

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

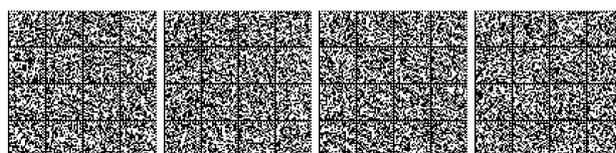
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 giugno 2023

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 126. Sentenza 10 maggio - 22 giugno 2023

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Procedura esecutiva nei confronti di E. O., ex deputato - Ordinanza del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Lecce - Assegnazione al creditore dell'importo totale dell'assegno vitalizio, in difformità rispetto al relativo regolamento parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Non spettanza al Tribunale ordinario di Lecce del potere di non applicare l'art. 15 dell'indicato regolamento - Conseguente annullamento dell'ordinanza del medesimo giudice, di assegnazione del vitalizio al creditore, limitatamente alla misura eccedente il detto art. 15, nella parte in cui richiama i limiti di pignorabilità dei crediti di natura previdenziale stabiliti dall'art. 545 cod. proc. civ.**

- Ordinanze del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Lecce, 22 gennaio 2019 e 15 dicembre 2021.
- Costituzione, art. 64, primo comma. . . . .

Pag. 1

### N. 127. Sentenza 19 aprile - 23 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Albi - Norme della Regione Molise - Istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità - Criteri di iscrizione, di tenuta e aggiornamento - Obbligo per gli enti locali di attingere esclusivamente all'albo - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Albi - Norme della Regione Molise - Istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità - Norme accessorie ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

- Legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. . . . .

Pag. 7

### N. 128. Sentenza 9 maggio - 23 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Molise - Debito fuori bilancio (nel caso di specie: fornitura di connettività e sicurezza del sistema pubblico di connettività reso nel 2017 e 2019) - Copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2022 - Violazione del principio contabile dell'annualità di bilancio e della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Molise - Debito fuori bilancio (nel caso di specie: servizio di fonia fissa reso nel 2020) - Copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2022 - Violazione del principio contabile dell'annualità di bilancio e della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16, artt. 1 e 2; legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e). . . . .

Pag. 14



## N. 129. Sentenza 20 aprile - 23 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Diritti inviolabili o fondamentali - Tutela della salute - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche ai soggetti che abbiano subito lesioni o infermità permanente psico-fisica per essere stati sottoposti a vaccinazione, raccomandata, antimeningococcica - Asserita omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di solidarietà, tutela della, anche collettiva salute, e di ragionevolezza - Inammissibilità delle questioni.**

– Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 1.

– Costituzione, artt. 2, 3 e 32. . . . . Pag. 20

## N. 130. Sentenza 19 - 23 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età - Corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro - Rateizzazione del trattamento secondo un meccanismo di annuale, differentemente articolato in base all'ammontare complessivo della prestazione - Denunciata violazione della garanzia costituzionale della giusta retribuzione - Inammissibilità delle questioni, stante la discrezionalità riservata al legislature - Necessità di intervento riformatore prioritario - Intollerabilità di un eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa.**

– Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.

– Costituzione, art. 36. . . . . Pag. 27

## N. 131. Ordinanza 7 - 26 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni (competenza esclusiva statale) - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione del rendiconto 2018 - Ricorso del Governo - Imprecisioni contabili - Lamentata elusione del giudicato costituzionale, nonché violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Cessata materia del contendere.**

**Regioni (competenza esclusiva statale) - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione del rendiconto 2019 - Ricorso del Governo - Imprecisioni contabili - Lamentata elusione del giudicato costituzionale, nonché violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Cessata materia del contendere.**

**Regioni (competenza esclusiva statale) - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione del rendiconto 2020 - Ricorso del Governo - Imprecisioni contabili - Lamentata elusione del giudicato costituzionale, nonché violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Cessata materia del contendere.**

– Legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 18, artt. 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18; legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 19, art. 18, comma 3; legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 20, artt. 11, comma 2, e 18, comma 3.

– Costituzione, artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 136, primo comma. . . . . Pag. 38



## N. 132. Sentenza 18 aprile - 27 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Appalti pubblici - Collaudo - Norme della Regione Puglia - Riserve dell'impresa sui documenti contabili - Obbligo conseguente di costituire un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione - Mancato deposito entro il termine - Effetti - Decadenza dal diritto di far valere le riserve - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13, art. 23, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l)..... Pag. 41

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 82. Ordinanza della Corte di cassazione dell'8 marzo 2023

**Straniero - Cittadini stranieri extracomunitari - Assegno sociale - Corresponsione subordinata al possesso della (ex) carta di soggiorno.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)"), art. 80, comma 19..... Pag. 49

## N. 83. Ordinanza della Corte di cassazione del 7 aprile 2023

**Lavoro - Licenziamento individuale - Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamento discriminatorio, nullo o intimato in forma orale - Tutela reintegratoria - Ambito applicativo - Riconducibilità ai casi di nullità espressamente previsti dalla legge.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 2, comma 1..... Pag. 53

## N. 84. Ordinanza della Corte di cassazione del 13 aprile 2023

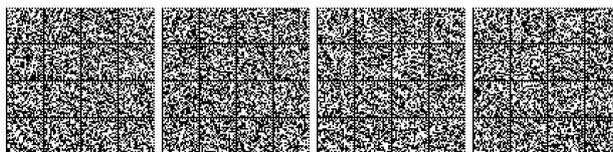
**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Presupposto basato sul possesso di immobili diversi dall'abitazione principale - Individuazione, tra gli altri, del proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, quale soggetto passivo dell'imposta - Previsione che non dispone l'esenzione dall'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa esser liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 9, comma 1, nella sua formulazione originaria, applicabile *ratione temporis*..... Pag. 57

## N. 85. Ordinanza della Corte di cassazione del 13 aprile 2023

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Presupposto basato sul possesso di immobili diversi dall'abitazione principale - Individuazione, tra gli altri, del proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, quale soggetto passivo dell'imposta - Previsione che non dispone l'esenzione dall'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa esser liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 9, comma 1, nella sua formulazione originaria, applicabile *ratione temporis*..... Pag. 66

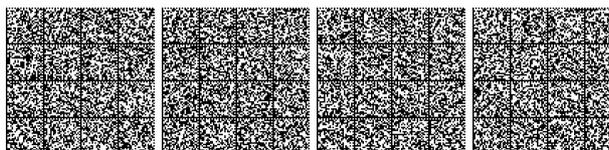


N. 89. Ordinanza del Tribunale di Roma del 31 maggio 2023

**Processo penale - Assenza dell'imputato - Disciplina - Mancata previsione che il giudice procede in assenza dell'imputato anche quando ritiene altrimenti provato che l'assenza dall'udienza sia dovuta alla mancata assistenza giudiziaria o al rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato - Mancata previsione che il giudice procede in assenza dell'imputato anche fuori dai casi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 420-bis cod. proc. pen. quando ritiene provato che la mancata conoscenza della pendenza del procedimento dipende dalla mancata assistenza giudiziaria o dal rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato.**

– Codice di procedura penale, art. 420-bis, commi 2 e 3.....

Pag. 74



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 126

*Sentenza 10 maggio - 22 giugno 2023*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Procedura esecutiva nei confronti di E. O., ex deputato - Ordinanza del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Lecce - Assegnazione al creditore dell'importo totale dell'assegno vitalizio, in difformità rispetto al relativo regolamento parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Non spettanza al Tribunale ordinario di Lecce del potere di non applicare l'art. 15 dell'indicato regolamento - Conseguente annullamento dell'ordinanza del medesimo giudice, di assegnazione del vitalizio al creditore, limitatamente alla misura eccedente il detto art. 15, nella parte in cui richiama i limiti di pignorabilità dei crediti di natura previdenziale stabiliti dall'art. 545 cod. proc. civ.**

- Ordinanze del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Lecce, 22 gennaio 2019 e 15 dicembre 2021.
- Costituzione, art. 64, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

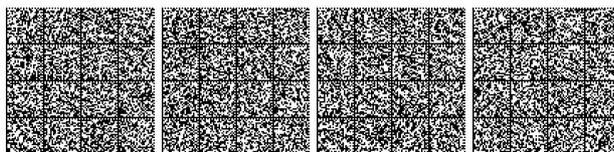
*Giudici:* Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'emanazione delle ordinanze del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021, nell'ambito del procedimento esecutivo R.G.E. n. 610/2018, instaurato nei confronti dell'onorevole Eugenio Ozza, nella parte in cui assegnano al creditore procedente, Agenzia delle entrate - Riscossione della Provincia di Lecce, una somma eccedente quella indicata nell'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, promosso dalla Camera dei deputati con ricorso notificato il 19 dicembre 2022, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 11 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2022, fase di merito.

Udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;  
uditi gli avvocati Marco Cerase e Gaetano Pelella per la Camera dei deputati;  
deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 11 del registro conflitto di attribuzione tra poteri 2022, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, in ragione e per l'annullamento delle ordinanze emanate dallo stesso, nelle date del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021, nell'ambito della procedura esecutiva R.G.E. n. 610/2018.

La ricorrente ha rappresentato che l'indicata procedura di esecuzione forzata è stata incardinata, nelle forme di quella presso terzi, dall'Agenzia delle entrate - Riscossione della Provincia di Lecce nei confronti di un parlamentare già deputato nella XII e (in parte) nella XIII Legislatura.

La Camera ha contestato, in particolare, l'avvenuta assegnazione al creditore, con ordinanza del 22 gennaio 2019, dell'intero importo dell'assegno vitalizio spettante al debitore esecutato, sebbene l'Avvocatura generale dello Stato avesse allegato alla dichiarazione positiva della Camera di appartenenza l'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall'Ufficio di presidenza nella riunione del 30 luglio 1997, nel testo modificato con delibera dello stesso Ufficio 9 febbraio 2000, n. 195, applicabile *ratione temporis*, che estende a detti trattamenti i limiti di pignorabilità previsti dall'art. 545 del codice di procedura civile (nella formulazione all'epoca vigente).

La stessa parte ricorrente ha inoltre riferito che, a seguito dell'emanazione dell'art. 152 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, che ha sospeso fino alla data del 31 agosto 2021 le procedure esecutive anche in ordine alle «indennità che tengono luogo di pensione», il parlamentare esecutato, ritenendo che vi sarebbe stato un riconoscimento normativo dell'equiparabilità del vitalizio parlamentare a un trattamento previdenziale, aveva proposto opposizione all'esecuzione contro l'ordinanza di assegnazione.

La Camera dei deputati ha evidenziato di essere intervenuta volontariamente, ai sensi dell'art. 105 cod. proc. civ., nella fase incidentale innescata dalla proposizione dell'opposizione per rappresentare che l'assegnazione dell'intero vitalizio in pagamento al creditore procedente ledeva le prerogative parlamentari in quanto non rispettosa del proprio regolamento sugli assegni vitalizi dei deputati.

Con ordinanza del 15 dicembre 2021, lo stesso Tribunale di Lecce aveva disatteso, per ragioni di rito, l'istanza di sospensione dell'esecuzione, concedendo termine per l'eventuale introduzione del giudizio di merito, senza effettuare alcuna precisazione, anche in via meramente incidentale, sulle deduzioni della Camera.

A fronte dell'emanazione degli indicati provvedimenti, la Camera dei deputati ha proposto, dunque, ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, affinché questa Corte dichiari la non spettanza al Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, del potere di emanare gli stessi, non applicando - o disapplicando - la previsione dettata dal richiamato art. 15 del regolamento sugli assegni vitalizi della Camera dei deputati.

Con riferimento all'ammissibilità del conflitto promosso, la parte ricorrente ha evidenziato che nessun dubbio poteva sussistere sotto il profilo soggettivo, sia quanto alla legittimazione della Camera dei deputati a essere parte dei conflitti tra poteri, sia quanto alla legittimazione passiva del Tribunale di Lecce, e ciò a prescindere dalla proponibilità di eventuali mezzi di gravame contro i provvedimenti che avevano originato lo stesso, nella misura in cui avevano interferito con la propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita dall'art. 64, primo comma, della Costituzione.

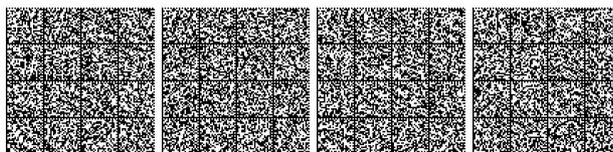
Donde, la Camera dei deputati ha sottolineato il proprio interesse a promuovere il conflitto allo scopo di ristabilire il rispetto delle proprie competenze costituzionali.

Dal punto di vista oggettivo e nel merito, la ricorrente ha rappresentato che a fondamento del conflitto promosso non vi è una vindicatio potestatis, ma un'interferenza nella propria autonomia regolamentare da parte del Tribunale di Lecce, compiuta mediante la reiterata determinazione giudiziale espressa dai provvedimenti impugnati che aveva condotto alla disapplicazione dell'unica fonte del diritto costituzionalmente titolata a regolare la questione, ossia il regolamento parlamentare.

Nella prospettazione della parte ricorrente sarebbe stato così menomato il potere attribuito dall'art. 64, primo comma, Cost. a ciascuna Camera di emanare i propri regolamenti che costituiscono, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, una fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta da quella della legge ordinaria, che non può intervenire nella materia (sentenza n. 120 del 2014).

Dalla potestà regolamentare generale deriva, poi, tenendo conto delle attribuzioni demandate agli stessi dall'art. 63 Cost., anche il potere degli Uffici di presidenza di adottare i regolamenti cosiddetti minori.

2.- Con ordinanza n. 250 del 2022, questa Corte ha dichiarato l'ammissibilità del conflitto e disposto la notifica degli atti anche al Senato della Repubblica, in quanto organo costituzionale che si pone in identica posizione rispetto a quella della Camera dei deputati con riguardo alle questioni di principio da trattare.



3.- La Camera ricorrente ha dato prova di avere eseguito le notifiche sia nei confronti del Tribunale di Lecce che del Senato della Repubblica e si è costituita nella fase di merito in data 19 dicembre 2022, riproponendo il ricorso introduttivo del conflitto.

4.- In data 17 aprile 2023, la Camera dei deputati ha depositato memoria nella quale ha evidenziato che i provvedimenti all'origine del ricorso hanno violato le proprie prerogative sotto due aspetti.

In primo luogo, con le ordinanze emanate il Tribunale di Lecce avrebbe vanificato indebitamente l'efficacia del regolamento parlamentare sugli assegni vitalizi.

Inoltre, nel rigettare l'opposizione all'esecuzione proposta dal parlamentare esecutato, senza motivare in modo alcuno sull'intervento adesivo della Camera, sarebbe venuto meno al dovere di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Con la stessa memoria, la ricorrente ha rappresentato, inoltre, che, in data 16 marzo 2023, in un'altra procedura esecutiva a carico dello stesso parlamentare, il medesimo Tribunale ha applicato, al contrario di quanto avvenuto in quella i cui provvedimenti hanno determinato il conflitto in esame, la disposizione contenuta nel regolamento della Camera sugli assegni vitalizi ritenendo pignorabile il trattamento del debitore nella misura di un quinto.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 11 reg. confl. pot. 2022, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, in ragione e per l'annullamento delle ordinanze emanate dallo stesso, nelle date del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021, nell'ambito della procedura esecutiva R.G.E. n. 610/2018.

La ricorrente ha premesso che la procedura è stata promossa dall'Agenzia delle entrate - Riscossione della Provincia di Lecce per un credito erariale nei confronti di un parlamentare già deputato nella XII e (in parte) nella XIII Legislatura.

La ragione del conflitto risiede nell'assegnazione al creditore, con ordinanza del 22 gennaio 2019, dell'intero importo dell'assegno vitalizio spettante al debitore esecutato, per effetto della mancata applicazione dell'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, applicabile *ratione temporis*, che estende a detti trattamenti i limiti di pignorabilità previsti dall'art. 545 cod. proc. civ. (nella formulazione all'epoca vigente).

La Camera dei deputati ha evidenziato, inoltre, che, dopo l'emanazione dell'art. 152 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, che ha sospeso fino alla data del 31 agosto 2021 le procedure esecutive anche in ordine alle «indennità che tengono luogo di pensione», il parlamentare, ritenendo che vi sarebbe stato un riconoscimento normativo dell'equiparabilità del vitalizio parlamentare a un trattamento previdenziale, aveva proposto opposizione all'esecuzione contro l'ordinanza di assegnazione.

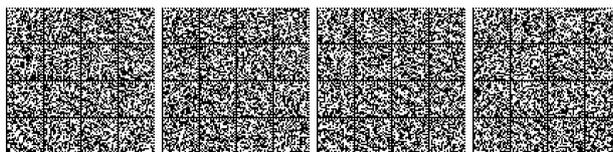
La ricorrente era intervenuta volontariamente ad adiuvandum, ai sensi dell'art. 105 cod. proc. civ., nella fase sommaria della predetta opposizione. Con ordinanza del 15 dicembre 2021, il Tribunale aveva disatteso, per ragioni di rito, l'istanza di sospensione dell'esecuzione, concedendo un termine per l'eventuale introduzione del giudizio di merito, senza svolgere alcuna precisazione, anche in via meramente incidentale, sulle deduzioni della Camera.

A fronte dell'emanazione degli indicati provvedimenti, la Camera dei deputati ha promosso dunque ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, affinché questa Corte dichiari la non spettanza al Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, del potere di emanare gli stessi, non applicando la previsione dettata dal richiamato art. 15 del regolamento sugli assegni vitalizi della stessa Camera dei deputati.

In particolare, la ricorrente ha premesso che a fondamento del conflitto promosso non vi è una vindictio potestatis, essendo, invece, denunciata un'interferenza nella propria autonomia regolamentare da parte del Tribunale di Lecce, posta in essere attraverso i provvedimenti impugnati con la disapplicazione dell'unica fonte del diritto costituzionalmente titolata a regolare la questione.

Nella prospettazione della parte ricorrente sarebbe stato così menomato il potere, attribuito dall'art. 64, primo comma, Cost. a ciascuna Camera, di emanare i propri regolamenti che costituiscono, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, una fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta da quella della legge ordinaria (sentenza n. 120 del 2014).

Dalla potestà regolamentare generale deriva, poi, tenendo conto delle attribuzioni demandate agli stessi dall'art. 63, primo comma, Cost., anche il potere degli Uffici di presidenza di adottare i regolamenti cosiddetti minori.



2.- Con ordinanza n. 250 del 2022, questa Corte ha dichiarato l'ammissibilità del conflitto promosso, in ragione della legittimazione delle parti e del tono costituzionale dello stesso, disponendo la notifica degli atti non solo al giudice dell'esecuzione del Tribunale di Lecce, ma anche nei confronti del Senato della Repubblica, ponendosi, rispetto al regolamento sui trattamenti vitalizi degli ex senatori, questioni di carattere analogo.

3.- Nella fase di merito, la parte ricorrente ha dimostrato di aver effettuato le notifiche disposte dall'ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità del conflitto.

In detta fase si è, comunque, costituita la sola Camera dei deputati in data 19 dicembre 2022.

Successivamente, la stessa, in data 17 aprile 2023, ha depositato memoria nella quale pone in evidenza che, attraverso i provvedimenti all'origine del conflitto, il Tribunale di Lecce avrebbe violato le proprie prerogative, sancite dall'art. 64, primo comma, Cost., sotto due aspetti: per un verso, la disapplicazione dell'art. 15 del proprio regolamento sugli assegni vitalizi del 1997 avrebbe vanificato indebitamente l'efficacia dello stesso, pur essendo l'unica fonte del diritto competente a disciplinare la materia e, per un altro, nel rigettare nella fase sommaria l'opposizione all'esecuzione proposta dall'ex parlamentare, senza alcuna motivazione sulle ragioni sottese all'intervento adesivo della Camera, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Con la stessa memoria, la ricorrente ha rappresentato e documentato, inoltre, che, in data 16 marzo 2023, in un'altra espropriazione presso terzi in danno dell'ex parlamentare, il medesimo Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha applicato, al contrario di quanto avvenuto nei provvedimenti che hanno determinato il conflitto in esame, la richiamata disposizione contenuta nel regolamento della Camera

sugli assegni vitalizi, ritenendo pignorabile il trattamento percepito dall'ex parlamentare limitatamente alla misura di un quinto.

4.- Va innanzi tutto confermata l'ammissibilità del conflitto, già ritenuta da questa Corte con ordinanza n. 250 del 2022.

Ne sussistono i presupposti soggettivi, con riferimento sia alla Camera dei deputati, quanto al potere legislativo, sia al giudice ordinario, quale titolare del potere giurisdizionale diffuso nell'ordine giudiziario.

In particolare, nessun dubbio sussiste sulla legittimazione della Camera, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'esercizio del potere regolamentare di cui all'art. 64, primo comma, Cost.

Analogamente, è pacifica la legittimazione passiva del Tribunale di Lecce, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli (*ex plurimis*, sentenze n. 110 del 2021, n. 133 del 2018 e n. 241 del 2011; ordinanza n. 148 del 2020).

Parimenti, ricorre il presupposto oggettivo costituito dalla menomazione del potere regolamentare della Camera che ha disciplinato il vitalizio dei parlamentari, richiamando - nell'art. 15 del citato regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati - il limite della pignorabilità dei crediti previdenziali previsto dall'art. 545 cod. proc. civ.

