidenziare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale qui sollevata, tale soluzione risulterebbe del tutto *praeter legem*, in quanto il disposto codicistico non prevede tale possibilità, contemplata, invece, soltanto nel caso in cui il giudice per le indagini preliminari non condivida la richiesta di archiviazione *ex art. 411*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

In secondo luogo, tale soluzione in via di prassi, oltre a non essere prevista dalla norma né sostenuta dalla giurisprudenza di legittimità, non salverebbe il combinato disposto qui censurato dai dubbi di costituzionalità, atteso che, a maggior ragione nei casi quali quello di specie, in cui l'indagato, al pari della persona offesa, ha già manifestato la sua non opposizione alla pronuncia di un'ordinanza di archiviazione *ex art. 131-bis* del codice penale, si sostanzierebbe in una irragionevole protrazione del procedimento a carico dell'indagato, con violazione del principio costituzionale di cui all'art. 111 del codice di procedura penale.

Peraltro, l'applicazione dell'istituto sarebbe nuovamente rimessa alla discrezionalità del pubblico ministero, il quale ben potrebbe soprassedere all'invito interlocutorio da parte del giudice per le indagini preliminari, reiterando la richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato.

Né tale soluzione potrebbe dirsi funzionale a tutelare le esigenze del contraddittorio in favore della persona offesa, che nel presente procedimento è stato comunque espletato — analogamente a quanto accade con riferimento ai diversi



«moduli procedurali» di applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale prima menzionati, nei quali giammai la persona offesa ha un potere di veto all'emissione di una pronuncia per particolare tenuità del fatto — né in questa sede la difesa della persona offesa (che peraltro nessun atto di opposizione ha presentato nel presente procedimento) ha chiesto alcun termine a difesa per la prospettazione di eventuali profili di dissenso, dichiarando di non opporsi alla pronuncia dell'ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto.

Infine, non può sottacersi che un eventuale accoglimento della questione di legittimità qui presentata, oltre a porre rimedio alle violazioni dei principi costituzionali menzionate, costituirebbe, in una prospettiva di analisi economica del diritto, una proattiva innovazione giuridica che, ben lungi dall'infirmare l'assetto procedimentale delineato dal legislatore per l'istituto della particolare tenuità del fatto, vi si innesterebbe armonicamente, potenziandone l'applicazione.

Ed infatti, la normativa di risulta nell'applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto nella fase delle indagini preliminari verrebbe a comporsi di due «binari procedurali», perfettamente sinergici.

Laddove il pubblico ministero decidesse di richiedere l'archiviazione per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 411, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, instaurando il contraddittorio preventivo e cartolare previsto dalla norma, nulla vieterebbe al giudice per le indagini preliminari che condivida la richiesta, in assenza di opposizione delle parti ovvero in presenza di opposizione inammissibile, di provvedere con decreto motivato di archiviazione, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti previsti dal legislatore in caso di opposizione ammissibile o di mancata condivisione della richiesta di archiviazione da parte del giudice per le indagini preliminari.

Laddove il pubblico ministero decidesse, invece, di richiedere l'archiviazione per infondatezza della notizia di reato, l'accoglimento della questione di legittimità qui sollevata in nulla inciderebbe sul meccanismo procedurale appena descritto, consentendo — in via ulteriore e aggiuntiva — al giudice per le indagini preliminari, previo apposito contraddittorio sul punto, di provvedere con ordinanza di archiviazione per particolare tenuità, provvedimento, questo, a suo giudizio maggiormente confacente alla qualificazione giuridica del fatto e della *notitia criminis* portati alla sua attenzione.

Tutto ciò premesso,

P.Q.M.

Dichiara d'ufficio rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 409, commi 4 e 5 e 411, commi 1 e 1-bis del codice di procedura penale, nella parte in cui non consentono al giudice per le indagini preliminari, a fronte di una richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, di pronunciare ordinanza di archiviazione per particolare tenuità del fatto, previa fissazione dell'udienza camerale, sentite le parti e stante la mancata opposizione dell'indagato, per violazione degli articoli 3, 27, commi 1 e 3, 76, 101, 111, comma 2, 117 della Costituzione in relazione all'art. 6 CEDU.

Sospende il giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del giudizio, insieme con la prova delle comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata all'indagato e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Nola, 20 giugno 2022

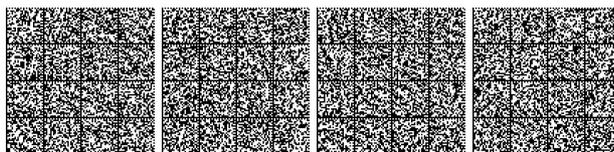
Il GIP: MUZZICA

22C00170

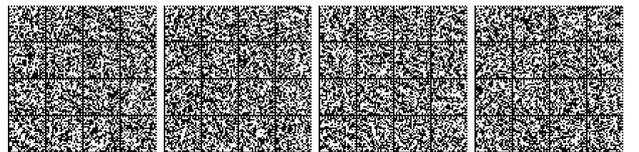
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-039) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

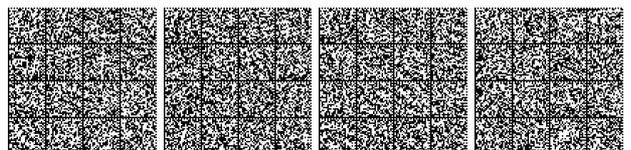
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 5,00