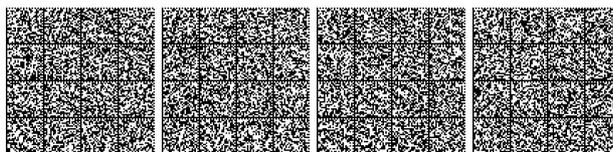
Infatti, il giudice dell'esecuzione ha ignorato del tutto tale normativa di fonte interna, non applicandola affatto o implicitamente disapplicandola. Nell'uno e nell'altro caso il giudice - negando che il credito avente ad oggetto il vitalizio avesse lo stesso limite di pignorabilità previsto in generale per i crediti previdenziali - ha disconosciuto il potere regolamentare della Camera di attribuire tale natura al vitalizio con il conseguente limite alla pignorabilità.

5.- Nel merito, il ricorso per conflitto è fondato e va accolto.

6.- Occorre premettere che la Camera dei deputati non prospetta, con il ricorso per conflitto tra poteri, un error in iudicando del Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, nell'interpretazione della citata disposizione del codice di rito (art. 545 cod. proc. civ.); questione che non è demandata a questa Corte e che va fatta valere attraverso i mezzi di impugnazione contro il provvedimento ritenuto illegittimo (*ex multis*, sentenze n. 290, n. 222, n. 150 e n. 2 del 2007; ordinanza n. 39 del 2019).

Il giudice non ha "interpretato" la norma regolamentare, ma l'ha ignorata ancorché la Camera, nel rendere la dichiarazione di terzo ai sensi dell'art. 543 cod. proc. civ., avesse richiamato l'art. 15 del menzionato regolamento, producendone copia e avvertendo che l'assegnazione del credito sarebbe potuta avvenire nei limiti consentiti da tale disposizione, che richiamava quelli di cui all'art. 545 cod. proc. civ.

La ricorrente contesta proprio la mancata applicazione, nella procedura esecutiva riguardante un ex parlamentare, della sola norma, vigente *ratione temporis*, che prevede un limite di pignorabilità anche per i trattamenti vitalizi dei deputati, ossia dell'art. 15 del citato regolamento sugli assegni vitalizi che a tal fine rinvia all'art. 545 cod. proc. civ., riproducendone, poi, il testo nella formulazione anteriore alle modifiche introdotte dal decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.



La non applicazione della previsione regolamentare è denunciata dalla ricorrente quale menomazione della sua autonomia normativa sancita dall'art. 64, primo comma, Cost., autonomia che è connotato essenziale ai fini del riconoscimento della «posizione di “assoluta indipendenza” del Parlamento» (sentenza n. 231 del 1975) e dunque del libero ed efficiente svolgimento delle funzioni dello stesso (sentenza n. 262 del 2017).

Pertanto, i provvedimenti che hanno dato origine al conflitto devono essere riguardati nell'ambito dei limiti che il potere giudiziario incontra nell'ordinamento a garanzia delle attribuzioni costituzionali delle Camere (*ex multis*, sentenze n. 52 del 2016 e n. 129 del 1981; ordinanze n. 225 del 2017 e n. 334 del 2008).

7.- Il conflitto ha ad oggetto, dunque, la legittimità di provvedimenti giudiziari che, secondo quanto prospettato dalla ricorrente, non hanno applicato le disposizioni espresse dall'art. 15 del regolamento della Camera in materia (vigente *ratione temporis*) sui limiti di pignorabilità dei trattamenti vitalizi in una procedura esecutiva promossa nei confronti di un ex deputato.

È noto che con l'espressione “assegno vitalizio” si intende il trattamento mensile corrisposto, al raggiungimento di una determinata età, al parlamentare cessato dal mandato.

L'istituto degli assegni vitalizi in favore degli ex parlamentari è riconducibile alla normativa di “diritto singolare” che si riferisce al Parlamento e ai suoi membri a presidio della peculiare posizione di autonomia riconosciuta dalla Costituzione.

Come questa Corte ha di recente puntualizzato, nell'ambito dell'autonomia regolamentare attribuita alle Camere dall'art. 64, primo comma, Cost., è ricompreso il potere di disciplinare, con propri regolamenti, anche cosiddetti “minori” (in quanto promananti dagli Uffici di presidenza delle Camere), alla stregua di quanto del resto è sino ad oggi avvenuto, i cosiddetti vitalizi dei deputati, pur essendo anche possibile una disciplina di tali trattamenti da parte della legge (sentenza n. 237 del 2022).

È stato al contempo evidenziato che i trattamenti vitalizi costituiscono la proiezione, dopo la cessazione del mandato elettivo, dell'indennità percepita durante la carriera dal parlamentare e, di qui, rivestono la medesima funzione, costituzionalmente rilevante, di assicurare a tutti l'accesso alle cariche elettive e l'esecuzione indipendente delle relative funzioni, scongiurando il rischio che lo svolgimento del munus parlamentare, che talvolta «si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale».

8.- Centrale ai fini della risoluzione del conflitto promosso è proprio la considerazione della funzione previdenziale dei vitalizi parlamentari (ancora, sentenza n. 237 del 2022), pur se in origine non potevano essere assimilati a trattamenti pensionistici in senso stretto (*ex aliis*, sentenze n. 182 e n. 136 del 2022).

Detta funzione dell'assegno vitalizio comporta, infatti, che al potere delle Camere di disciplinare lo stesso con propri regolamenti si accompagni, nell'esplicazione della tutela espressa dall'art. 38, secondo comma, Cost., anche quello di dettare disposizioni che riconoscano tale natura previdenziale e da essa facciano conseguire i limiti di pignorabilità negli stessi termini previsti dall'ordinamento giuridico statale per i crediti di tale natura (quelli di cui all'art. 545 cod. proc. civ.).

Dalla giurisprudenza costituzionale è stato più volte ribadito, infatti, che deve essere assicurato a ciascuno, raggiunta l'età nella quale cessa l'attività lavorativa, un «minimo vitale» che, in deroga al principio della generale responsabilità del debitore sancito dall'art. 2740 del codice civile, non può essere oggetto di esecuzione coattiva da parte dei creditori (sentenze n. 12 del 2019, n. 85 del 2015 e n. 506 del 2002).

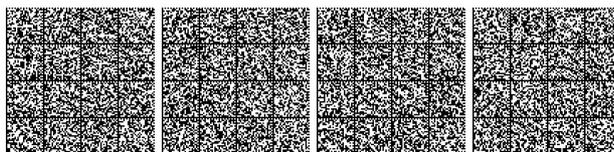
Si tratta, in sostanza, di un limite coesistente alla funzione svolta dai trattamenti previdenziali ai sensi dell'art. 38 Cost., che costituisce argine invalicabile alle azioni esecutive di soggetti terzi sui trattamenti di natura previdenziale (sentenza n. 85 del 2015), nell'ambito di un bilanciamento con il diritto alla tutela giurisdizionale in *executivis*.

9.- Solo in questi limiti l'art. 15 del richiamato regolamento della Camera dei deputati può incidere sul diritto dei creditori a soddisfarsi, in sede esecutiva, sul vitalizio dell'ex deputato.

In generale, l'autonomia regolamentare della Camera non può spingersi fino a comprimere le situazioni soggettive di terzi nel processo esecutivo, qual sarebbe, in ipotesi, la limitazione della responsabilità patrimoniale del debitore (art. 2740 cod. civ.).

Ma, nella fattispecie in esame, la norma regolamentare si limita a disciplinare il vitalizio assegnando ad esso una funzione previdenziale - ciò che di per sé non tocca alcuna situazione giuridica di terzi - e, quale proiezione di quest'ultima, richiama, come applicabile nel processo esecutivo, l'art. 545 cod. proc. civ.; disposizione questa che prevede, come regola di carattere generale, un limite alla pignorabilità dei crediti di tale natura (previdenziale, appunto).

La posizione giuridica dei terzi creditori procedenti in *executivis* non è alterata dalla circostanza che il credito pignorato sia un vitalizio di un parlamentare; il limite alla pignorabilità è lo stesso che l'ordinamento giuridico (art. 545 cod. proc. civ.) fa discendere dalla natura previdenziale del credito.



La norma regolamentare citata non introduce - e non potrebbe farlo - una regola di privilegio, quale sarebbe in ipotesi l'impignorabilità assoluta (come previsto - ma dalla legge - per l'indennità parlamentare).

Non reca dunque alcun limite ulteriore alla pignorabilità del vitalizio che non sia quello derivante dalla sua natura previdenziale; natura che è attestata dalla norma stessa, coerentemente con i tratti essenziali dell'istituto, e che il giudice dell'esecuzione non può disconoscere, non applicando quest'ultima e quindi considerando il credito per il vitalizio come di natura non previdenziale.

L'indicato art. 15 del regolamento della Camera costituisce una previsione naturaliter correlata alla possibilità delle Camere di disciplinare, con propri regolamenti, i trattamenti vitalizi e di attribuire loro natura previdenziale.

10.- In conclusione, l'ordinanza del 22 gennaio 2019 - con la quale, nell'ambito della menzionata procedura esecutiva, il Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha disposto l'assegnazione integrale in favore del creditore procedente del trattamento vitalizio dell'ex parlamentare esecutato, non applicando l'art. 15 del regolamento sugli assegni vitalizi della Camera dei deputati del 1997, come modificato con delibera dell'Ufficio di presidenza 9 febbraio 2000, n. 195 - ha determinato un'illegittima menomazione nel potere regolamentare riconosciuto alla ricorrente dall'art. 64, primo comma, Cost.

Il ricorso per conflitto tra poteri dello Stato va quindi accolto e deve essere dichiarato che non spettava al Tribunale di Lecce non applicare l'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall'Ufficio di presidenza della Camera nella riunione del 30 luglio 1997, nel testo modificato con delibera dello stesso Ufficio 9 febbraio 2000, n. 195; per l'effetto, deve essere disposto l'annullamento della citata ordinanza limitatamente all'assegnazione del vitalizio in misura eccedente quanto previsto dall'art. 15 del citato regolamento, nella parte in cui esso richiama i limiti di pignorabilità dei crediti di natura previdenziale stabiliti dall'art. 545 cod. proc. civ.

La successiva ordinanza del 15 dicembre 2021, invece, con cui è stata rigettata l'istanza di sospensione del procedimento esecutivo, non ha alcuna autonoma rilevanza ai fini della decisione del conflitto promosso, trattandosi di una pronuncia determinata da ragioni esclusivamente processuali, estranee all'esercizio del potere regolamentare della Camera.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara che non spettava al Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, non applicare l'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato dall'Ufficio di presidenza nella riunione del 30 luglio 1997, nel testo modificato con delibera dello stesso Ufficio 9 febbraio 2000, n. 195;*

*2) annulla, per l'effetto, l'ordinanza di assegnazione del vitalizio emanata dal Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, in data 22 gennaio 2019, nell'ambito della procedura esecutiva R.G.E. n. 610/2018, limitatamente all'assegnazione del vitalizio in misura eccedente quanto previsto dall'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, nella parte in cui esso richiama i limiti di pignorabilità dei crediti di natura previdenziale stabiliti dall'art. 545 del codice di procedura civile.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 127

*Sentenza 19 aprile - 23 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Albi - Norme della Regione Molise - Istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità - Criteri di iscrizione, di tenuta e aggiornamento - Obbligo per gli enti locali di attingere esclusivamente all'albo - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Illegittimità costituzionale.**

**Professioni - Albi - Norme della Regione Molise - Istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità - Norme accessorie ad altre dichiarazioni costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

- Legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici:* Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 agosto 2022, depositato in cancelleria il successivo 4 agosto, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;  
udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 3 agosto 2022 e depositato il successivo 4 agosto (reg. ric. n. 53 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della 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), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).



1.1.- Il ricorrente rappresenta che la predetta legge regionale ha istituito l'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali allo 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, l'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 specialistic» (art. 1).

La difesa statale illustra quindi i contenuti dell'intervento normativo.

L'art. 2, al comma 1, stabilisce che l'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 predetto comma demanda quindi 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» (d'ora in poi: AAC), i requisiti per l'iscrizione al nuovo albo, le modalità di tenuta e di aggiornamento dello stesso; infine, il comma 3 dispone che la graduatoria degli iscritti all'albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti.

Gli artt. 3 e 4 prevedono che 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 predetti assistenti, attingendo tali figure professionali esclusivamente dal suddetto albo.

1.2.- Secondo il ricorrente, le menzionate disposizioni di cui agli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge reg. Molise n. 10 del 2022 violano l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, in contrasto con la normativa nazionale che riserva alla competenza legislativa statale l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, limitano in modo ingiustificato l'esercizio della professione in questione, così esorbitando dai limiti della legislazione concorrente nella materia «professioni», come previsto dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006.

La difesa statale rileva che il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni nella materia «professioni» trova fonte nel citato d.lgs. n. 30 del 2006, il cui art. 1, comma 3, espressamente stabilisce che «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale».

Conseguentemente, la potestà legislativa regionale in materia 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 legislativa regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

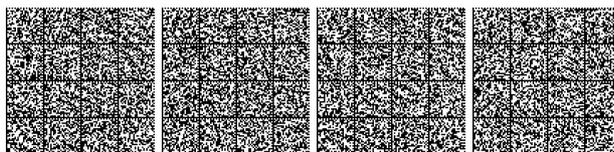
1.3.- L'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che la figura dell'AAC, di cui si occupa la legge regionale in esame, è prevista dall'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), secondo cui «[n]elle 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 poi dall'art. 42 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), rubricato «Assistenza scolastica», laddove stabilisce che «[l]e funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica" [...] concernono tra l'altro: [...] l'assistenza ai minorati psico-fisici [...]».

1.4.- Ciò premesso, il ricorrente afferma che le impugnate disposizioni regionali violano i criteri di riparto tra Stato e regioni della competenza legislativa nella materia «professioni», «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».

La difesa statale osserva che l'art. 2 della legge reg. Molise n. 10 del 2022, nel disporre che le figure professionali interessate «possono iscriversi» all'albo, potrebbe far presumere che esso abbia valenza ricognitiva, ma che il successivo art. 5, comma 1, attribuisce, invece, all'albo stesso «una indubbia capacità selettiva e limitativa dei professionisti che possono svolgere la suddetta professione nell'ambito della Regione» e rileva che tale natura costitutiva dell'albo assume carattere dirimente al fine di valutare la legittimità costituzionale dell'intervento legislativo regionale impugnato.

A sostegno, la difesa statale osserva che «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».

Sul punto, viene richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di disposizioni regionali in materia di creazione di albi professionali.

Anche la previsione del comma 2 dell’art. 2, che demanda alla Giunta regionale l’individuazione dei criteri di accesso al conseguimento del titolo, lede, ad avviso del ricorrente, il riparto di competenze previsto dall’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006.

La difesa statale deduce «[i]nfatti, 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», e ricorda che la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che «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 Cost. sentenze n. 93 del 2008 e n. 449 del 2006, richiamate dalla sentenza n. 230/2011)».

Infine, sarebbe altresì lesiva del riparto di competenze in materia la disposizione dell’art. 5, comma 1, che fa «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».

Il ricorrente deduce che la predetta disposizione, in combinato disposto con l’art. 2, comma 1, «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 [...] 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»; e ciò anche a prescindere dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell’esercizio dell’attività prevista (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 132 del 2010, n. 138 del 2009 e n. 93 del 2008).

2.- La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

### *Considerato in diritto*

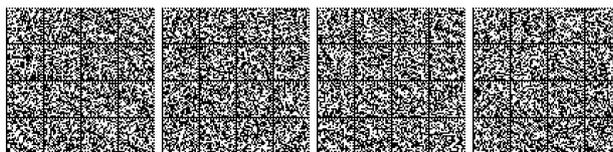
1.- Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 53 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della legge reg. Molise n. 10 del 2022.

1.1.- Il comma 1 dell’art. 2 della predetta legge regionale stabilisce che «[è] istituito presso la Giunta regionale, Assessorato alle Politiche sociali, l’Albo unico regionale degli assistenti per l’autonomia e la comunicazione [...] a cui le figure professionali che possiedono i requisiti di cui al comma 2, possono iscriversi».

Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo «[l]a Giunta regionale stabilisce, con proprio atto, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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».

L’art. 5 dispone, quindi, 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».

1.2.- Il ricorrente preliminarmente rappresenta che la figura dell’assistente per l’autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisica o sensoriale (d’ora in poi: AAC), cui si riferiscono le disposizioni impugnate, trae origine da quanto contemplato dall’art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977 in tema di assistenza scolastica, relativamente all’assistenza di persone con disabilità psico-fisica, ed è stata poi delineata dall’art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, che ha previsto l’obbligo per gli enti locali di fornire nelle scuole di ogni ordine e grado l’assistenza per l’autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisica o sensoriale.



Le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, in contrasto con la normativa nazionale che riserva alla competenza legislativa statale l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, limiterebbero, in modo ingiustificato, con l'istituzione dell'albo e le correlate previsioni, l'esercizio della professione dell'AAC in questione, esorbitando in tal modo dall'ambito della competenza legislativa concorrente regionale in materia di professioni.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia «professioni», posti dall'art. 1 del d.lgs. n. 30 del 2006, secondo cui «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale», principi in base ai quali compete allo Stato la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, stante il loro carattere necessariamente unitario, mentre rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con l'ambito territoriale di riferimento.

In particolare, il ricorrente afferma che dall'intero testo della legge regionale in esame risulterebbe che l'iscrizione all'albo costituisce requisito per l'esercizio dell'attività professionale in oggetto negli istituti scolastici della Regione, poiché in tal senso depongono le ulteriori disposizioni 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 all'Albo (art. 5, comma 2).

In altri termini, secondo il ricorrente, l'utilità dell'albo, ai fini dell'esercizio della professione sul territorio regionale, sarebbe legata all'obbligatorietà dell'iscrizione ad esso, di modo che lo stesso non avrebbe quella funzione meramente ricognitiva, consentita alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di professioni.

2.- La questione è fondata.

2.1.- Le disposizioni impugnate e, nel suo complesso, la legge reg. Molise n. 10 del 2022 intervengono per disciplinare l'attività svolta dall'assistente per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali.

Il contesto in cui si cala l'intervento normativo è il seguente.

2.2.- L'AAC è un assistente ad personam che svolge la funzione di facilitare la comunicazione dello studente disabile con i soggetti che interagiscono con lui nel contesto scolastico e non solo.

La figura dell'AAC rinviene la sua oramai remota origine nell'art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977, concernente le funzioni in cui si esplica l'assistenza scolastica, laddove prevede che esse concernono, tra l'altro, «persone disabili».

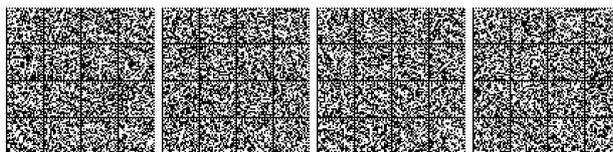
All'attività svolta dall'AAC fa poi riferimento il comma 3 dell'art. 13 della legge n. 104 del 1992, allorché prevede che: «[n]elle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli 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».

Pur non essendo stata successivamente disciplinata in modo organico a livello nazionale, l'attività dell'AAC ha assunto nel tempo un crescente rilievo per effetto degli interventi e delle misure volti a rafforzare i processi di inclusione scolastica degli alunni con disabilità.

Inoltre, l'attività dell'AAC è contemplata, in particolare, dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107», come modificato, poi, dal decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107"».

L'art. 3 del citato d.lgs. n. 66 del 2017, nell'individuare le prestazioni e competenze in materia di inclusione scolastica poste in capo, rispettivamente, allo Stato e agli enti territoriali, ha, difatti, confermato che questi ultimi provvedono ad assicurare gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione di personale che svolge l'attività di AAC, ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo in sede di Conferenza unificata, fermo restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici - che rientrano nel «personale ATA» - previste dall'art. 3, comma 2, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 66 del 2017.

A sua volta, l'art. 3 del decreto del Ministro dell'istruzione 29 dicembre 2020, n. 182, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, attuativo delle disposizioni sull'adozione del modello nazionale di Piano educativo individualizzato (PEI) di cui all'art. 7 dello stesso d.lgs. n. 66 del 2017, e sulle modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, definisce l'assistente all'autonomia e alla comunicazione come «figura professionale esterna alla scuola, che interagisce con la classe o con l'alunno» (art. 3, comma 5).



In tale contesto l'AAC opera in team con le altre figure del sistema scolastico (docenti curricolari, insegnanti di sostegno, personale ATA) senza sovrapposizioni di compiti e funzioni, ma valorizzando in modo sinergico i diversi ambiti di rispettiva competenza.

Le attività svolte dall'AAC sono le seguenti: collabora alla stesura e aggiornamento del PEI stesso; programma, realizza e verifica interventi integrati con quelli educativi e didattici dei docenti, coordinandosi con i docenti curricolari e di sostegno; promuove l'autonomia dello studente disabile, proponendo strategie volte a conseguire le finalità formative dello sviluppo complessivo della persona; favorisce la socializzazione dello studente con disabilità e collabora all'analisi delle richieste delle famiglie e alla promozione di migliori relazioni con le stesse famiglie.

La figura dell'AAC si colloca in una dimensione intermedia e di giuntura fra sistema scolastico e sistema socio-assistenziale e si discosta sia da quella dell'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docente, sia da quella dell'assistente di base e igienico-personale, che è parte del servizio ausiliario.

In assenza di una disciplina che prescriva a livello nazionale i titoli e i requisiti per poter svolgere l'attività di AAC, la loro individuazione è demandata alle amministrazioni competenti al cui carico la legge impone la fornitura del servizio stesso, con la conseguenza che sul territorio nazionale gli enti preposti hanno adottato le più diversificate soluzioni.

Analoga diversità si registra in ordine alle modalità di "reclutamento" degli AAC e alle modalità del rapporto lavorativo.

2.3.- Il rilevato incremento delle funzioni degli AAC e la persistente assenza di una disciplina in grado di condurre a unità una così eterogenea regolazione adottata a livello territoriale hanno sollecitato l'adozione di una normativa omogenea a livello nazionale.

A tal fine, lo stesso d.lgs. n. 66 del 2017 ha previsto, all'art. 3, comma 4, che: «[e]ntro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 e dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati i criteri per una progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale, ferme restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del presente decreto come definite dal CCNL, comparto istruzione e ricerca, vigente, anche attraverso la previsione di specifici percorsi formativi propedeutici allo svolgimento dei compiti assegnati, nel rispetto comunque degli ambiti di competenza della contrattazione collettiva e nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e delle altre risorse al medesimo fine disponibili a legislazione vigente». Ad oggi l'intesa prevista dalla citata disposizione non è intervenuta.

Tale disposizione risulta, quindi, inattuata.

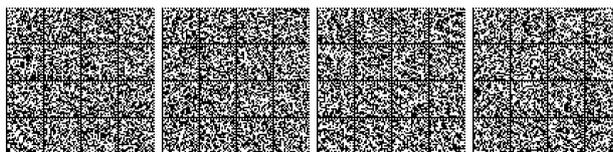
Allo stato, per quanto rilevato, l'attività dell'AAC continua, dunque, ad essere priva di una compiuta ed organica disciplina a livello nazionale.

3.- La legge reg. Molise n. 10 del 2022 interviene proprio nel descritto scenario di persistente carenza di regolazione sul piano nazionale della figura dell'AAC, con il dichiarato intento di apprestare una complessiva disciplina dell'attività in questione, e l'art. 1, nel declinare i principi e le finalità del provvedimento legislativo, afferma quanto segue: «1. La Regione, nel rispetto degli articoli 34, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione e della legge n. 104 del 1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), con la presente legge, provvede alla tutela, allo sviluppo e alla valorizzazione del ruolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione. 2. La Regione riconosce il ruolo sociale dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione, il cui scopo è quello 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, l'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».

4.- Ora, al di là delle pur apprezzabili finalità, l'intervento normativo regionale in esame viene effettivamente a violare i principi fondamentali in materia di professioni stabiliti dal d.lgs. n. 30 del 2006 e non è conforme alle statuizioni di questa Corte in ordine al riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia in questione.

Infatti, il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 30 del 2006, evocato come parametro interposto dal ricorrente, stabilisce che le regioni: «esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo II», e il successivo comma 3 precisa, come visto, che «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale».

4.1.- Tale giurisprudenza ha costantemente affermato 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 nella com-



potenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenza n. 98 del 2013, come richiamata dalla sentenza n. 209 del 2020).

Conseguentemente, questa Corte ha chiarito che esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia «professioni» 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 e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale» (sentenza n. 271 del 2009).

Infine, si è precisato che «tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione» vi è «quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché "l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale" (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenze n. 98 del 2013; in seguito anche sentenze n. 178 del 2014 e n. 217 del 2015). Si è, altresì, affermato che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006)» (sentenza n. 230 del 2011).

5.- Il contenuto delle disposizioni impugnate si pone pertanto in evidente contrasto con le illustrate coordinate normative e giurisprudenziali.

Esse, difatti, unitamente all'intero testo della legge regionale, danno luogo a un assetto compiuto della figura professionale dell'AAC in esito al quale essa assume una posizione qualificata nell'ambito giuridico in termini di «professione», così eccedendo dal perimetro della competenza legislativa concorrente regionale in materia.

5.1.- In tal senso depona la funzione assegnata all'albo unico istituito ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 10 del 2022.

Nella relazione alla proposta di legge regionale si afferma che l'obiettivo dell'intervento normativo è «quello di disporre a livello regionale di un elenco dal quale gli Enti territorialmente competenti possano attingere per far fronte alle richieste degli istituti scolastici, selezionando le varie figure professionali a seconda delle competenze richieste dalle singole scuole».

Tuttavia, tale assunto è smentito dal tenore delle disposizioni impugnate, che assegnano all'albo anzidetto non una mera funzione ricognitiva/comunicativa, bensì un ruolo essenziale per lo svolgimento dell'attività di AAC e, prima ancora, la sua qualificazione giuridica.

L'albo, difatti, svolge una duplice e coesistente funzione cogente: da un lato, nei confronti dei potenziali esercenti dell'attività in questione, in quanto il possesso dei prescritti requisiti, stabiliti ai sensi del comma 2 dell'art. 2 dalla Giunta regionale, costituisce condizione per l'iscrizione allo stesso (che, a sua volta, è requisito essenziale per l'esercizio nell'ambito regionale della relativa attività professionale); dall'altro lato, nei confronti degli enti locali preposti a fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, in quanto obbligati ad «attingere» gli AAC dall'albo stesso (con conseguente illegittimità del ricorso a modalità diverse di acquisizione delle relative risorse professionali).

In tal modo l'albo assume una funzione sostanzialmente individuatrice della relativa «professione», preclusa alla competenza legislativa regionale, che è limitata alla definizione di aspetti di una professione già individuata dal legislatore statale che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

6.- Alla illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate consegue la caducazione dell'intera legge regionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Infatti, questa Corte, nel riscontrare l'illegittimità costituzionale di singole disposizioni regionali impugnate per lesione della competenza legislativa statale nella materia «professioni», si è sovente pronunciata in tal senso allorché le disposizioni residue siano risultate prive di autonoma rilevanza e significatività, in quanto meramente accessorie ovvero complementari alle disposizioni caducate, cui siano inscindibilmente connesse (tra le tante, si ricordano le sentenze



n. 228 del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto; n. 132 del 2010, punto 4 del Considerato in diritto; n. 93 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto; n. 57 del 2007, punto 4.3. del Considerato in diritto; n. 424 del 2005, punto 2.4. del Considerato in diritto).

Ed è questo il caso, giacché all'istituzione dell'albo e alla sua disciplina, previste dalle disposizioni impugnate, fanno riferimento altre disposizioni della legge regionale in oggetto: l'art. 2, comma 3, dispone che la «graduatoria degli iscritti all'Albo è definita in virtù dei punteggi di ciascun iscritto sulla base dei titoli posseduti»; l'art. 3 prevede che la Regione attivi intese e protocolli con l'Università degli Studi del Molise e con gli enti regionali di formazione professionale «per concorrere al riconoscimento, alla promozione e all'aggiornamento del ruolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione» (comma 1) e che «[l']Università e gli enti di formazione organizzano a tal fine ed a proprie spese corsi di aggiornamento professionale a cadenza biennale per tutti coloro che sono iscritti all'Albo» (comma 2); l'art. 4 stabilisce che «[l']aggiornamento di cui all'articolo 3 è finalizzato all'adeguato mantenimento, approfondimento e sviluppo delle competenze tecnico-professionali dell'iscritto [all'albo], attinenti alle materie oggetto dell'esercizio professionale e/o alle funzioni svolte dallo stesso, secondo la normativa vigente» (comma 1) e che «[l']assistente per l'autonomia e la comunicazione regolarmente iscritto all'Albo ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale, a pena di esclusione dall'Albo» (comma 2); l'art. 5, comma 2, infine, nel disporre che gli enti locali possano, per particolari esigenze, individuare le figure professionali per ricoprire incarichi di AAC «anche con riferimento al livello di specializzazione ed alle competenze richieste dal PEI (piano educativo individualizzato)», contempla una ipotesi peculiare rispetto a quanto previsto dalle disposizioni impugnate della legge regionale, che pertanto non ha ragion d'essere una volta venute meno queste ultime.

Quanto agli artt. 6 (Clausola di invarianza finanziaria) e 7 (Entrata in vigore) ne è evidente la funzione meramente complementare.

7.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 10 del 2022.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 5, comma 1, della 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);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della restante parte della legge reg. Molise n. 10 del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2023

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 128

*Sentenza 9 maggio - 23 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Molise - Debito fuori bilancio (nel caso di specie: fornitura di connettività e sicurezza del sistema pubblico di connettività reso nel 2017 e 2019) - Copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2022 - Violazione del principio contabile dell'annualità di bilancio e della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Molise - Debito fuori bilancio (nel caso di specie: servizio di fonia fissa reso nel 2020) - Copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2022 - Violazione del principio contabile dell'annualità di bilancio e della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16, artt. 1 e 2; legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019», degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 4 ottobre 2022, depositati in cancelleria il 6 ottobre successivo, iscritti, rispettivamente, ai numeri 68 e 69 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 44 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ricorsi analoghi, depositati il 6 ottobre 2022 (reg. ric. n. 68 e n. 69 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato: con il primo ricorso, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019»; con il secondo ricorso, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020».

In entrambi i ricorsi, di identico contenuto, il ricorrente deduce la violazione da parte delle disposizioni regionali impuginate degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché al principio 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto legislativo.

1.1.- Le disposizioni impuginate della legge reg. Molise n. 16 del 2022 stabiliscono: l'art. 1 (Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa) che: «[a]i sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” e ss.mm.ii., è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 2.578,96, derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019»; l'art. 2 (Norma finanziaria) che: «[a]l finanziamento dei debiti di cui all'articolo 1, dell'importo complessivo di euro 2.578,96 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021», e indica i capitoli di bilancio sui quali effettuare il correlato prelievo.

1.2.- Le disposizioni impuginate della legge reg. Molise n. 17 del 2022 prevedono: l'art. 1 (Riconoscimento della legittimità di debito fuori bilancio in assenza di preventivo impegno di spesa) che: «[a]i sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” e ss.mm.ii., è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise, per il valore complessivo di euro 16.357,73, derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020»; l'art. 2 (Norma finanziaria) che: «[a]l finanziamento dei debiti di cui all'articolo 1, dell'importo complessivo di euro 16.357,73 si provvede mediante utilizzo del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021», con indicazione dei capitoli di bilancio sui quali effettuare il corrispondente prelievo.

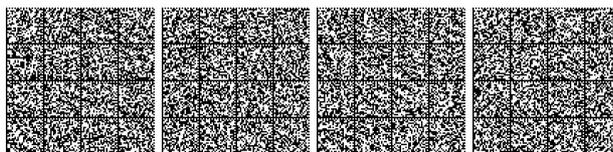
1.3.- Nei rispettivi atti introduttivi dei giudizi di legittimità costituzionale è prospettato un identico ordine di argomentazioni a sostegno dell'impugnativa.

Innanzitutto, secondo il ricorrente, le disposizioni regionali impuginate ledono la competenza legislativa statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ciò in quanto la copertura finanziaria degli oneri recati dal riconoscimento del debito fuori bilancio operato dalle due leggi regionali impuginate è individuata in riferimento all'esercizio 2021, già decorso, in contrasto con l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che impone alle pubbliche amministrazioni di conformarsi al principio contabile dell'annualità del bilancio previsto dall'Allegato 1, paragrafo 1, secondo cui «[i] documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare».

Inoltre, il medesimo parametro costituzionale sarebbe violato in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, secondo cui, nel caso in cui il riconoscimento del debito fuori bilancio intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito stesso è riconosciuto.

Per effetto di tali principi, il ricorrente afferma che le coperture indicate dalle disposizioni regionali impuginate avrebbero, pertanto, dovuto fare riferimento all'anno 2022, nel quale i rispettivi debiti fuori bilancio sono stati riconosciuti, anziché all'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023.



Ad avviso della difesa statale, è altresì leso l'art. 81, terzo comma, Cost., perché la violazione del principio contabile dell'annualità del bilancio determinerebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale che rimarrebbero privi della correlata fonte di finanziamento. Viene richiamato l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), secondo cui le leggi comportanti oneri a carico dei bilanci dell'amministrazione pubblica devono prevedere l'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

2.- La Regione Molise si è costituita nei due giudizi con atti depositati rispettivamente l'11 e il 14 novembre 2022.

In entrambi gli atti, la resistente, sulla scorta di coincidenti argomentazioni, ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., assumendo la genericità della motivazione; nel merito, confutate le tesi della difesa statale, ha chiesto il rigetto dei ricorsi.

2.1.- La difesa regionale premette che le leggi regionali n. 16 e n. 17 del 2022 scaturiscono dal procedimento avviato dalla Regione Molise in forza di deliberazione di Giunta regionale 31 dicembre 2021, n. 506, contenente la proposta di legge per il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, derivanti da fatture emesse per forniture di servizi di fonia e connettività rese da Fastweb spa, Olivetti spa e TIM spa.

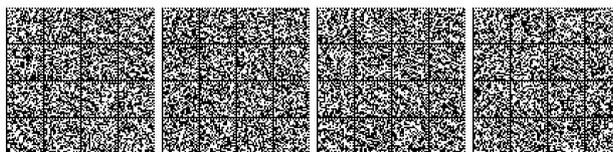
La copertura del relativo onere (complessivamente pari ad euro 323.590,79) è stata individuata nel bilancio di previsione pluriennale 2021-2023 (esercizio 2021), capitolo 61052, mediante utilizzo dello specifico accantonamento denominato «Fondo copertura debiti fuori bilancio», appositamente formato in sede di assestamento del bilancio 2021, di cui alla legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), a sua volta preceduta dalla legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020), alle quali ha fatto seguito la deliberazione di Giunta regionale 29 dicembre 2021, n. 470 (Variazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 comma 2 del d. lgs. 118/2011 e ss.mm.i. in esecuzione dell'assestamento di bilancio 2021/2023).

Secondo la difesa della resistente, la mancata impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle citate leggi reg. Molise n. 6 e n. 7 del 2021 avrebbe determinato «ovvie conseguenze in termini di stabilità, intangibilità delle risorse finanziarie individuate per la copertura delle maggiori spese rilevate nel corso del 2021 e di immutabilità delle relative finalità e destinazioni», incidendo sulla procedibilità delle impugnazioni proposte.

Nel merito, la difesa regionale rappresenta che è nell'esercizio finanziario 2021 che «sono emerse le obbligazioni di pagamento ed è stata rinvenuta la provvista per farvi fronte, benché il Consiglio Regionale si sia riunito nell'anno successivo per approvare formalmente la legge di riconoscimento», e che, a tal fine, la Regione avrebbe utilizzato nel medesimo esercizio 2021 lo «spazio finanziario maggiore di quello che ordinariamente le sarebbe stato permesso (a causa, appunto, dei vincoli posti dalla legge n. 145/2018)», potendosi essa avvalere della facoltà, riconosciuta dall'art. 56, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, di derogare ai limiti posti dai commi 897 e 898 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021); tale deroga non è stata, invece, prevista per l'esercizio finanziario 2022.

In tale contesto, la difesa regionale deduce: che i debiti oggetto delle leggi regionali n. 16 e n. 17 del 2022 sono stati finanziati con risorse che si sono rese disponibili eccezionalmente e, dunque, utilizzabili una tantum, solamente nell'anno 2021; che le apposite disponibilità di bilancio non avrebbero potuto, pertanto, essere individuate diversamente; che, in ogni caso, «la soluzione prescelta all'epoca dell'adozione della deliberazione n. 506/2021 era e resta in linea con i principi contabili previsti dall'impianto normativo statale, con la garanzia della sottoposizione della proposta di legge di riconoscimento della legittimità del debito all'esame dell'organo legislativo».

La resistente sostiene che, qualora non si ritenesse di condividere la predetta impostazione, sarebbe lacunoso il principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, «nel momento in cui esso non prevede e disciplina la situazione di un ente territoriale che abbia la possibilità di adempiere alle proprie obbligazioni di pagamento, costituenti debiti fuori bilancio, con risorse finanziarie eccezionalmente individuate nell'anno di emersione - e non di riconoscimento - del debito stesso».



Secondo la difesa regionale, l'aver riferito all'esercizio 2021 la copertura finanziaria degli interventi normativi in oggetto di riconoscimento di debiti fuori bilancio, individuata grazie all'utilizzo del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020, non altererebbe i saldi complessivi e le risultanze finali del conto, garantendo l'obbligo costituzionale di copertura in termini quantitativi, qualitativi e temporali e il rispetto dei principi contabili dell'integrità, della veridicità, dell'attendibilità, della correttezza e della coerenza, nel mentre i predetti principi non sarebbero rispettati «ove gli impegni si dovessero assumere in una annualità per la quale non fossero rinvenibili le necessarie coperture finanziarie».

D'altro canto, la difesa della resistente afferma che, alla fattispecie, dovrebbe allora applicarsi il principio contabile di cui all'art. 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, «ossia quello della prevalenza della sostanza sulla forma, in base al quale se l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale».

Inoltre, la difesa regionale afferma che l'emersione dei debiti fuori bilancio e il loro finanziamento rappresentano «gli esiti di un più ampio percorso virtuoso dell'Ente regionale, ai fini della rappresentazione veritiera dei fatti di gestione contabile», e che tale percorso istituzionale, amministrativo e contabile «sta richiedendo un enorme sforzo di razionalizzazione della spesa regionale, ma ha consentito e consente di dare copertura ai debiti e [di] adempiere alle obbligazioni di pagamento con efficienza e tempestività, garantendo la solvibilità dell'Ente».

Da ultimo, in ordine alla dedotta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la difesa della Regione afferma che essa non sarebbe argomentata e che, pertanto, per la sua genericità, sarebbe inammissibile, non essendo indicate le ragioni dell'assenza di copertura finanziaria. Inoltre, afferma che «anche a volere ipotizzare che l'assenza di copertura derivi, a cascata, dalla dichiarazione di incostituzionalità ai sensi del primo motivo, l'argomentata infondatezza di quest'ultimo, risultante da quanto illustrato nei paragrafi precedenti, comporta, ugualmente a cascata, la manifesta infondatezza del secondo motivo di ricorso».

### *Considerato in diritto*

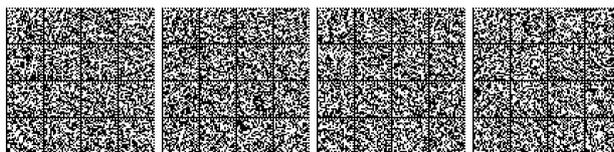
1.- Con i due ricorsi in epigrafe (reg. ric. n. 68 e n. 69 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato: con il primo ricorso, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 16 del 2022; con il secondo ricorso, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 17 del 2022.

Gli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 16 del 2022 dispongono, rispettivamente, il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise derivanti da forniture di servizi resi da Olivetti spa negli anni 2017 e 2019, e la relativa copertura finanziaria dei conseguenti oneri.

A loro volta, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 17 del 2022, oggetto del ricorso n. 69 del 2022 stabiliscono il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Molise per il servizio di fonia fissa reso da TIM spa nell'anno 2020 e provvedono alla copertura dei correlati oneri finanziari.

1.1.- A sostegno delle impugnazioni, il ricorrente svolge un identico ordine di argomentazioni.

Le disposizioni regionali impuginate violerebbero innanzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento alla competenza legislativa statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto pongono la copertura finanziaria degli oneri recati dal riconoscimento del debito fuori bilancio, rispettivamente previsti a carico dell'esercizio 2021, già decorso e definito, in contrasto sia con il principio dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiama il principio contabile applicato di cui al paragrafo 1 dell'Allegato 1, sia con il principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 al medesimo d.lgs. n. 118 del 2011. Ciò in quanto, in base a quest'ultimo principio contabile, ove il riconoscimento del debito fuori bilancio intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa deve essere impegnata nell'esercizio in cui il debito stesso è riconosciuto.



Pertanto, secondo il ricorrente, le disposizioni regionali impugnate, in quanto approvate nel 2022, avrebbero dovuto porre a carico dell'esercizio finanziario 2022, e non 2021, gli oneri recati dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio da esse riconosciuti.

Sarebbe, inoltre, lesa l'art. 81, terzo comma, Cost. perché la violazione del principio contabile dell'annualità del bilancio determinerebbe nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, che rimarrebbero privi della correlata fonte di finanziamento.

2.- Va disposta la riunione dei due giudizi, stante la identità delle questioni, dei parametri evocati, delle argomentazioni prospettate nei relativi atti introduttivi e in quelli di costituzione della Regione Molise.

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

3.1.- Innanzitutto, non è fondata l'eccezione di improcedibilità dei ricorsi per la preclusione che si sarebbe determinata per effetto della mancata impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, delle precedenti leggi regionali n. 6 del 2021 (relativa al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020), e n. 7 del 2021 (relativa all'assettamento del bilancio di previsione 2021-2023), che, secondo la difesa regionale, avrebbe "cristallizzato" l'imputazione al bilancio regionale dell'anno 2021 delle risorse necessarie al ripianamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle impugnate disposizioni, di cui alle leggi regionali n. 16 e n. 17 del 2022.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «[l]ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate. Come questa Corte ha affermato in altre occasioni, l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sentenza n. 24 del 2022, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 124 del 2021, punto 3.3.2. del Considerato in diritto, n. 107 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto, n. 25 del 2021, punto 17 del Considerato in diritto, e n. 117 del 2020).

3.2.- Nemmeno è fondata l'eccezione di inammissibilità della censura dedotta in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per mancanza di indicazione delle ragioni dell'assenza di copertura finanziaria.

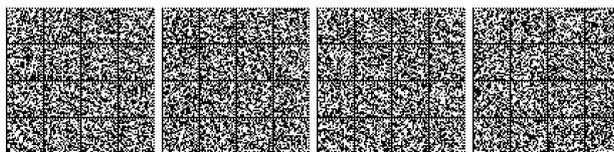
Il ricorrente ha fornito sul punto una pur essenziale ma, comunque, adeguata motivazione, individuata nella circostanza che la illegittimità della denunciata modalità di copertura finanziaria priverebbe la disposizione di riconoscimento del debito della correlata fonte di finanziamento, determinando perciò stesso la lesione del parametro finanziario in oggetto. In tal modo l'argomentazione del ricorrente raggiunge quella soglia minima di chiarezza e completezza che secondo la giurisprudenza di questa Corte consente di esaminare il merito dell'impugnativa proposta (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2022, n. 195 e n. 95 del 2021).

4.- Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale delle impugnate disposizioni delle leggi reg. Molise n. 16 e n. 17 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione al principio contabile della annualità del bilancio, posto dal paragrafo 1 dell'Allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011.

4.1.- Questa Corte ha di recente vagliato la medesima problematica, oggetto del presente giudizio, in riferimento a leggi della stessa Regione Molise di contenuto analogo.

Nella sentenza n. 51 del 2023 è stato difatti affermato: che le risorse occorrenti per effettuare la spesa derivante dal riconoscimento del debito fuori bilancio «non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta»; che, pertanto, l'individuazione e la copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere «per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili»; che, nella fattispecie, la legge impugnata, approvata nel marzo 2022, ha dunque illegittimamente individuato la correlata copertura finanziaria a valere sull'esercizio 2021 del bilancio di previsione 2021-2023, anziché sul bilancio relativo al 2022.

Le predette statuizioni trovano applicazione anche nella fattispecie in esame: le impugnate disposizioni, approvate nell'agosto del 2022, hanno parimenti individuato la copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, anziché 2022, anno in cui è intervenuto il riconoscimento da esse previsto dei debiti fuori bilancio in oggetto e, pertanto, violano anch'esse l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio di annualità del bilancio contemplato dal paragrafo 1, Allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011.



4.2.- La difesa della Regione ha, peraltro, sostenuto che dovrebbe trovare applicazione il principio contabile della prevalenza della sostanza sulla forma, enunciato al paragrafo 18 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

La tesi non è condivisibile.

Il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, regolato dall'art. 73 del citato d.lgs. n. 118 del 2011, stante il suo carattere eccezionale rispetto alle modalità ordinarie con le quali l'ente regionale deve effettuare la programmazione e gestione finanziarie, presenta una spiccata specificità che esige la rigorosa osservanza del principio contabile richiamato dal ricorrente; principio che resterebbe eluso ove fosse accolto l'assunto della difesa regionale.

5.- L'accertata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio contabile dell'annualità del bilancio di cui al paragrafo 1, Allegato 1, richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, conduce a ritenere assorbite le ulteriori questioni, promosse, rispettivamente, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.1 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo e in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

6.- Dall'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 delle leggi reg. Molise n. 16 e n. 17 del 2022 discende che il successivo art. 3 di entrambe le leggi, limitandosi a disciplinare l'entrata in vigore delle citate leggi regionali, non ha più ragion d'essere (sentenze n. 161 e n. 124 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 16, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 4 agosto 2022, n. 17, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

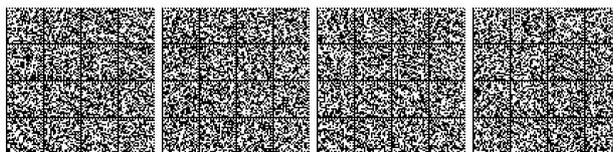
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 129

*Sentenza 20 aprile - 23 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Diritti inviolabili o fondamentali - Tutela della salute - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche ai soggetti che abbiano subito lesioni o infermità permanente psico-fisica per essere stati sottoposti a vaccinazione, raccomandata, antimeningococcica - Asserita omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di solidarietà, tutela della, anche collettiva salute, e di ragionevolezza - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

*Giudici :* Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

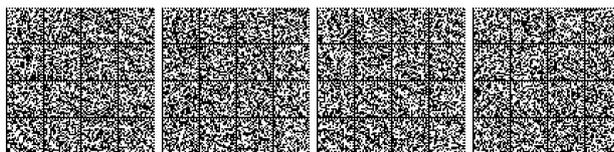
### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra il Ministero della salute e N. S. e A. F., nella qualità di genitori di A. F., con ordinanza del 30 maggio 2022, iscritta al n. 133 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;  
deliberato nella camera di consiglio del 20 aprile 2023

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 30 maggio 2022 (reg. ord. n. 133 del 2022), la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), «nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge e alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica».



2.- La Corte di cassazione riferisce di essere stata investita del ricorso promosso dal Ministero della salute avverso la sentenza con la quale la Corte d'appello di Brescia, confermando la pronuncia assunta in primo grado dal Tribunale ordinario di Cremona, aveva riconosciuto - sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 - il diritto all'indennizzo «per la menomazione all'integrità psico-fisica conseguita alla vaccinazione antimeningococcica» (precisamente con vaccino «Menjugate») nei confronti di un minore che a tale profilassi era stato sottoposto in data 20 febbraio 2008.

A seguito della somministrazione, erano state riscontrate «condizione di sofferenza acuta cerebrale, disturbo disintegrativo della fanciullezza con modalità subacute», «alterazioni comportamentali e delle funzioni cognitive», in un minore sano alla nascita, ma che, dopo il vaccino, presentava «all'età di 21 mesi età di sviluppo di 10 mesi e, nel prosieguo, all'età di 8 anni [...] età di sviluppo pari a 3 anni». Il consulente d'ufficio nominato nel giudizio d'appello aveva escluso che si trattasse di «autismo primario» e - «pur dando atto dell'insufficienza delle conoscenze, in materia, di cause e meccanismi patogenetici del disturbo autistico e della sostanziale mancanza, in letteratura, di dati relativi ad esiti di reazioni avverse alla vaccinazione in esame» - aveva riscontrato la «prevalenza e chiarezza, nel minore, di alterazioni causalmente collegate alla vaccinazione antimeningococcica somministratagli, in termini di elevata e qualificata probabilità».

Con il primo motivo di ricorso, il Ministero della salute deduceva tuttavia proprio l'erroneità della valutazione operata sul nesso di causalità; con il secondo motivo, la violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, che contempla la tutela indennitaria per le sole vaccinazioni obbligatorie; con il terzo motivo, ancora, lamentava che il giudice d'appello non avesse in alcun modo tenuto in considerazione le valutazioni tecniche del consulente dello stesso Ministero.

I genitori del minore, resistendo al ricorso, eccepivano in via subordinata l'illegittimità costituzionale del menzionato art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui esclude dall'indennizzo ivi previsto coloro che siano stati sottoposti a vaccinazione anti-meningococcica.

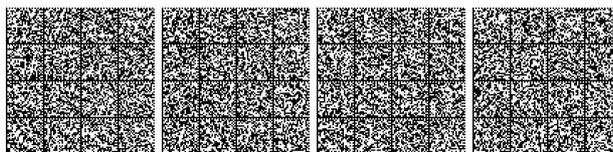
3.- La Corte di cassazione ritiene di dover muovere, sia pur per «sintesi», da una ricostruzione delle «disposizioni vigenti in materia di indennizzo a carico dello Stato per danni conseguenti a profilassi vaccinale».

L'ordinanza richiama contenuti e finalità della legge n. 210 del 1992. Statuendo all'art. 1, comma 1, che «[c]hiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla presente legge», tale legge, in ossequio agli artt. 2 e 32 Cost., e dando seguito alla sentenza n. 307 del 1990 di questa Corte, avrebbe introdotto in favore dei soggetti ivi indicati una «tutela in termini di sicurezza sociale, con scopo solidaristico».

Ricorda il rimettente che il citato art. 1, comma 1, è stato interessato da plurimi interventi di questa Corte, concernenti i danni conseguenti a vaccinazioni non obbligatorie ma oggetto di politiche incentivanti. Con la sentenza n. 27 del 1998, in particolare, la disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevedeva l'indennizzo anche a favore della persona sottoposta a vaccinazione antipoliomielitica nel periodo in cui, in forza della legge 30 luglio 1959, n. 695 (Provvedimenti per rendere integrale la vaccinazione antipoliomielitica), la stessa era incentivata, ma non ancora obbligatoria. Questa Corte affermò infatti che non vi fosse ragione per differenziare il caso in cui il trattamento sia imposto da quello in cui il trattamento sia promosso dalla pubblica autorità per favorirne la diffusione capillare nella società. Una simile distinzione si risolverebbe, infatti, in un vizio di irrazionalità della legge, perché riserverebbe a quanti siano stati indotti a tenere un comportamento di utilità generale, giustificato da ragioni di solidarietà sociale, un trattamento deteriore rispetto a quello previsto per coloro che abbiano invece agito in forza della «minaccia» di una sanzione.

Con la successiva sentenza n. 423 del 2000, la tutela prevista dalla legge n. 210 del 1992 è stata poi estesa ai soggetti sottoposti alla vaccinazione antiepatite B a partire dal 1983, ovvero da quando tale profilassi vaccinale è stata fatta oggetto di raccomandazione.

4.- In punto di rilevanza, osserva la Corte di cassazione che il minore è stato sottoposto ad una vaccinazione non obbligatoria, ma che rientrerebbe «nel novero dei protocolli sanitari per i quali l'opera di sensibilizzazione, informazione e convincimento delle pubbliche autorità», in linea anche con i progetti di informazione previsti dall'art. 7 della legge n. 210 del 1992, «viene reputata più adeguata e rispondente alle finalità di tutela della salute pubblica rispetto alla vaccinazione obbligatoria». Si tratterebbe, infatti, di vaccinazione raccomandata dal «piano Nazionale per la prevenzione vaccinale già dal 2005/2007 e, a partire dal Piano Nazionale 2012/2014 tale vaccinazione [sarebbe] addirittura consigliata per tutti i bambini di età compresa tra i 13 e i 15 mesi, in concomitanza con il vaccino MPR (morbillo, pertosse, rosolia) e per gli adolescenti non precedentemente immunizzati». Il vaccino in questione sarebbe inoltre «inserito nei Livelli Essenziali di Assistenza (cd. L.E.A.) ed è somministrato gratuitamente in tutta Italia».



Aggiunge il rimettente che sarebbe «notorio» che il vaccino anti-meningococcico «è consigliato dai pediatri del servizio sanitario e dalle Aziende sanitarie anche attraverso capillare informazione alle famiglie sui benefici conseguenti e sul fine di prevenire l'insorgenza della malattia».

Con riferimento al nesso di causalità, la Corte di cassazione richiama nuovamente le osservazioni del consulente d'ufficio, il quale, utilizzando l'algoritmo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), improntato su sei livelli di attribuzione causale, ha ritenuto pienamente integrato il primo livello, segnalando «concomitante, improvvisa e brusca comparsa di plurimi sintomi di sofferenza cerebrale acuta, occorsi immediatamente dopo il vaccino e di durata maggiore rispetto a quelli di solito osservabili subito dopo la vaccinazione; concomitanti segni di grave regressione psicomotoria autistica, assai rapidamente progrediti; disfunzioni neurologiche di tipo neuromotorio e, successivamente, anomalie elettroencefalografiche epilettiformi». Tutto ciò ha portato la Corte d'appello a ritenere che la patologia fosse «causalmente collegata, in termini di elevata (o qualificata) probabilità logica, alla vaccinazione antimeningococcica» cui era stato sottoposto il minore.

5.- Diversamente dalla Corte d'appello, la Corte di cassazione ritiene però non sperimentabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, stante l'inequivoco tenore del testo, riferito alle sole «vaccinazioni obbligatorie», né potendosi in senso opposto evocare i principi affermati nella richiamata giurisprudenza costituzionale, che ha riguardato «peculiari vaccinazioni e profilassi», con la conseguenza della non estensibilità di tali precedenti al caso di specie, «pena la sostanziale disapplicazione, ope iudicis, della disposizione scrutinata».

6.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia come il diritto all'indennizzo sia stato esteso da questa Corte anche a coloro che abbiano patito conseguenze invalidanti per effetto di vaccinazioni «assunte nell'ambito della politica sanitaria anche solo promossa dallo Stato». Con la sentenza n. 268 del 2017, in particolare, sarebbe stato «ridisegna[to], ancora una volta, l'asse portante della tutela indennitaria» in esame, mediante l'estensione del perimetro applicativo dell'art. 1, comma 1, anche ai soggetti danneggiati da vaccinazione antinfluenzale. Confermando quanto già messo in luce dalla sentenza n. 107 del 2012, questa Corte avrebbe infatti chiarito che sarebbe del tutto irrilevante la riconducibilità del comportamento cooperativo dell'individuo ad un obbligo o a una attività di persuasione, così come, sul versante passivo, all'intento di evitare una sanzione o di aderire a un invito. In ogni caso, in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione, si ingenererebbe nei consociati un affidamento rispetto a quanto consigliato dalle autorità pubbliche, e l'adesione alla campagna vaccinale sarebbe da ricondursi, al di là delle particolari motivazioni del singolo, alla salvaguardia della salute anche collettiva (è richiamata anche la sentenza n. 118 del 2020). Ricorda poi il rimettente come la distanza tra raccomandazione e obbligo sarebbe stata ridimensionata anche dalla successiva sentenza di questa Corte n. 5 del 2018.

A dire del giudice *a quo*, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale sarebbero riferibili anche alla profilassi preventiva per meningococco, trattandosi di vaccinazione raccomandata, oltretutto fondata «sull'affidamento, mirato alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, ingenerato da pervasive campagne informative di immunizzazione».

Le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiederebbero, allora, che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio eventualmente patito da coloro che si siano sottoposti a tale trattamento sanitario, mentre «costituirebbe, per contro, un vulnus addossare all'individuo danneggiato il costo del beneficio anche collettivo dell'immunizzazione».

La disposizione sarebbe altresì lesiva del canone della ragionevolezza, comportando un'ingiustificata differenziazione tra quanti si siano sottoposti a vaccinazione in osservanza di un obbligo giuridico e quanti, invece, si siano ad essa sottoposti ottemperando alle raccomandazioni delle autorità sanitarie; ciò a fronte del medesimo rilievo che obbligo e raccomandazione assumerebbero al fine della tutela della salute collettiva, giacché, sebbene la tecnica della raccomandazione esprima maggior attenzione all'autodeterminazione individuale, e quindi al profilo soggettivo del diritto alla salute, essa sarebbe pur sempre indirizzata alla salvaguardia della salute come interesse anche collettivo.

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione, sezione lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, disposizione che riconosce un indennizzo, a carico dello Stato, a quanti abbiano riportato, «a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica».



La disposizione è censurata nella parte in cui non prevede che la medesima tutela spetti anche ai soggetti che tali conseguenze abbiano patito «per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antimeningococcica».

2.- Il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi sul ricorso promosso dal Ministero della salute avverso la sentenza con la quale la Corte d'appello di Brescia, accedendo ad una lettura costituzionalmente conforme della predetta disposizione, ha ritenuto che l'indennizzo ivi disciplinato dovesse essere erogato anche a beneficio di un minore sottoposto, il 20 febbraio 2008, al vaccino non obbligatorio «Menjugate».

Riferisce il rimettente che il giudice di secondo grado, basandosi sulle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio, ha qualificato la patologia insorta nel minore come «causalmente collegata, in termini di elevata (o qualificata) probabilità logica, alla vaccinazione antimeningococcica» a questi somministrata.

3.- La Corte di cassazione, tuttavia, non considera questo elemento sufficiente a dar luogo, nel caso di specie, alla tutela indennitaria. Ciò per l'inequivoco disposto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, che concerne testualmente le sole «vaccinazioni obbligatorie» e non si presterebbe ad una lettura costituzionalmente orientata. Né, aggiunge, un simile esito potrebbe poggiare sulla giurisprudenza costituzionale che ne ha ampliato l'ambito di applicazione, ricomprendendovi anche talune vaccinazioni raccomandate. Trattandosi di giudizi relativi a specifiche profilassi, la portata di tali pronunce non sarebbe infatti suscettibile di estendersi, per via interpretativa, ad altri vaccini, pena la «disapplicazione, ope iudicis, della disposizione scrutinata».

4.- I principi enunciati in quelle decisioni, ad avviso del rimettente, condurrebbero tuttavia a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui esso omette di apprestare tutela anche nei confronti dei soggetti danneggiati in modo permanente da una vaccinazione - quale quella anti-meningococcica - basata sull'«affidamento, mirato alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, ingenerato da pervasive campagne informative di immunizzazione».

Ricorda, infatti, il giudice *a quo* che, come più volte affermato da questa Corte, non vi è ragione di differenziare il caso in cui il trattamento sanitario sia imposto per legge da quello in cui sia promosso dalla pubblica autorità (sentenza n. 27 del 1998). Pur essendo obbligo e raccomandazione frutto di concezioni parzialmente diverse del rapporto tra individuo e autorità sanitarie pubbliche, oltre che il risultato di diverse condizioni sanitarie della popolazione di riferimento, quel che rileva, quanto al riconoscimento del diritto all'indennizzo, è l'obiettivo essenziale che entrambi perseguono nella profilassi delle malattie infettive: ossia il comune scopo di garantire e tutelare la salute (anche) collettiva attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale (sentenza n. 268 del 2017).

In presenza di specifiche campagne di incentivazione condotte dalle istituzioni sanitarie, dunque, il generale clima di affidamento che ne scaturisce rende la scelta adesiva dei singoli, al di là delle loro particolari e specifiche motivazioni, di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo (sentenza n. 107 del 2012). A completamento del «patto di solidarietà» tra individuo e collettività in tema di tutela della salute, è allora doverosa la traslazione in capo alla collettività degli effetti dannosi che da tale scelta adesiva siano eventualmente derivati (sentenze n. 118 del 2020 e n. 268 del 2017).

A dire del rimettente, sussisterebbero rilevanti indici che attraggono la profilassi anti-meningococcica nel novero di quelle raccomandate nel senso richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte: tale profilassi, infatti, rientrerebbe tra quelle raccomandate dal piano nazionale vaccini già dal 2005-2007, verrebbe «consigliata» ai bimbi di età compresa tra i tredici e i quindici mesi e agli adolescenti non precedentemente immunizzati a partire dal piano nazionale vaccini 2012-2014, risulterebbe esser stata inserita tra i livelli essenziali di assistenza, sarebbe somministrata gratuitamente in tutto il territorio nazionale, e, infine, sarebbe notoriamente consigliata dai pediatri e dalle aziende sanitarie attraverso una capillare informazione.

Sulla scorta di queste acquisizioni, il giudice *a quo* afferma che, esattamente come nei vari casi già scrutinati da questa Corte, anche l'omessa previsione del diritto all'indennizzo per le patologie irreversibili contratte in occasione della sottoposizione a vaccinazione anti-meningococcica produrrebbe l'effetto di riversare sul singolo i costi del beneficio che la collettività ne ha tratto, in violazione delle esigenze di solidarietà costituzionalmente fondate sull'art. 2 Cost., del diritto alla salute individuale tutelato dall'art. 32 Cost., nonché del canone della ragionevolezza imposto dall'art. 3 Cost.

5.- Secondo quanto riferisce il rimettente, le questioni di legittimità costituzionale concernono la profilassi anti-meningococcica di gruppo C, essendo il vaccino «Menjugate», somministrato al minore, utilizzato per prevenire la malattia causata dal batterio meningococcico di tale gruppo.

Va immediatamente rilevato che, in riferimento a tale specifica profilassi, il quadro normativo rilevante contiene elementi che il rimettente non ha preso in considerazione valutando la sussistenza dei requisiti di accesso al sindacato di costituzionalità. Ciò determina, secondo quanto si chiarirà, l'inammissibilità delle sollevate questioni.



6.- La somministrazione della vaccinazione anti-meningococcica, sia di gruppo B, sia di gruppo C, era stata prevista quale obbligatoria dal decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale). Nella versione originaria approvata dal Consiglio dei ministri, queste due profilassi erano infatti annoverate tra le dodici rese obbligatorie per i minori di età compresa tra zero e sedici anni (art. 1, comma 1, lettere g e h).

In sede di conversione, intervenuta con legge 31 luglio 2017, n. 119, le vaccinazioni obbligatorie sono state tuttavia ridotte a dieci, indicate in due appositi elenchi. Il primo è contenuto nel comma 1 dell'art. 1 ed include le vaccinazioni anti-poliomielitica, anti-difterica, anti-tetanica, anti-epatite B, anti-pertosse e anti-Haemophilus influenzae tipo B. Il secondo elenco, contenuto al successivo comma 1-bis, include i vaccini anti-morbillo, anti-rosolia, anti-parotite e anti-varicella, e si differenzia dal primo perché la obbligatorietà può cessare a seguito di una attività di monitoraggio specificamente regolata al comma 1-ter.

Tutte tali vaccinazioni - sia quelle del primo, sia quelle del secondo catalogo - sono espressamente accomunate dall'essere indirizzate, tra l'altro, ad «assicurare la tutela della salute pubblica e il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale» (così l'*incipit* dell'art. 1, comma 1).

Le profilassi espunte dal novero delle iniziali dodici obbligatorie sono proprio le due anti-meningococciche di gruppo B e C. Esse, tuttavia, non sono semplicemente eliminate dal testo dell'art. 1: vengono invece collocate, insieme alle vaccinazioni anti-pneumococcica e anti-rotavirus, in un ulteriore separato catalogo, inserito nel comma 1-*quater* del medesimo art. 1. Tale comma attribuisce a regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano il compito, «[a]gli stessi fini di cui al comma 1», di garantirne l'«offerta attiva e gratuita, in base alle specifiche indicazioni del Calendario vaccinale nazionale relativo a ciascuna coorte di nascita».

Dunque, come questa Corte ha già rilevato, le vaccinazioni contro il meningococco di gruppo B e C, in seguito all'approvazione della legge di conversione n. 119 del 2017, «non sono più obbligatorie, ma solo raccomandate» (sentenza n. 5 del 2018). Un regime, quello della raccomandazione, che peraltro poteva dirsi sussistente già prima dell'intervento legislativo del 2017. Riferendosi proprio alle vaccinazioni anti-meningococciche, la sentenza n. 5 del 2018 ha infatti avuto occasione di ragionare di «preesistenti» (al decreto-legge) e «ripristinate» (dalla legge di conversione) raccomandazioni.

Ciò posto, in questa sede rileva particolarmente quanto statuito dal successivo art. 5-*quater* del d.l. n. 73 del 2017, inserito a sua volta in sede di conversione. Richiamando proprio la disciplina dell'indennizzo sottoposta a censura dal giudice *a quo*, tale articolo prevede, infatti, che «[l]e disposizioni di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, si applicano a tutti i soggetti che, a causa delle vaccinazioni indicate nell'articolo 1, abbiano riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica».

L'individuazione del significato di tale complessivo rinvio ai distinti elenchi di profilassi di cui all'art. 1 costituisce un passaggio indispensabile nel percorso logico che il rimettente avrebbe dovuto seguire vagliando la sussistenza dei presupposti per sollevare le odierne questioni di legittimità costituzionale.

7.- Per vero, dall'art. 5-*quater* del d.l. n. 73 del 2017, come risultante dalla legge di conversione, è possibile trarre conclusioni diverse, financo opposte tra loro.

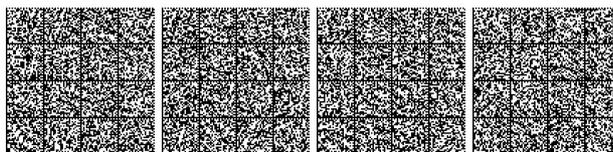
Si potrebbe innanzitutto ritenere che, attraverso il suo innesto nel corpo della disciplina soggetta a conversione, il legislatore abbia inteso selettivamente riferirsi alle sole vaccinazioni obbligatorie annoverate all'art. 1, ovvero sia quelle eleggibili ai fini del riconoscimento dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992.

L'art. 5-*quater* avrebbe, in sostanza, funzione ricognitiva, essendosi il legislatore limitato a ribadire, per chiarezza, quanto già ricavabile dall'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992: tutte le vaccinazioni obbligatorie, anche quelle qualificate come tali da leggi approvate in un momento successivo, danno accesso alla tutela indennitaria.

A sostegno di una simile lettura, potrebbe anche rilevarsi che se, invece, il legislatore avesse voluto mutare la *ratio* originaria della legge n. 210 del 1992, allo scopo di ricondurre al perimetro applicativo di quest'ultima anche i danni conseguenti a vaccinazioni raccomandate, sarebbe dovuto intervenire proprio in quella peculiare *sedes materiae*: come accaduto, ad esempio, con l'estensione dell'indennizzo alle ipotesi di vaccinazione raccomandata anti SARS-CoV-2, ora prevista all'art. 1, comma 1-bis, della stessa legge n. 210 del 1992.

Ulteriore conferma di questa interpretazione dell'art. 5-*quater* del d.l. n. 73 del 2017, come convertito, potrebbe trovarsi nella circostanza che esso si situa al termine di una sequenza di previsioni (dall'art. 5-bis all'art. 5-*quater*) dedicate alla materia dell'indennizzo da profilassi vaccinale, la seconda delle quali (art. 5-*ter*) conferisce al Ministero della salute il potere di avvalersi di un contingente di personale aggiuntivo per definire le procedure finalizzate al «ristoro dei soggetti danneggiati» proprio (e dunque solo) da «vaccinazioni obbligatorie».

7.1.- È agevole tuttavia osservare che l'art. 5-*quater* del d.l. n. 73 del 2017, come convertito, si presta anche ad una ben diversa interpretazione.



Innanzitutto, anche tale previsione, così come la nuova disciplina contenuta nello stesso art. 1 del d.l. n. 73 del 2017, è il frutto di un emendamento approvato in sede di conversione, nel corso della lettura svolta dal Senato (i correttivi inseriti nell'art. 1 sono stati originariamente votati nella seduta pomeridiana della 12a Commissione igiene e sanità del 5 luglio 2017; l'art. 5-*quater* risulta inserito e approvato nella seduta di Aula del 19 luglio 2017).

Non è affatto secondaria la circostanza che le due disposizioni - quella da cui risulta che alcune vaccinazioni sono obbligatorie, altre raccomandate (art. 1), nonché quella che vi fa indistinto e complessivo riferimento, per rendere ad esse applicabili le disposizioni di cui alla legge n. 210 del 1992 (art. 5-*quater*) - abbiano entrambe avuto origine in un momento successivo rispetto all'adozione del decreto-legge. È tale circostanza, infatti, a privare di forza l'interpretazione che intenda il contenuto dell'art. 5-*quater* come una sorta di "rinvio fisso" all'impianto originario dell'art. 1, che contemplava solo vaccinazioni obbligatorie.

Gli stessi lavori preparatori, sia pur non risolutivamente, restituiscono traccia della possibile volontà del legislatore di riconoscere il diritto all'indennizzo anche ai danneggiati dalle vaccinazioni raccomandate previste dal disegno di legge di conversione. Non a caso, in seno alla XII Commissione affari sociali della Camera, nella seduta del 25 luglio 2017, si è affermato, da parte di alcuni deputati, che la legge n. 210 del 1992 «si applica anche alle vaccinazioni raccomandate dal decreto»; mentre da parte di altri sono state espresse perplessità in ordine alla omessa considerazione, nel testo in approvazione, di vaccini raccomandati ulteriori rispetto a quelli già menzionati. In termini ancora più espliciti, si è pure affermato che «l'articolo 5-*quater* [...] estende l'applicazione della legge n. 210 del 1992 in materia di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili da vaccinazioni indicate nell'articolo 1, siano essi obbligatorie o raccomandate» (Aula, seduta del 26 luglio 2017).

Anche in sede di verifica dei costi finanziari del provvedimento, svolta congiuntamente dal Servizio bilancio dello Stato e dalla segreteria della Commissione bilancio della Camera («Verifica delle quantificazioni», A.C. 4595, n. 565 del 25 luglio 2017), viene segnalato che la disposizione in questione, «richiamando indistintamente le "vaccinazioni indicate nell'articolo 1", appare suscettibile di estendere l'ambito applicativo della legge n. 210/1992 sia alle vaccinazioni prima facoltative e ora considerate obbligatorie (ai sensi dei commi 1 e 1-*bis* dell'art. 1 del D.L. in esame), sia alle vaccinazioni da erogare gratuitamente, ma non obbligatorie (ai sensi del comma 1-*quater* dello stesso articolo 1)» (analogamente il dossier dell'Osservatorio legislativo e parlamentare del 24 luglio 2017, n. 169).

Infine, è utile rammentare il contenuto dell'ordine del giorno n. 9/4595/43, sul quale il Governo ha reso parere favorevole, alla Camera, nella seduta del 28 luglio 2017. Attraverso di esso, l'esecutivo viene impegnato a monitorare gli effetti dell'applicazione dell'art. 5-*quater*, anche al fine di estendere l'indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992 «non solo alle persone danneggiate da vaccinazioni obbligatorie o fortemente raccomandate, ma a tutte le persone vaccinate in adempimento del Piano Vaccinale vigente».

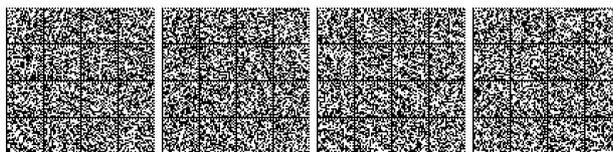
7.2.- L'opzione interpretativa ora descritta, del resto, potrebbe trarre argomenti proprio dalla giurisprudenza di questa Corte - richiamata dallo stesso rimettente - che ha fatto discendere dagli artt. 2, 3 e 32 Cost. l'obbligo per lo Stato di accollarsi l'onere del pregiudizio individuale sofferto da chi si sia sottoposto a determinate vaccinazioni raccomandate, risultando di contro ingiusto che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio collettivo cui hanno contribuito (sentenze n. 35 del 2023, n. 118 del 2020, n. 268 del 2017, n. 107 del 2012, n. 423 del 2000 e n. 27 del 1998).

8.- La necessaria opera d'interpretazione della disposizione in esame non potrebbe tuttavia arrestarsi a questo punto. Anche laddove si ritenga che l'art. 5-*quater* sia capace di restituire il significato normativo da ultimo evidenziato, andrebbe ulteriormente stabilito se esso risulti *ratione temporis* applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio principale, che riguarda una vaccinazione anti-meningococcica di gruppo C somministrata ad un minore nel febbraio 2008.

In forza dell'ordinario canone della irretroattività delle leggi, potrebbe, prima facie, risponderci negativamente, e ritenersi così che la disposizione in esame dispieghi i propri effetti unicamente in riferimento alle profilassi eseguite dopo la sua entrata in vigore.

Più in generale, il fatto che a fronte di complicanze di tipo irreversibile conseguenti alle vaccinazioni raccomandate, ora in questione, la corresponsione dell'indennizzo sia possibile unicamente a partire dall'entrata in vigore della disposizione, potrebbe giustificarsi assumendo che proprio e solo l'introduzione della disciplina legislativa recata dal d.l. n. 73 del 2017, come convertito, abbia riconosciuto a queste vaccinazioni caratteristiche tali da renderle "meritevoli" di un simile statuto giuridico.

Eppure, anche sul profilo dell'efficacia temporale della disposizione è possibile una lettura di segno opposto, che autorizza un'applicazione retroattiva dell'indennizzo. In questo senso potrebbe militare, sia il tenore letterale della disposizione, che utilizza il tempo passato (l'art. 5-*quater* fa riferimento ai soggetti che «abbiano riportato» lesioni o



infermità, dalle quali «sia derivata» una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica), sia la circostanza che la stessa Camera dei deputati, nel già richiamato documento di verifica dei costi del provvedimento, si sia interrogata proprio sugli «effetti retroattivi potenzialmente onerosi» della disposizione.

Quale ulteriore argomento a favore di una applicazione retroattiva dell'indennizzo potrebbe essere valorizzato il richiamo omnicomprendente, nell'art. 5-*quater*, alle «disposizioni di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210», disciplina che prevede l'indennizzabilità degli «eventi ante legem, al pari di quelli post legem» (sentenza n. 118 del 1996), purché relativi a vaccinazioni evidentemente obbligatorie anche prima della sua entrata in vigore. L'argomento reggerebbe sul presupposto, da dimostrare, che questa stessa prospettiva sia estensibile anche ad una vaccinazione raccomandata, e purché si tratti di profilassi valutabile come tale già prima della conversione del d.l. n. 73 del 2017 (come si potrebbe evincere dalla sentenza n. 5 del 2018 di questa Corte, ove si ragiona, sia pur incidentalmente, a proposito della profilassi qui in questione, come di una raccomandazione «preesistente»).

9.- Come già accennato, l'ordinanza di rimessione non menziona il d.l. n. 73 del 2017, come convertito. In particolare, non analizza il complessivo contenuto degli elenchi di profilassi di cui all'art. 1, tra i quali quello di cui al comma 1-*quater*, e tace sullo stesso cruciale art. 5-*quater*. Rimane conseguentemente silente rispetto a tutte le questioni interpretative fin qui prospettate.

Sarebbe, invece, spettato al giudice *a quo* dare conto dell'esistenza di tali rilevanti disposizioni e operare una consapevole ed esplicita scelta tra le differenti soluzioni interpretative che esse dischiudono (analogamente, sentenza n. 232 del 2021).

La circostanza che il giudice rimettente abbia omesso di misurarsi con il significato e gli effetti di tali disposizioni, anche solo al fine di stabilirne eventualmente l'irrilevanza, determina una lacuna che «compromette irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza» (sentenze n. 232, n. 194 e n. 61 del 2021; analogamente, sentenze n. 42 e n. 29 del 2023, n. 264 del 2020, n. 266 e n. 150 del 2019, ordinanza n. 244 del 2017).

Per queste ragioni, le sollevate questioni vanno dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

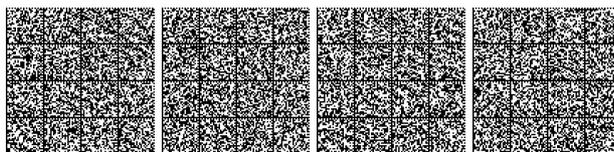
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 130

*Sentenza 19 - 23 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età - Corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro - Rateizzazione del trattamento secondo un meccanismo di annuale, differentemente articolato in base all'ammontare complessivo della prestazione - Denunciata violazione della garanzia costituzionale della giusta retribuzione - Inammissibilità delle questioni, stante la discrezionalità riservata al legislature - Necessità di intervento riformatore prioritario - Intollerabilità di un eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa.**

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, art. 36.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

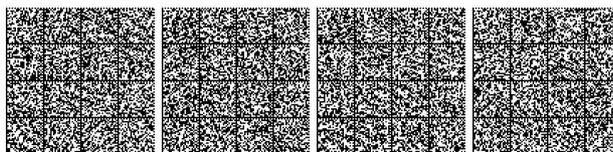
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, nel procedimento vertente tra A. R., il Ministero dell'interno e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 17 maggio 2022, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di A. R. e dell'INPS, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, di E. M. e della Federazione ConfSal-Unsa;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Massimo Zhara Buda per A. R., Piera Messina e Gino Madonia per l'INPS, Antonio Mirra per E. M. e per la Federazione ConfSal-Unsa, e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 maggio 2022, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, ha sollevato, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

1.1.- Il rimettente riferisce di essere investito della decisione sul ricorso con il quale A. R., dirigente della Polizia di Stato cessato dal servizio per raggiunti limiti di età, ha chiesto il pagamento del trattamento di fine servizio senza il differimento e la rateizzazione previsti dalle disposizioni censurate.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* assume che l'applicazione delle norme in scrutinio, la cui chiarezza testuale preclude una interpretazione adeguatrice, condurrebbe al rigetto del ricorso, con conseguente dilazione del termine del pagamento delle somme spettanti al ricorrente per effetto della cessazione dal rapporto di servizio.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente deduce che il dubbio di legittimità costituzionale «è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo alla sentenza n. 159 del 25 giugno 2019», la quale, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle stesse norme qui censurate, sia pure nella parte in cui si riferiscono ai lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, ha affermato che la disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di impiego «ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata».

Il TAR Lazio ricorda, altresì, che, secondo la giurisprudenza costituzionale, le indennità di fine servizio costituiscono parte del compenso dovuto per il lavoro prestato, la cui corresponsione viene differita al momento della cessazione dall'impiego, al fine di agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione.

Il rimettente argomenta che «una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente».

Il carattere di retribuzione differita riconosciuto alle indennità di fine rapporto comporterebbe che anche queste ultime debbano essere corrisposte tempestivamente e che non possano essere scaglionate nel tempo «strutturalmente oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro». Ciò, specie ove si consideri che, di norma, con il trattamento economico in questione il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata, si propone di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita, ovvero di far fronte ad impegni finanziari già assunti.

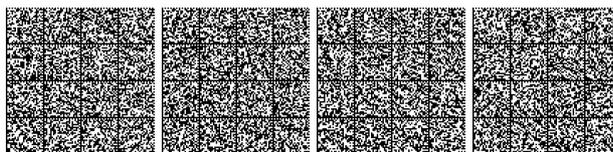
Il giudice *a quo* ricorda, quindi, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, una normativa come quella in esame può superare lo scrutinio di legittimità costituzionale solo se opera in un tempo definito e se è giustificata da una crisi contingente.

In ultimo, illustrati gli interventi normativi che hanno modificato le disposizioni censurate in senso progressivamente peggiorativo per il lavoratore pubblico, il rimettente conclude che la previsione di un pagamento rateizzato comprime in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti dei lavoratori pubblici, in violazione dell'art. 36 Cost., «non essendo sorretta dal carattere contingente, ma al contrario avendo carattere strutturale».

2.- Nel giudizio si è costituito A. R., ricorrente nel giudizio principale, argomentando a sostegno della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La parte richiama, a sua volta, la sentenza n. 159 del 2019 di questa Corte per evidenziare come la stessa abbia lasciato impregiudicate le questioni di legittimità costituzionale della normativa all'odierno esame, nella parte in cui riferisce ai dipendenti cessati dall'impiego per raggiungimento dei limiti di età e di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

Il pagamento ritardato dei trattamenti di fine servizio - i quali costituiscono retribuzione differita - si porrebbe, pertanto, in contrasto con il principio di proporzionalità della retribuzione, espresso dall'art. 36 Cost., e, al contempo, attesa la sua natura previdenziale, con il principio di adeguatezza dei mezzi per la vecchiaia dettato dall'art. 38 Cost.



La parte privata deduce che soltanto nei primi anni di vigenza delle misure oggetto di censura il legislatore ha conseguito l'obiettivo di contenimento della dinamica della spesa corrente e di riequilibrio della finanza pubblica, mentre, una volta che le stesse misure sono entrate a regime, l'effetto positivo è cessato, «perché l'indebitamento è stato semplicemente reso strutturale, senza alcun vantaggio economico nella gestione corrente».

3.- Nel giudizio si è costituito anche l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), parte resistente nel processo *a quo*, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni sollevate.

3.1.- L'INPS rileva, anzitutto, l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente, secondo il quale la prestazione che viene nella specie in rilievo costituirebbe un trattamento di fine rapporto, inteso come «mera retribuzione differita», anziché un trattamento di fine servizio.

La prestazione in scrutinio - si osserva - coincide, per contro, con l'indennità di buonuscita istituita dal decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), la cui speciale disciplina ne impedisce l'assimilazione al trattamento di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile. Ciò in quanto, a differenza di quest'ultimo, la prestazione in esame è erogata da un ente previdenziale terzo e, dunque, da un soggetto distinto sia dal datore di lavoro, sia dal dipendente.

L'Istituto evidenzia, ancora, che il trattamento in esame è più vantaggioso di quello privatistico, perché viene parametrato all'ultima retribuzione spettante al dipendente prima del suo collocamento a riposo, che, di norma, è la più elevata.

Tale maggiore vantaggiosità si rivelerebbe anche sotto il profilo fiscale, posto che l'art. 24 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, ha introdotto una parziale detassazione del solo trattamento di fine servizio, «sotto forma di riduzione dell'aliquota determinata ai sensi dell'articolo 19 comma 2-bis del D.P.R. n. 917/1986 (TUIR), da applicarsi all'imponibile dei trattamenti di fine servizio (TFS) con importo fino a 50.00,00 euro».

Un ulteriore elemento di differenziazione andrebbe individuato nell'essere l'indennità di buonuscita alimentata da un contributo previdenziale obbligatorio, pari al 9,60 per cento della base contributiva, gravante sull'ente datore di lavoro, il quale si rivale sul dipendente in misura del 2,50 per cento della medesima base contributiva.

Argomenta, ancora, l'Istituto che, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, per l'indennità di buonuscita non è contemplato il diritto all'anticipazione della prestazione, né è stata mai prevista la possibilità di ottenerne una parte in busta paga, come invece disposto dalla legge di stabilità per l'anno 2015 per i lavoratori privati.

A dimostrazione che il trattamento di fine servizio non potrebbe essere assimilato al trattamento di fine rapporto e che, quindi, non avrebbe natura di retribuzione differita, l'INPS evoca la giurisprudenza di legittimità che ritiene applicabile alla fattispecie in scrutinio il principio di automaticità delle prestazioni previdenziali.

Dalla mancata considerazione, da parte del rimettente, delle illustrate peculiarità dell'indennità di buonuscita deriverebbe l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per incompletezza della ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

3.2.- Le questioni sarebbero, comunque, non fondate, in quanto la disciplina censurata sarebbe conforme al principio di solidarietà, specie ove si abbia riguardo alla grave crisi in cui verserebbe il sistema previdenziale.

Nel caso di specie dovrebbero, pertanto, trovare applicazione i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 173 del 2016 in tema di contributo di solidarietà sulle pensioni di importo più elevato, alla stregua dei quali la dilazione del pagamento introdotta dalle disposizioni censurate non contrasterebbe con i principi di ragionevolezza, di affidamento e di tutela previdenziale espressi dagli artt. 3 e 38 Cost.

D'altro canto, prosegue l'INPS, come confermato dalla citata sentenza n. 159 del 2019, questa Corte nello scrutinare le odierne questioni, non può non tenere conto delle esigenze della finanza pubblica e di razionale programmazione nell'impiego di risorse limitate.

L'INPS sottolinea, poi, che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni in tema di dilazione e di rateizzazione comporterebbe per l'Istituto un onere assai elevato, posto che, nel caso in cui entrambi i meccanismi dilatori previsti dalle norme censurate venissero eliminati, l'onere complessivo della spesa aggiuntiva sarebbe di 13,9 miliardi di euro per l'anno 2023.

In ultimo, l'Istituto si fa carico del monito espresso da questa Corte nella citata sentenza n. 159 del 2019, con la quale si è rilevato che, nei casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione, retributiva e previdenziale, delle indennità di cui si tratta rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali



che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona. Evidenza, tuttavia, l'Istituto che successivamente a tale pronuncia, sono stati adottati il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 aprile 2020, n. 51 (Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26), contenente le modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nonché il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 19 agosto 2020, relativo all'approvazione dell'accordo quadro per il finanziamento verso l'anticipo della liquidazione dell'indennità di fine servizio comunque determinata, secondo quanto previsto dall'art. 23, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, accordo siglato tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana.

Espone, ancora, l'INPS che gli atti citati consentono ai lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) - che cessano o sono cessati dal servizio con diritto a pensione per raggiungimento dei requisiti previsti dall'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, o con diritto a pensione al raggiungimento della cosiddetta "quota 100" come previsto dall'art. 14 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito - di presentare a banche ed intermediari finanziari richiesta di finanziamento per una somma pari all'importo dell'indennità di fine servizio maturata, nella misura massima di 45.000 euro ovvero all'importo spettante qualora la predetta indennità sia di importo inferiore.

In aggiunta, si sottolinea che, con deliberazione del consiglio di amministrazione dell'INPS 9 novembre 2022, n. 219, è stata istituita una nuova prestazione a favore degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, avente ad oggetto l'anticipazione ordinaria delle somme spettanti ai dipendenti pubblici a titolo di trattamento di fine servizio o di trattamento di fine rapporto.

L'Istituto precisa che si tratta di un finanziamento di importo pari all'intero ammontare del trattamento maturato e liquido, erogato al tasso di interesse fisso pari all'1 per cento, e con spese di amministrazione a carico del finanziato in misura pari allo 0,50 per cento dell'importo, da erogarsi in un'unica soluzione, dietro cessione pro solvendo della corrispondente quota non ancora esigibile del trattamento di fine servizio o di fine rapporto.

4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi non fondate le odierne questioni di legittimità costituzionale.

Richiamati i passaggi salienti della ricordata sentenza n. 159 del 2019, l'interveniente sostiene che il differimento della corresponsione delle indennità di buonuscita e di altri analoghi trattamenti non pregiudica la garanzia sancita dall'art. 36 Cost., in quanto la disciplina censurata non ha negato o decurtato le indennità spettanti ai dipendenti pubblici, ma ne ha soltanto differito il versamento mediante un meccanismo che privilegia le ipotesi di cessazione per inabilità, derivante o meno da causa di servizio, nonché per decesso del dipendente, nelle quali ha fissato un termine di tre mesi in luogo di quello di ventiquattro mesi previsto per i titolari di pensione di anzianità anticipata.

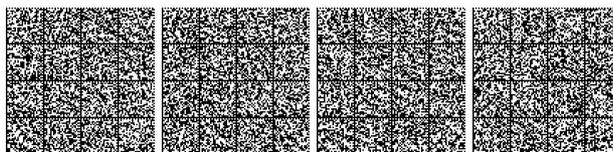
Sottolinea la difesa statale che i meccanismi oggetto di censura sono ispirati a esigenze di solidarietà sociale e sono intesi a fronteggiare la grave e perdurante situazione di crisi della finanza pubblica.

Il sacrificio imposto ai dipendenti pubblici sarebbe, pertanto, improntato alla solidarietà previdenziale, in quanto concorrerebbe a finanziare gli oneri del sistema della previdenza, peraltro in un contesto di crisi dello stesso, e rispetterebbe il principio di proporzionalità, incidendo in special modo sui trattamenti più elevati.

In aggiunta, la difesa statale ricorda il monito contenuto nella citata sentenza n. 159 del 2019, per evidenziare che allo stesso il legislatore ha dato seguito mediante l'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, avente ad oggetto la disciplina dell'anticipo agevolato di una quota del trattamento di fine servizio o di fine rapporto, comunque denominato, per i dipendenti pubblici che abbiano avuto accesso al trattamento pensionistico nel regime ordinario, nonché di quello sperimentale previsto al raggiungimento della cosiddetta "quota 100" e "quota 102".

In ultimo, l'interveniente rimarca che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate comporterebbe per l'INPS un onere oltremodo gravoso, posto che lo stesso Istituto dovrebbe farsi carico sia del pagamento immediato di tutti i trattamenti di fine servizio relativi a cessazioni per pensionamento di vecchiaia intervenute nell'ultimo anno, sia dell'integrazione degli importi relativi alle cessazioni avvenute negli anni precedenti, le cui rate non sono state ancora corrisposte in conformità ai termini previsti dalle disposizioni censurate.

5.- È, altresì, intervenuto ad adiuvandum E. M., svolgendo difese di segno adesivo alle deduzioni del rimettente.



L'interveniente, dipendente del Ministero dell'economia e delle finanze collocato in quiescenza per vecchiaia, espone di avere introdotto un giudizio davanti al Tribunale ordinario di Velletri, in funzione di giudice del lavoro, in cui ha chiesto accertarsi il proprio diritto alla corresponsione del trattamento di fine servizio senza dilazioni, deducendo l'illegittimità costituzionale delle norme che ne autorizzano il differimento e la rateizzazione, e che il giudice adito ha disposto il rinvio della causa in attesa dell'esito dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, in quanto vertente sulle medesime questioni.

E. M. assume di essere legittimato all'intervento sia in ragione dell'analogia della sua posizione giuridica rispetto a quella di A. R., ricorrente nel giudizio principale, sia in forza dell'identità tra le censure di illegittimità costituzionale svolte a sostegno dell'azione esperita e quelle qui in scrutinio.

6.- Ha, inoltre, spiegato intervento adesivo la Federazione Confsal-Unsa per chiedere l'accoglimento delle questioni sollevate.

La federazione deduce di essere legittimata all'intervento in quanto titolare di un interesse, «se pur collettivo e superindividuale», diretto, attuale e concreto, connesso alla posizione soggettiva dedotta nel giudizio principale.

7.- In ultimo, l'Associazione nazionale funzionari di polizia (ANFP) ha depositato un'opinione scritta quale *amicus curiae* di segno adesivo alle censure del giudice *a quo*.

A fondamento della propria legittimazione ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'associazione deduce di essere il sindacato maggiormente rappresentativo dei dirigenti della Polizia di Stato e di avere tra i suoi fini statutari prioritari la protezione degli interessi della collettività organizzata dei funzionari di polizia, sotto i profili giuridico, economico e pensionistico.

L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 24 marzo 2023.

8.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, hanno depositato memorie sia la parte privata, sia l'INPS, sia l'Avvocatura generale dello Stato, insistendo nelle rispettive conclusioni.

### *Considerato in diritto*

1.- Il TAR Lazio, sezione terza quater, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, in riferimento all'art. 36 Cost.

1.1.- Il rimettente, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale che riconduce i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti ai dipendenti pubblici nel paradigma della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, ritiene che le disposizioni censurate, nel prevedere rispettivamente il differimento e la rateizzazione del versamento di tali prestazioni, si pongano in contrasto con la garanzia costituzionale della giusta retribuzione.

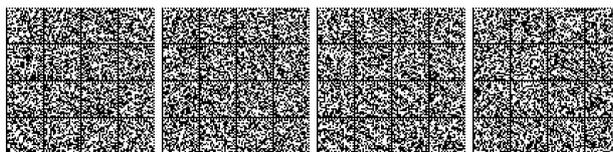
La corresponsione differita e rateale dell'indennità di fine servizio arrecherebbe al beneficiario un'utilità inferiore rispetto a quella derivante da una liquidazione tempestiva, posto che «proprio attraverso l'integrale e immediata percezione» di tali spettanze il lavoratore si propone «di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita, ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti».

In linea con le enunciazioni espresse da questa Corte nella sentenza n. 159 del 2019, il giudice *a quo* sostiene che le disposizioni in scrutinio ledano in modo irragionevole e sproporzionato i diritti dei lavoratori pubblici, in violazione dell'art. 36 Cost., in quanto, pur essendo state introdotte per far fronte ad una situazione di crisi contingente, hanno ormai assunto carattere strutturale.

2.- In via preliminare, va ribadito quanto affermato nell'ordinanza di cui è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull'inammissibilità degli interventi ad adiuvandum.

2.1.- L'intervento di E. M. è inammissibile in quanto rinviene la sua ragione fondante nella semplice analogia della posizione sostanziale dell'interveniente rispetto a quella della parte ricorrente nel giudizio principale (sentenza n. 106 del 2019; ordinanza n. 191 del 2021).

2.2.- Neanche la Federazione Confsal-Unsa, quale organismo rappresentativo di soggetti titolari di rapporti giuridici regolati dalle disposizioni censurate, può ritenersi portatrice di un interesse specifico direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale. Al contrario, essa persegue un «mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti» (sentenze n. 159 del 2019 e n. 77 del 2018).



3.- L'esame delle questioni sollevate richiede la ricostruzione del quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni censurate.

3.1.- La disciplina delle modalità di pagamento dell'indennità di buonuscita era originariamente contenuta nell'art. 26, terzo comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973, a mente del quale, in caso di cessazione dal servizio per limiti di età, l'amministrazione doveva predisporre gli atti tre mesi prima del raggiungimento del limite predetto e inviarli almeno un mese prima al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, il quale era tenuto ad emettere il mandato di pagamento in modo da rendere possibile l'effettiva corresponsione del trattamento «immediatamente dopo la data di cessazione dal servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima».

Il termine per la effettiva corresponsione della prestazione in esame è stato successivamente elevato a novanta giorni dall'art. 7, terzo comma, della legge 20 marzo 1980, n. 75, recante «Proroga del termine previsto dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della tredicesima mensilità e di riliquidazione dell'indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni vitalizi al Fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione».

In seguito, l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, qui in scrutinio, ha rimodulato i tempi di erogazione dei «trattamenti di fine servizio, comunque denominati», spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni (oggi definite dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) o ai loro superstiti o aventi causa che ne hanno titolo, disponendo che alla liquidazione «l'ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro».

La citata disposizione prevede, altresì, che alla erogazione si dia corso «entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi».

3.2.- Nella versione originaria, l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, stabiliva il termine di sei mesi per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, e quello dei successivi tre mesi per la relativa corresponsione.

Tale previsione è stata modificata dapprima dall'art. 1, comma 22, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, e in seguito dall'art. 1, comma 484, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

La prima delle richiamate disposizioni ha innalzato da sei a ventiquattro mesi il termine per il versamento del trattamento di fine servizio, decorrente dalla cessazione del rapporto di lavoro, senza modificare il termine semestrale per la corresponsione dell'emolumento nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio.

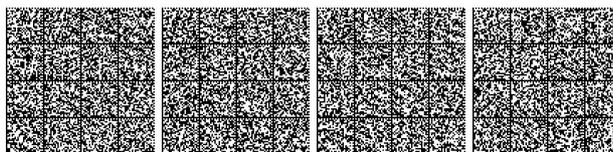
Tale ultimo termine è stato elevato a dodici mesi dall'art. 1, comma 484, lettera b), della legge n. 147 del 2013.

3.3.- Al differimento, appena illustrato, delle liquidazioni di cui si tratta si affianca la disciplina introdotta dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che ha previsto un regime di rateizzazione delle spettanze di fine servizio al dichiarato fine di concorrere «al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita».

Il testo originario della disposizione citata prevedeva che la corresponsione del trattamento avvenisse in un unico importo annuale per le indennità di fine servizio di ammontare complessivo, al lordo delle relative trattenute fiscali, pari o inferiore a 90.000 euro; in due importi annuali per le indennità di ammontare complessivo, al lordo delle relative trattenute fiscali, superiore a 90.000 euro, ma inferiore a 150.000 euro; in tre importi annuali per le indennità di ammontare complessivo, al lordo delle relative trattenute fiscali, uguale o superiore a 150.000 euro.

3.4.- A seguito delle modifiche apportate all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, dall'art. 1, comma 484, lettera a), della legge n. 147 del 2013, la scansione dei pagamenti è stata rimodulata.

L'indennità di buonuscita, l'indennità premio di servizio, il trattamento di fine rapporto e «ogni altra indennità equipollente corrisposta una-tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego» sono oggi riconosciuti «in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo



delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro» (art. 12, comma 7, lettera *a*); «in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo» (art. 12, comma 7, lettera *b*); «in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo» (art. 12, comma 7, lettera *c*).

4.- In via preliminare si rileva che, come emerge dall'esame della ordinanza di rimessione, essendo il ricorrente nel giudizio *a quo* cessato dal servizio per raggiunti limiti di età, l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, trova applicazione nella parte in cui differisce la liquidazione del trattamento di fine servizio di dodici mesi dalla cessazione del rapporto.

Lo scrutinio di legittimità costituzionale relativamente alla predetta disposizione deve intendersi, pertanto, circoscritto alla parte di essa che si riferisce ai dipendenti cessati dal lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio.

5.- Sempre in via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità per incompleta ricostruzione del quadro normativo formulata dall'INPS.

5.1.- Il giudice *a quo*, ripercorrendo la genesi delle disposizioni censurate e richiamando l'interpretazione che ne ha dato questa Corte nella sentenza n. 159 del 2019, ha esaustivamente ricomposto la cornice normativa e giurisprudenziale in cui si innesta la disciplina in scrutinio.

6.- Le questioni sono inammissibili per le ragioni di seguito illustrate.

6.1.- L'evoluzione normativa, «stimolata dalla giurisprudenza costituzionale» (sentenza n. 243 del 1993, punto 4 del Considerato in diritto), ha ricondotto le indennità di fine servizio erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall'art. 2120 del codice civile (sentenze n. 258 del 2022, n. 159 del 2019 e n. 106 del 1996).

Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell'autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva (sentenza n. 159 del 2019).

Le indennità di fine servizio costituiscono una componente del compenso conquistato «attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996) e, quindi, una parte integrante del patrimonio del beneficiario, il quale spetta ai superstiti in caso di decesso del lavoratore (sentenza n. 243 del 1993).

6.2.- La natura retributiva attira le prestazioni in esame nell'ambito applicativo dell'art. 36 Cost., essendo l'emolumento di cui si tratta volto a sopperire alle peculiari esigenze del lavoratore in una «particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana» (sentenza n. 159 del 2019).

La garanzia della giusta retribuzione, proprio perché attiene a principi fondamentali, «si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione» (sentenza n. 159 del 2019).

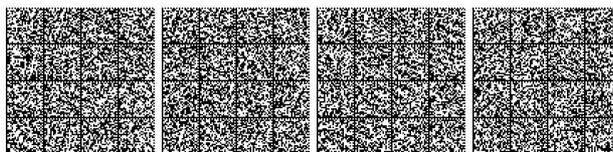
Il trattamento viene, infatti, corrisposto nel momento della cessazione dall'impiego al preciso fine di agevolare il dipendente nel far fronte alle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione.

In ciò si realizza la funzione previdenziale, che, pure, vale a connotare le indennità in scrutinio, e che concorre con quella retributiva.

6.3.- Questa Corte deve farsi carico della considerazione che il trattamento di fine servizio costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente e, per tale ragione, incide significativamente sull'equilibrio del bilancio statale (sentenza n. 159 del 2019).

Non è da escludersi, pertanto, in assoluto che, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio. Tuttavia, un siffatto intervento è, anzitutto, vincolato al rispetto del criterio della ragionevolezza della misura prescelta e della sua proporzionalità rispetto allo scopo perseguito.

Un ulteriore limite riguarda la durata di simili misure.



La legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è, infatti, condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti (sentenza n. 178 del 2015), i quali devono essere «eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (ordinanza n. 299 del 1999).

6.4.- Ebbene, il termine dilatorio di dodici mesi quale risultante dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e successive modificazioni, oggi non rispetta più né il requisito della temporaneità, né i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

A differenza del pagamento differito dell'indennità di fine servizio in caso di cessazione anticipata dall'impiego - in cui il sacrificio inflitto dal meccanismo dilatorio trova giustificazione nella finalità di disincentivare i pensionamenti anticipati e di promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa (sentenza n. 159 del 2019) - il, sia pur più breve, differimento operante in caso di cessazione dal rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio non realizza un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un lato, e al pareggio di bilancio, dall'altro.

Ciò in quanto la previsione ora richiamata ha «smarrito un orizzonte temporale definito» (sentenza n. 159 del 2019), trasformandosi da intervento urgente di riequilibrio finanziario in misura a carattere strutturale, che ha gradualmente perso la sua originaria ragionevolezza.

6.5.- A ciò deve aggiungersi che la perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio rischia di vanificare anche la funzione previdenziale propria di tali prestazioni, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela avvertita dal dipendente al termine dell'attività lavorativa.

Non è, infatti, infrequente che l'emolumento in esame venga utilizzato per sopperire ad esigenze non ordinarie del beneficiario o dei suoi familiari, e la possibilità che tali necessità insorgano nelle more della liquidazione del trattamento espone l'avente diritto ad un pregiudizio che la immediata disponibilità dell'importo eviterebbe.

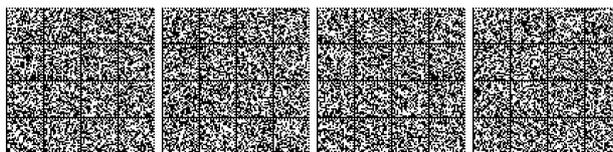
6.6.- Occorre, ancora, considerare che l'odierno scrutinio di legittimità costituzionale si innesta in un quadro macroeconomico in cui il sensibile incremento della pressione inflazionistica acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione, anche differita, posto che il rapporto di proporzionalità, garantito dall'art. 36 Cost., tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, richiede di essere riferito «ai valori reali di entrambi i suoi termini» (sentenza n. 243 del 1993).

Di conseguenza, la dilazione oggetto di censura, non essendo controbilanciata dal riconoscimento della rivalutazione monetaria, finisce per incidere sulla stessa consistenza economica delle prestazioni di cui si tratta, atteso che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, allo scadere del termine annuale in questione e di un ulteriore termine di tre mesi sono dovuti i soli interessi di mora.

6.7.- Questa Corte, con la richiamata sentenza n. 159 del 2019, ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», nelle ipotesi diverse dalla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, rilevando che, per costante giurisprudenza costituzionale, ben può il legislatore «disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata» (fra le molte, sentenza n. 416 del 1999, punto 4.1. del Considerato in diritto) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita» (sentenza n. 159 del 2019).

In tale occasione, è stata nondimeno segnalata, quanto alla medesima normativa, per l'effetto combinato del pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio, «l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare [...]. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine servizio, conquistate «attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana» (sentenza n. 159 del 2019).

6.8.- A tale monito non ha, tuttavia, fatto seguito una riforma specificamente volta a porre rimedio al vulnus costituzionale riscontrato.



Non può, infatti, ritenersi tale la disciplina dell'anticipazione della prestazione dettata dall'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ai sensi del quale è possibile richiedere il finanziamento di una somma, pari all'importo massimo di 45.000 euro, dell'indennità di fine servizio maturata, garantito dalla cessione pro solvendo del credito avente ad oggetto l'emolumento, dietro versamento di un tasso di interesse fissato dall'art. 4, comma 2, del d.m. 19 agosto 2020 in misura pari al rendimento medio dei titoli pubblici (Rendistato) maggiorato dello 0,40 per cento.

Analoghe considerazioni, peraltro, possono essere svolte in merito all'anticipazione istituita con la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'INPS 9 novembre 2022, n. 219. Essa è prevista a favore degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e consente di usufruire di un finanziamento pari all'intero ammontare del trattamento maturato e liquido, erogato al tasso di interesse pari all'1 per cento fisso, unitamente alle spese di amministrazione in misura pari allo 0,50 per cento dell'importo, dietro cessione pro solvendo della corrispondente quota non ancora esigibile del trattamento di fine servizio o di fine rapporto.

Le normative richiamate investono solo indirettamente la disciplina dei tempi di corresponsione delle spettanze di fine servizio.

Esse non apportano alcuna modifica alle norme in scrutinio, ma si limitano a riconoscere all'avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità accedendo però al finanziamento oneroso delle stesse somme dovutegli a tale titolo.

Il legislatore non ha, infatti, espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all'origine della riscontrata violazione, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l'ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che, essendo rapportato alla retribuzione e alla durata del rapporto e quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro, è parte del compenso dovuto per il servizio prestato (sentenza n. 106 del 1996).

7.- Al vulnus costituzionale riscontrato con riferimento all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, questa Corte non può, allo stato, porre rimedio, posto che il quomodo delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Deve, infatti, considerarsi il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta; ciò che richiede che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato, ad esempio, optando per una soluzione che, in ossequio ai richiamati principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri.

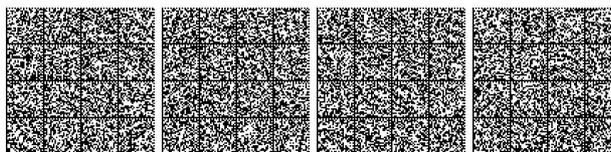
7.1.- La discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve, tuttavia, ritenersi, temporalmente limitata.

La lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige, infatti, un intervento riformatore prioritario, che contemperi l'indifferibilità della *reductio ad legitimitatem* con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria.

7.2.- In proposito, questa Corte deve evidenziare, come in altre analoghe occasioni, «che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia» (da ultimo, sentenza n. 22 del 2022; si vedano anche sentenze n. 120 e n. 32 del 2021).

8.- Accertata la necessità della espunzione della disciplina concernente tale differimento, va rilevato, quanto alla previsione del pagamento rateale del trattamento di fine servizio di cui all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito - l'altra disposizione censurata - che il sistema cui essa ha dato luogo, essendo strutturato secondo una progressione graduale delle dilazioni, via via più ampie in proporzione all'incremento dell'ammontare della prestazione, da un lato, calibra il sacrificio economico derivante dalla percezione frazionata dell'indennità in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti; dall'altro, assicura ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni via via più elevati la percezione immediata - *rectius*: che diverrà immediata solo all'esito della eliminazione del differimento previsto dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito - almeno di una parte della prestazione loro spettante.

8.1.- Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal considerare che tale disciplina - peraltro connessa, per espressa previsione della stessa norma censurata, alle esigenze, necessariamente contingenti, di consolidamento dei conti pubblici - in quanto combinata con il descritto differimento, finisce per aggravare il vulnus sopra evidenziato.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevate, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 9 maggio 2023

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater, con ordinanza del 17 maggio 2022, iscritta al n. 124 del registro ordinanze del 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Rilevato che, con distinti atti, sono intervenuti ad adiuvandum la Federazione Confisal-Unsa ed E. M. per chiedere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale; che gli intervenienti non rivestono la qualità di parti del giudizio principale; che la Federazione Confisal-Unsa deduce di essere legittimata all'intervento in quanto titolare di un interesse, «se pur collettivo e superindividuale», diretto, attuale e concreto, connesso alla posizione soggettiva dedotta nel giudizio principale; che E. M., dipendente del Ministero dell'economia e delle finanze collocato in quiescenza per vecchiaia, espone di avere introdotto un giudizio davanti al Tribunale ordinario di Velletri, in funzione di giudice del lavoro, onde ottenere l'accertamento del proprio diritto alla corresponsione del trattamento di fine servizio senza dilazioni, deducendo l'illegittimità costituzionale delle norme che ne autorizzano



il differimento e la rateizzazione, e che il giudice adito ha disposto rinvio al fine di ottenere riscontro dell'esito dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, in quanto vertente sulle medesime questioni; che E. M. fonda la legittimazione all'intervento sia sull'analogia della sua posizione giuridica rispetto a quella di A. R., ricorrente nel giudizio principale, sia sull'identità tra le censure di illegittimità costituzionale svolte a sostegno dell'azione esperita e quelle qui in scrutinio.

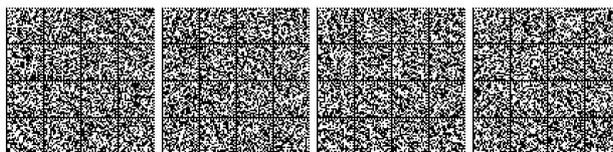
Considerato che l'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che, nei giudizi in via incidentale, «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»; che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche con riguardo alle richieste di intervento di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (*ex plurimis*, sentenze n. 159 del 2019 e n. 237 del 2013; ordinanze allegate alle sentenze n. 158 del 2020, n. 206 del 2019, n. 16 del 2017), secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative); che a tale disciplina è possibile derogare – senza contraddire il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (fra le molte, sentenze n. 46 del 2021, n. 159 del 2019 e n. 153 del 2018); che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla norma censurata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (*ex multis*, sentenza n. 46 del 2021; ordinanze allegate alle sentenze n. 180 del 2021 e n. 194 del 2018); che tale interesse qualificato sussiste, in particolare, allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (sentenza n. 159 del 2019; ordinanze n. 191 del 2021, n. 271 del 2020); che, pertanto, non è sufficiente, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, che il soggetto sia titolare di interessi simili a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un processo analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire; che l'«intervento di un simile terzo, ove ammesso, contrasterebbe infatti con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo* (tra le altre, sentenza n. 106 del 2019 e ordinanza n. 202 del 2020)» (ordinanza n. 191 del 2021); che, alla luce di tali premesse, la Federazione Confisal-Unsa, quale organismo rappresentativo di soggetti titolari di rapporti giuridici regolati dalle disposizioni censurate, non può ritenersi portatrice di un interesse specifico direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un «mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti» (sentenze n. 159 del 2019 e n. 77 del 2018; ordinanza allegata alla sentenza n. 248 del 2018); che parimenti inammissibile è l'intervento di E. M., il quale rinviene la sua ragione fondante nella semplice analogia della posizione sostanziale dell'interveniente rispetto a quella della parte ricorrente nel giudizio principale (sentenza n. 106 del 2019; ordinanza n. 191 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi della Federazione Confisal-Unsa e di E. M.

F.to: Silvana Sciarra, *Presidente*



## N. 131

*Ordinanza 7 - 26 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni (competenza esclusiva statale) - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione del rendiconto 2018 - Ricorso del Governo - Imprecisioni contabili - Lamentata elusione del giudicato costituzionale, nonché violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Cessata materia del contendere.**

**Regioni (competenza esclusiva statale) - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione del rendiconto 2019 - Ricorso del Governo - Imprecisioni contabili - Lamentata elusione del giudicato costituzionale, nonché violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Cessata materia del contendere.**

**Regioni (competenza esclusiva statale) - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Approvazione del rendiconto 2020 - Ricorso del Governo - Imprecisioni contabili - Lamentata elusione del giudicato costituzionale, nonché violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Cessata materia del contendere.**

- Legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 18, artt. 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18; legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 19, art. 18, comma 3; legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 20, artt. 11, comma 2, e 18, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 136, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

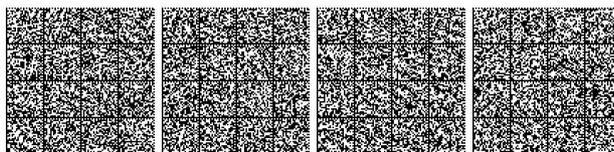
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18, della relazione sulla gestione e Allegati collegati della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 18 (Rendiconto generale per l'esercizio 2018), nonché degli artt. 11, comma 2, e 18, comma 3, della relazione sulla gestione (A/1), Allegato 32 e Allegati collegati, della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 20 (Rendiconto generale per l'esercizio 2020), e, infine, dell'art. 18, comma 3, della relazione sulla gestione (A/1) e Allegati collegati, della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 19 (Rendiconto generale per l'esercizio 2019), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 17 e il 24 ottobre 2022, depositati in cancelleria il 18 e il 24 ottobre 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 79, 82 e 83 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 48, 49 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;



uditi gli avvocati Stefania Valeri e Antonio Orsini per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

Ritenuto che con tre distinti ricorsi notificati il 17 e il 24 ottobre 2022, depositati il 18 e il 24 ottobre 2022 e iscritti, rispettivamente, ai numeri 79, 82 e 83 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi della Regione Abruzzo numeri 18, 19 e 20, promulgate tutte il 3 agosto 2022, con le quali sono stati approvati i rendiconti degli esercizi 2018, 2019 e 2020;

che, più precisamente, con il ricorso iscritto al n. 79 reg. ric. 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 18 (Rendiconto generale per l'esercizio 2018), nonché, in particolare, gli artt. 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18, la Relazione sulla gestione e gli Allegati collegati al Rendiconto 2018;

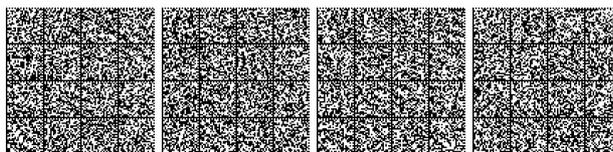
che, con il ricorso iscritto al n. 82 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 20 (Rendiconto generale per l'esercizio 2020) nonché, in particolare, gli artt. 1, 11, comma 2, 18, comma 3, la relazione sulla gestione e gli Allegati collegati al Rendiconto 2020;

che, con ricorso iscritto al n. 83 reg. ric. 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 19 (Rendiconto generale per l'esercizio 2019), nonché, in particolare, la relazione sulla gestione e gli Allegati collegati al Rendiconto 2019;

che in tutti i gravami il ricorrente lamenta, da un lato, imprecisioni contabili che emergerebbero dal raffronto fra le varie Tabelle contenute negli Allegati alle leggi regionali impugnate, e determinerebbero la violazione di alcuni principi contabili contenuti nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), con conseguente lesione della competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici»; dall'altro, deduce l'illegittimità costituzionale delle intere leggi regionali impugnate per contrasto fra le rappresentazioni contabili ivi contenute e la pronuncia di questa Corte n. 235 del 2021, anche alla luce della delibera di non parificazione dei disegni di legge di approvazione dei rendiconti da parte della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con delibera n. 76/2022/PARI del 29 marzo 2022, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», per contrasto con la norma interposta contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, nella specie, del principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.11.7, contenuto nell'Allegato 4/1 al medesimo decreto legislativo, nonché dell'art. 136, primo comma, Cost., per violazione del giudicato costituzionale;

che la Regione Abruzzo, costituitasi in tutti i giudizi, chiede il rigetto delle esposte questioni di legittimità costituzionale, posto che, quanto alle irregolarità contabili emergenti dal raffronto fra i vari allegati, esse sarebbero ascrivibili alla repentina pubblicazione dei diversi atti adottati dall'esecutivo dell'Ente ai fini dell'approvazione del Rendiconto della gestione per il 2018, il 2019 e il 2020, sulla scorta dei documenti formati all'esito di un complesso percorso di riallineamento del ciclo di gestione del bilancio regionale, che ha interessato gli esercizi finanziari a decorrere dall'anno 2013, e che si sarebbe concluso con l'approvazione del rendiconto della gestione 2021. Peraltro, la difesa regionale rappresenta che l'amministrazione intenderebbe procedere, con apposito provvedimento normativo, alla riapprovazione del rendiconto della gestione per gli anni 2018, 2019 e 2020, nella corretta stesura, con ciò rimuovendo le criticità rilevate;

che, quanto alla asserita lesione di giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 235 del 2021 e alla violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), la Regione afferma di aver già provveduto a riallineare contabilmente, a partire dall'esercizio 2021, i saldi interessati dalla richiamata sentenza n. 235 del 2021, mediante le leggi di variazione e assestamento al bilancio di previsione 2021-2023, nonché attraverso l'adozione del bilancio di previsione 2022-2024, appositamente rielaborato. In detto bilancio sarebbero stati considerati i valori assestati 2022 del bilancio di previsione 2021-2023. Il riallineamento contabile operato dalla Regione sarebbe stato valutato positivamente anche dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, la quale, con decisione n. 212/2022/PARI del 29 settembre 2022, ha parificato il rendiconto per l'esercizio 2021, poi approvato con legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2022, n. 31 (Rendiconto generale per l'esercizio 2021);



che, nelle more del giudizio, la legge della Regione Abruzzo 5 giugno 2023, n. 23 (Definizione agevolata carichi affidati all'Agente della riscossione relativamente alla tassa automobilistica dovuta dai cittadini residenti nel c.d. "cratere", con riguardo alle annualità di imposta 2009 e 2010 e ulteriori disposizioni urgenti), è intervenuta a modificare le leggi regionali impugnate e i vari Allegati (Capo II, recante «Disposizioni finalizzate alla cessazione di contenzioso costituzionale», articoli da 10 a 26);

che, all'udienza pubblica del 7 giugno 2023, sia il rappresentante della Regione resistente sia, per il ricorrente, l'Avvocatura generale dello Stato, hanno concluso per una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con i ricorsi indicati in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi reg. Abruzzo n. 18, n. 19 e n. 20 del 2022, recanti, rispettivamente, approvazione dei rendiconti degli esercizi 2018, 2019 e 2020;

che, secondo il ricorrente, le leggi regionali impugnate, da un lato, conterrebbero imprecisioni che determinerebbero la violazione di alcuni principi contabili contenuti nel d.lgs. n. 118 del 2011, con conseguente lesione della competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici»; dall'altro, le medesime leggi regionali sarebbero in contrasto con la pronuncia della Corte costituzionale n. 235 del 2021, anche alla luce della delibera di non parificazione dei disegni di legge di approvazione dei rendiconti da parte della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con delibera n. 76/2022/PARI del 29 marzo 2022, con ulteriore violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.11.7, contenuto nell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, nonché dell'art. 136, primo comma, Cost., per violazione del giudicato costituzionale;

che i ricorsi indicati in epigrafe, avendo ad oggetto le medesime norme, censurate in riferimento a parametri in larga misura coincidenti, vanno riuniti;

che, nelle more del presente giudizio, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo la legge regionale n. 23 del 2023, la quale è intervenuta a modificare le leggi regionali impugnate e i vari allegati (Capo II, recante «Disposizioni finalizzate alla cessazione di contenzioso costituzionale», articoli da 10 a 26);

che l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato all'udienza del 7 giugno 2023 la nota della Ragioneria generale dello Stato, prot. n. 163318 del 5 giugno 2023, nella quale attesta di aver verificato che le modifiche normative apportate dalla Regione Abruzzo sono rispettose degli impegni, assunti dal Presidente regionale, di adeguamento alla sentenza di questa Corte n. 235 del 2021, come risulta dalla parifica del rendiconto 2021 da parte della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

che il sopravvenuto mutamento del quadro normativo, relativamente alle disposizioni regionali oggetto di censura da parte del Governo, in senso satisfattivo per il ricorrente, è tale da incidere radicalmente sui termini delle questioni di legittimità costituzionale promosse, essendo state modificate le disposizioni impugnate, che non risultano d'altra parte aver prodotto effetti di sorta;

che sono, perciò, venute meno le ragioni della controversia e pertanto, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, ordinanze n. 101 del 2020, n. 160 del 2014, n. 267 del 2012, n. 53 del 2009 e n. 15 del 2003), deve dichiararsi la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 18 (Rendiconto generale per l'esercizio 2018), nonché, in particolare, degli artt. 1, 10, comma 1, 11, 13, 14 e 18, della relazione sulla gestione e degli Allegati collegati al Rendiconto 2018, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 136, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 19 (Rendiconto generale per l'esercizio 2019), nonché, in particolare, della Relazione sulla gestione e degli Allegati collegati al Rendiconto 2019, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 136, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*



3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 20 (Rendiconto generale per l'esercizio 2020), nonché, in particolare, degli artt. 1, 11, comma 2, 18, comma 3, della Relazione sulla gestione e degli Allegati collegati al Rendiconto 2020, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 136, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230131

N. 132

*Sentenza 18 aprile - 27 giugno 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Appalti pubblici - Collaudo - Norme della Regione Puglia - Riserve dell'impresa sui documenti contabili - Obbligo conseguente di costituire un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione - Mancato deposito entro il termine - Effetti - Decadenza dal diritto di far valere le riserve - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13, art. 23, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), promosso dalla Corte d'appello di Bari nel procedimento vertente tra Azienda sanitaria locale Barletta-Andria-Trani (ASL BAT) e Manelli Impresa srl, in proprio e quale mandataria del Raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) costituito tra Manelli Impresa srl e Eurosistemi srl, con ordinanza del 6 giugno 2022, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di ASL BAT e di Manelli Impresa srl, in proprio e quale mandataria del RTI;  
udita nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
udito l'avvocato Oscar Bezzi per ASL BAT;  
deliberato nella camera di consiglio del 18 aprile 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 giugno 2022, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2022, la Corte d'appello di Bari ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.- Il rimettente riferisce che la Manelli Impresa srl - in proprio e quale mandataria del Raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), che si era aggiudicato «con deliberazione n. 1145/CS del 22.7.2011» l'appalto per i lavori di adeguamento a norma e di rifunzionalizzazione del Presidio ospedaliero di Bisceglie - aveva citato in giudizio l'ASL BAT, in qualità di stazione appaltante, facendo valere il diritto al risarcimento del danno da responsabilità contrattuale.

2.1.- Il giudice *a quo* riporta che il Tribunale ordinario di Bari ravvisava in capo alla stazione appaltante una responsabilità riferibile a carenze progettuali, all'assenza di alcune autorizzazioni e alla inidonea predisposizione dell'area di intervento, e condannava quest'ultima al risarcimento del danno, quantificato in euro 1.863.317,37, oltre interessi legali.

Secondo quanto espone il rimettente, il giudice di primo grado dava atto dell'avvenuta iscrizione di riserve, riferite alle pretese risarcitorie, e riscontrava (in quanto fatto non contestato dalle parti) l'omessa prestazione delle garanzie, che l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 imponeva all'appaltatore, a pena di decadenza, qualora le riserve comportassero variazioni «dell'importo economico delle opere in aumento rispetto all'importo contrattuale».

Nondimeno, il Tribunale di Bari respingeva l'eccezione di decadenza sollevata dalla stazione appaltante, ritenendo che il citato art. 23, comma 2, non potesse trovare applicazione, in mancanza di un suo esplicito richiamo nel capitolato speciale di appalto, come richiesto dall'art. 25 della stessa legge reg. Puglia n. 13 del 2001.

2.2.- Il rimettente riferisce di seguito che l'ASL BAT impugnava la sentenza di primo grado, adducendo che non fosse necessario uno specifico richiamo al contenuto dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 all'interno del capitolato d'appalto, il quale, comunque, prevedeva in generale l'applicazione «di tutte le leggi vigenti [...] emanate [...] dalle Regioni».

L'appellato contestava la fondatezza di tale motivo di ricorso, sostenendo che la stazione appaltante, nel riconoscere l'ammissibilità di alcune delle riserve iscritte, avesse ammesso per *facta concludentia* la non riferibilità al rapporto contrattuale delle disposizioni di cui alla legge reg. Puglia n. 13 del 2001, che sarebbe stata implicitamente abrogata dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

In subordine, la mandataria del RTI eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001.

3.- La Corte d'appello, riservata la causa per la decisione, solleva questione di legittimità costituzionale della citata disposizione regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile».

3.1.- Nel motivare la rilevanza della questione, il giudice *a quo* sottolinea il carattere incontestato tra le parti della mancata costituzione del deposito cauzionale e argomenta a favore della persistente vigenza della disposizione censurata e della sua concreta applicabilità alla fattispecie portata all'esame della Corte d'appello.



A parere di quest'ultima, non vi sarebbero ragioni per affermare l'abrogazione implicita della legge pugliese, sicché l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 troverebbe applicazione allo specifico contratto.

In particolare, il capitolato speciale d'appalto, richiamato dall'art. 2 del contratto, avrebbe fatto rinvio a tutte le leggi, comprese quelle regionali, fra le quali - secondo il rimettente - non potrebbe che essere ricompresa «per la sua ampia portata ed indubbia rilevanza, anche la L.R. Puglia n. 13/2001».

Inoltre, la Corte d'appello esclude che l'art. 25 della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 possa essere interpretato nel senso di condizionare l'applicazione della legge stessa a un richiamo esplicito delle sue norme nei capitolati speciali e nei disciplinari d'appalto; ragionando in questi termini - osserva la Corte rimettente - l'art. 25 finirebbe «con il rimettere all'autonomia privata non la scelta di non applicare singole disposizioni della legge (evidentemente di natura derogabile), ma addirittura la scelta di non applicare l'intera legge [...] oltretutto in mancanza di criteri orientativi specifici e predefiniti circa le ragioni della deroga».

Da ultimo, il giudice *a quo* esclude che si possa inferire dalla condotta della ASL una presunta rinuncia implicita a far valere la decadenza, di cui alla disposizione censurata.

3.2.- In merito alla non manifesta infondatezza, il rimettente ripercorre e ripropone gli argomenti già spesi dalla Corte di cassazione che, con l'ordinanza 5 gennaio 2021, n. 25, aveva sollevato sulla medesima norma, oggetto della odierna censura, questione di legittimità costituzionale in riferimento allo stesso parametro costituzionale.

3.2.1.- In particolare, la Corte d'appello sottolinea il carattere inequivoco dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, nel senso dell'affermazione di una «decadenza dalle riserve iscritte sui documenti contabili nell'ipotesi di mancata costituzione da parte dell'Impresa di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione».

In tal modo - secondo il rimettente - il legislatore regionale avrebbe intersecato una materia di competenza legislativa statale esclusiva, in quanto avrebbe regolato «profili concernenti l'ordinamento civile, che è materia che ricomprende al suo interno la disciplina sulla stipulazione e sull'esecuzione dei contratti».

Si tratta - prosegue il giudice *a quo*, evocando la giurisprudenza di questa Corte - «di un ambito di competenza esclusiva dello Stato, poiché viene in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale».

3.2.2.- Di seguito, la Corte d'appello rimettente si confronta con le ragioni per le quali questa Corte ha dichiarato inammissibile, con la sentenza n. 211 del 2021, la questione sollevata, con la citata ordinanza n. 25 del 2021, dalla Corte di cassazione.

In particolare, ritiene che le motivazioni, che hanno condotto a un giudizio di inammissibilità per difetto di rilevanza rispetto alla fattispecie oggetto di quel primo intervento, non sarebbero riferibili al caso di specie. Sia l'oggetto dell'appalto portato all'esame della Corte d'appello, sia il momento in cui tale contratto è stato stipulato deporrebbero, infatti, a favore della sicura applicabilità dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001.

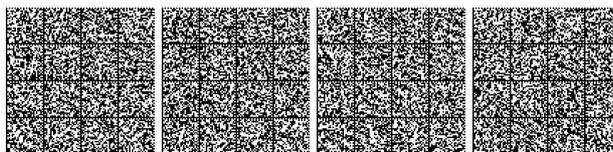
4.- Il 24 ottobre 2022 si è costituita in giudizio l'ASL BAT, sostenendo la non fondatezza della questione sollevata dalla Corte d'appello di Bari, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile».

In particolare, la difesa della stazione appaltante rileva che la competenza legislativa statale esclusiva riguarderebbe la sola fase prodromica alla stipulazione del contratto, essendo unicamente quest'ultima finalizzata a garantire la concorrenza per il mercato.

Di seguito, preso atto che la giurisprudenza di questa Corte ha ascrivito alla materia «ordinamento civile» la fase dell'esecuzione del contratto, alla quale - come riconosce la stessa difesa dell'ASL - attiene la disposizione censurata, conclude che «ciò non significa che in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi», dal che inferisce che sarebbe consentito alle norme regionali «produrre effetti "proconcorrenziali"».

5.- Il 7 novembre 2022 si è costituita in giudizio la Manelli Impresa srl, in proprio e quale mandataria del RTI, eccettuando, innanzitutto, l'inammissibilità della questione, per avvenuta abrogazione implicita della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 da parte del d.lgs. n. 163 del 2006; in subordine, la difesa dell'appaltatore ritiene che le questioni sollevate siano fondate e aderisce alle argomentazioni prospettate dal giudice *a quo*.

5.1.- Secondo la parte su citata, il d.lgs. n. 163 del 2006 avrebbe «regolamentato *ex novo* l'intera materia dei lavori pubblici, con abrogazione della l. n. 109/1994 (e di tutte le disposizioni che di essa erano attuative, come la legge regionale in questione), ma quello che è più importante è che ciò [sarebbe] avvenuto tenendo espressamente conto della riforma dell'art. 117 della Costituzione (l. cost. n. 3 del 18.10.2001)».



Pertanto, a parere della mandataria del RTI, si dispiegherebbe un implicito effetto abrogativo, in virtù del dettato dell'art. 15 delle Preleggi e dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, a norma del quale «[l]e regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: [...] alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo».

La difesa dell'appaltatore evoca, a riguardo, la sentenza n. 401 del 2007 di questa Corte, ove si è chiarito come «la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali. Tali norme, infatti, adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui “non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema” (sentenza numero 376 del 2002)».

La mandataria del RTI precisa, infine, che la persistente vigenza della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 non sarebbe desumibile da quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 211 del 2021, che non si è espressa a riguardo, avendo fermato il suo giudizio alle soglie di una irrilevanza in apicibus, dovuta alla inapplicabilità, *ratione materiae* e *ratione temporis*, della disposizione censurata alla fattispecie concreta allora portata all'attenzione del giudice *a quo*.

5.2.- In subordine, la difesa dell'appaltatore condivide le motivazioni della Corte d'appello rimettente in ordine alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Viene, oltretutto, precisato che, anche nella vigenza del precedente assetto costituzionale, le regioni, nel legiferare in materie di interesse regionale, non potevano spingersi a disciplinare fattispecie incidenti sul diritto privato.

6.- In prossimità dell'udienza, la mandataria del RTI ha depositato una memoria integrativa, con cui ha sottolineato che la norma censurata incide sull'ordinamento civile, «imponendo limitazioni finanche alle facoltà difensive in sede processuale, in quanto prevede decadenze dei diritti dell'appaltatore, peraltro irragionevoli anche perché correlate a (meri) dati patrimoniali, ovvero la prestazione di una cauzione pari allo 0,5 % dell'importo delle riserve iscritte (atteso che il maggior costo presunto è quello, appunto, derivante dagli importi iscritti nelle riserve)».

Conclude, pertanto, constatando la contemporanea incidenza sugli «ambiti dell'esecuzione contrattuale, della contabilità, del collaudo e del contenzioso, quest'ultimo certamente ricompreso nella materia dell'ordinamento civile e - come detto - oggetto di espressa riserva di legge statale [in virtù del] richiamato art. 4 del D. Lgs. n. 163/2006».

7.- All'udienza la difesa dell'ASL BAT ha insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### Considerato in diritto

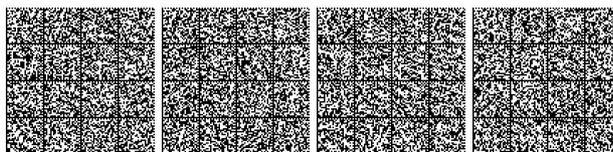
1.- Con ordinanza del 6 giugno 2022 (reg. ord. n. 115 del 2022), la Corte d'appello di Bari ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile».

2.- La disposizione censurata stabilisce quanto segue: «2. Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente o polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

3.- Il giudice *a quo*, dopo aver argomentato in merito alla rilevanza della questione, ha motivato in ordine alla non manifesta infondatezza, sostenendo che la disposizione censurata regoli «profili concernenti l'ordinamento civile che è materia che ricomprende al suo interno la disciplina sulla stipulazione e sull'esecuzione dei contratti».

Il rimettente aggiunge che si tratta «di un ambito di competenza esclusiva dello Stato, poiché viene in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale».

Pertanto, il legislatore regionale non potrebbe in alcun modo stabilire principi o regole diversi e contrastanti rispetto a quelli fissati dallo Stato.



4.- Si sono costituite in giudizio sia la stazione appaltante, la ASL BAT, sia la società appaltatrice, la Manelli Impresa srl, in proprio e quale mandataria del RTI.

5.- In rito, l'appaltatore ha sollevato un'eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione, sul presupposto che il d.lgs. n. 163 del 2006 abbia espressamente abrogato la legge n. 109 del 1994 e abbia implicitamente travolto anche la legge reg. Puglia n. 13 del 2001.

A giudizio della parte, il citato effetto abrogativo si dispiegherebbe in virtù del dettato dell'art. 15 delle Preleggi e dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, a norma del quale «[I]e regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: [...] alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo».

A tal riguardo, la difesa della mandataria del RTI richiama la sentenza n. 401 del 2007 di questa Corte, ove si è chiarito come «la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali. Tali norme, infatti, adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui “non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema” (sentenza numero 376 del 2002)».

6.- L'eccezione non è fondata.

6.1.- Occorre precisare, in via preliminare, che la legge reg. Puglia n. 13 del 2001, nella quale è inserita la disposizione censurata, è entrata in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della sua pubblicazione (il 15 maggio 2001), vale a dire qualche mese prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Dopo la riforma del Titolo V, venuta meno la materia «lavori pubblici di interesse regionale», contemplata nel previgente art. 117 Cost., lo Stato ha revisionato l'intera disciplina dei contratti pubblici con il d.lgs. n. 163 del 2006, le cui norme sono in buona parte riconducibili alle materie «tutela della concorrenza» e «ordinamento civile», che la riforma costituzionale del 2001 ha attribuito in via esclusiva alla competenza legislativa statale.

Il descritto quadro normativo fa da sfondo all'eccezione di inammissibilità della questione, che la difesa della mandataria del RTI solleva sul fondamento di una supposta abrogazione implicita della disposizione regionale censurata, da parte del d.lgs. n. 163 del 2006.

6.2.- Ebbene, si deve, innanzitutto, rilevare che spetta al giudice *a quo* valutare l'avvenuta abrogazione di una disposizione (sentenze n. 85 del 2020, n. 150 del 2019, n. 495 del 2005, n. 342 del 1995; ordinanza n. 363 del 2010) e che il rimettente, nel caso di specie, ha escluso l'effetto abrogativo.

D'altro canto, va altresì evidenziato che l'eccezione di rito viene motivata dalla parte, presupponendo che, rispetto alla disposizione censurata, la Regione avesse in origine competenza ad adottarla e che, solo con la riforma del Titolo V della Costituzione, vi sarebbe stato, in merito a tale competenza, un mutamento nel riparto fra Stato e regioni.

Senonché, il rimettente argomenta proprio nel senso che il legislatore regionale non avesse ab initio la competenza a prevedere la disposizione censurata e che, dunque, rispetto a tale previsione, la competenza non sia cambiata nel passaggio dal precedente al nuovo assetto costituzionale.

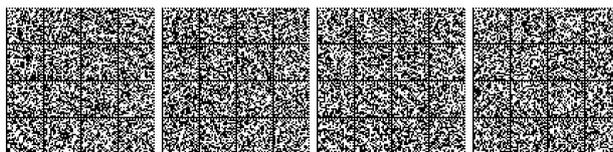
Il giudice *a quo* lamenta, infatti, la violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», che è sì un limite espressamente introdotto con la riforma del Titolo V, ma che ha perpetuato il precedente limite del “diritto privato”, il quale è «rimasto fundamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117» (sentenze n. 244 e n. 189 del 2020).

L'eccezione di rito non è, pertanto, fondata.

7.- Nel merito la questione è fondata.

7.1.- L'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 prevede che l'appaltatore abbia l'onere di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi che l'amministrazione si trovi a sopportare «per il collaudo dell'opera». La condizione affinché si configuri un tale onere è che l'iscrizione di riserve comporti un aumento rispetto all'importo contrattuale dell'opera; clausola, per la verità, di mero stile, essendo simile evenienza connaturata all'istituto.

Il mancato rispetto del richiamato vincolo comporta la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, siano esse relative all'esecuzione del contratto o alla eventuale responsabilità contrattuale della stazione appaltante.



Ove, viceversa, la garanzia sia rispettata, la disposizione stabilisce che essa vada a coprire i costi corrisposti al collaudatore; l'ultimo periodo della norma censurata prevede, infatti, che dal deposito sia «detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo [sia] restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori». Ne consegue, nel caso della garanzia personale, la sua possibile escussione per la somma corrispondente ai costi versati al collaudatore.

7.2.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'attrazione di una disposizione nell'area del diritto privato dipende dall'oggetto e dal contenuto della norma, così come dalla sua *ratio* e dalla finalità che persegue (*ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2019, n. 287 del 2016, n. 245 del 2015, n. 167 e n. 121 del 2014).

Non è, viceversa, rilevante il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile, tant'è che questa Corte, con specifico riferimento al contratto pubblico d'appalto, ha ravvisato «la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e [di] esecuzione»; aspetti che non sono «di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.» (sentenza n. 401 del 2007).

Quanto alle ragioni sottese alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», esse sono le medesime che, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno indotto questa Corte ad affermare il limite del «diritto privato».

In particolare, la citata competenza si radicava (e tuttora si radica) nella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati» (così testualmente la sentenza n. 352 del 2001, che richiama in proposito le sentenze n. 326 e n. 82 del 1998, n. 307 del 1996, n. 462 e n. 408 del 1995, n. 441 del 1994; nonché l'ordinanza n. 243 del 2000).

Sulla scia della sentenza n. 352 del 2001, sopra menzionata, e proprio in virtù della stretta connessione con il principio di eguaglianza, questa Corte è venuta poi specificando le condizioni che consentono a una disposizione regionale, che intersechi la materia privatistica, di superare il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'«ordinamento civile». L'intervento deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la *ratio* del limite medesimo (sentenze n. 283 del 2016 e n. 295 del 2009).

7.3.- Tanto premesso, l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 introduce, con una disciplina di rilievo tutt'altro che marginale, istituti propri del diritto privato e, in specie, del diritto contrattuale.

7.3.1.- Sotto il profilo dell'oggetto, la disposizione censurata regola profili che attengono all'efficacia e all'esecuzione del contratto pubblico d'appalto, fasi nelle quali l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non avvalendosi di poteri autoritativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia privata (sull'inclusione tra i limiti del diritto privato di istituti e rapporti privatistici inseriti nelle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico di appalto, sentenze n. 79 e n. 44 del 2023, n. 23 del 2022, n. 269 del 2014 e n. 74 del 2012).

Ebbene, in linea generale, la disciplina del rapporto contrattuale è riservata alla legislazione statale, essendo precluso al potere legislativo regionale interferire con i diritti soggettivi e, in specie, con «i modi di acquisto e di estinzione, [con] i modi di accertamento, [e con] le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento» (sentenza n. 391 del 1989; in senso analogo, sentenze n. 159 del 2013, n. 411 e n. 29 del 2006, n. 506 del 1991).

7.3.2.- Più in particolare, quanto al contenuto specifico dell'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, esso non attiene ad aspetti organizzativi (sentenze n. 137 del 2013 e n. 401 del 2007) o a profili marginali delle riserve: quelli che lo stesso art. 23, comma 1, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 rimetteva alla fonte regolamentare, dopo aver però precisato che «[p]er la disciplina delle riserve e la definizione delle controversie relative alle opere e lavori di cui alla presente legge si applicano i principi delle disposizioni statali in materia».

Al contrario, l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 introduce una autonoma e peculiare disciplina che imputa all'appaltatore i costi di collaudo correlati alla verifica delle riserve, così incidendo sull'efficacia del contratto (sentenza n. 79 del 2023).

A copertura di quei costi, prevede inoltre un onere di prestare garanzie reali o personali, stabilendo che, ove l'appaltatore non ottemperi a esso, consegue la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, che possono attenersi tanto alla corretta esecuzione del contratto, quanto alla eventuale responsabilità contrattuale della stazione appaltante (sulla riconducibilità al diritto privato: delle garanzie in materia di appalti, sentenze n. 79 e n. 44 del 2023, n. 401 del 2007; della disciplina sulla decadenza, sentenze n. 283 del 2016 e n. 18 del 2013 e di quella relativa alle riserve, sentenza n. 109 del 2021).



Proprio il meccanismo della decadenza dimostra poi che la norma ha il potere di incidere sul diritto a far valere il corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali e su quello al risarcimento del danno da responsabilità contrattuale, potendo cagionare l'estinzione di tali diritti, che nell'autonomia privata rinvergono la loro fonte. E questo è senza dubbio precluso al legislatore regionale (sentenze n. 265 e n. 159 del 2013).

7.3.3.- La disposizione censurata, oltre a regolare istituti propri del diritto privato, non trova alcuna corrispondenza nella legislazione statale: né in quella vigente al momento dell'emanazione della legge regionale e neppure in quella emanata in via successiva, fermo restando che l'illegittimità costituzionale della disposizione opera ab initio.

In primo luogo, in base alla disciplina statale, le spese di collaudo gravano sull'amministrazione appaltante e non già sull'appaltatore.

L'art. 16 della legge n. 109 del 1994, vigente al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, prevedeva, al comma 7, che «[g]li oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori, alla vigilanza e ai collaudi, nonché [...] i costi riguardanti prove, sondaggi, analisi, collaudo di strutture e di impianti per gli edifici esistenti, fanno carico agli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni aggiudicatrici, nonché degli altri enti aggiudicatori o realizzatori». Analoga disciplina si rinviene, di seguito: nell'art. 93, comma 7, del d.lgs. n. 163 del 2006; nell'art. 113, comma 11, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e, da ultimo, negli artt. 45, comma 1, e 116, comma 11, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici).

In secondo luogo, nella normativa statale vigente all'epoca in cui è entrata in vigore quella regionale censurata (art. 30 della legge n. 109 del 1994), così come nelle differenti versioni che si sono susseguite del codice dei contratti pubblici (art. 129 del d.lgs. n. 163 del 2006; art. 103 del d.lgs. n. 50 del 2016; art. 117 del d.lgs. n. 36 del 2023), non si ravvisa alcuna garanzia riferita ai maggiori costi dovuti all'attività di collaudo.

Altrettanto eccentrica è la previsione del meccanismo decadenziale, che dipende da un onere del tutto estraneo rispetto ai contenuti e alla *ratio* propri della disciplina delle riserve.

La tempestiva iscrizione di queste ultime serve, infatti, a consentire la prosecuzione dell'opera, rinviando a un momento successivo la composizione di eventuali contenziosi, e, soprattutto, vale ad assicurare una immediata e costante evidenza delle spese correlate alla realizzazione dei lavori pubblici, il che potrebbe indurre la stazione appaltante finanche ad avvalersi del recesso (sentenza n. 109 del 2021).

Per converso, la disposizione censurata introduce, con un onere di prestare garanzie il cui inadempimento è sanzionato con la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, un inedito istituto latamente ispirato a una finalità deterrente, che non mira alla tempestiva informazione sui costi dell'appalto, quanto piuttosto a inibire l'iscrizione di riserve e, comunque, a ottenere che parte dei costi di collaudo gravino sull'appaltatore.

7.3.4.- Tale *ratio* sottesa alla disposizione censurata è del tutto inidonea a giustificare una competenza legislativa regionale.

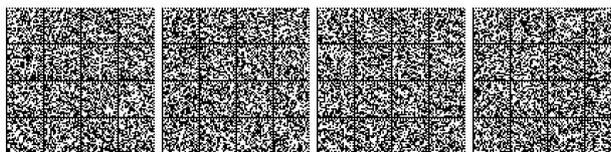
Da un lato, l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 non si limita ad addebitare all'appaltatore i maggiori costi di collaudo dovuti a pretese indebitamente iscritte. Al contrario, stabilisce che in sede di rimborso siano trattenuti tutti i costi di verifica delle riserve, prescindendo dalla fondatezza o infondatezza delle pretese fatte valere nei confronti della stazione appaltante.

Da un altro lato, ove pure si potesse ravvisare il perseguimento di un interesse pubblico, questo non sarebbe comunque idoneo a legittimare una competenza legislativa regionale.

È, infatti, dirimente constatare che, poiché l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001 va a incidere sull'autonomia contrattuale, il perseguimento di un interesse pubblico, ascrivibile all'utilità sociale, è sì idoneo a giustificare, in conformità all'art. 41 Cost., una limitazione della libera iniziativa economica, che si esplica attraverso l'autonomia privata, ma lo è solo se la limitazione è effettuata dal legislatore statale e non già da quello regionale.

La circostanza «che il legislatore persegua la tutela di un superiore interesse pubblico può essere [...] rilevante ad altri effetti, ma non esclude che la materia vada individuata nell'ordinamento civile, perché ciò si deve ritenere connotato ad ogni limitazione dell'autonomia privata, in quanto condizione della sua legittimità costituzionale ai sensi degli artt. 41 e 42 Cost.» (sentenza n. 245 del 2015).

8.- In definitiva, l'art. 23, comma 2, della legge reg. Puglia n. 13 del 2001, in ragione dell'ambito che disciplina, del suo contenuto, della *ratio* e delle finalità che persegue, viola il limite del "diritto privato", confluito, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, nella competenza legislativa statale esclusiva relativa alla materia «ordinamento civile».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2023.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230132



# ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 82

*Ordinanza dell'8 marzo 2023 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale contro Vito Mehmetaj*

**Straniero - Cittadini stranieri extracomunitari - Assegno sociale - Corresponsione subordinata al possesso della (ex) carta di soggiorno.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”), art. 80, comma 19.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Umberto Berrino - presidente;
- dott. Rossana Mancino - consigliere;
- dott. Gabriella Marchese - consigliere;
- dott. Luigi Cavallaro - rel. consigliere;
- dott. Francesco Buffà - consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 34240-2018 proposto da:

I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria 29, presso l'Avvocatura centrale dell'istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Patrizia Ciacci, Clementina Pulli, Manuela Massa - ricorrente;

Contro Mehmetaj Vito, domiciliato in Roma piazza Cavour presso la cancelleria della Corte suprema di cassazione, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Guariso - controricorrente;

Avverso la sentenza n. 516/2018 della Corte d'Appello di Firenze, depositata il 22 maggio 2018 R.G.N. 1149/2017;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18 gennaio 2023 dal Consigliere dott. Luigi Cavallaro;

Udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Stefano Visonà che ha concluso per la remissione alla Corte di giustizia;

Udito l'avvocato Manuela Massa;

Udito l'avvocato Antonello Ciervo per delega verbale avvocato Alberto Guariso;

### RILEVATO IN FATTO

Che, con sentenza depositata il 22 maggio 2018, la Corte d'appello di Firenze, in riforma della pronuncia di primo grado, ha accolto la domanda di Vito Mehmetaj, cittadina albanese, volta alla corresponsione dell'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, legge n. 335/1995;



Che i giudici territoriali, in particolare, hanno ritenuto che la previsione di cui all'art. 20, comma 10, decreto-legge n. 112/2008 (conv. con legge n. 133/2008), secondo la quale l'assegno sociale è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato per almeno dieci anni sul territorio nazionale, avesse implicitamente abrogato la norma di cui all'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, che subordina al possesso della (ex) carta di soggiorno il riconoscimento agli stranieri extracomunitari della provvidenza in esame;

Che avverso tale pronuncia l'INPS ha proposto ricorso per cassazione, deducendo due motivi di censura;

Che Vito Mehmetaj ha resistito con controricorso, successivamente illustrato con memoria, con cui, oltre a chiedere il rigetto del ricorso avverso, ha argomentato in via subordinata la correttezza della decisione impugnata in relazione all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, avuto riguardo al suo essere titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari che le consentirebbe di lavorare;

Che, a seguito di infruttuosa trattazione camerale, la causa è stata rimessa alla pubblica udienza con ordinanza interlocutoria n. 26142 del 2020 della Sesta sezione civile di questa Corte;

Che in vista dell'udienza pubblica entrambe le parti hanno depositato memoria;

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

Che, con il primo motivo di censura, l'INPS ha denunciato violazione e falsa applicazione dell'art. 3, commi 6-7, legge n. 335/1995, per come integrato dall'art. 20, comma 10, decreto-legge n. 112/2008 (conv. con legge n. 133/2008), in relazione all'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nonché dell'art. 41, decreto legislativo n. 286/1998, per avere la Corte di merito ritenuto che l'art. 20, comma 10, decreto-legge n. 112/2008, cit., secondo cui l'assegno sociale è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato per almeno dieci anni sul territorio nazionale, avesse implicitamente abrogato la norma di cui all'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, parimenti cit., che subordina il riconoscimento agli stranieri extracomunitari della provvidenza in esame al possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo);

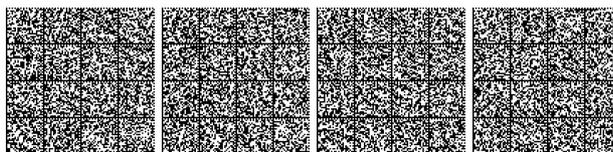
Che, con il secondo motivo, l'INPS ha lamentato violazione e falsa applicazione degli articoli 3, commi 6-7, legge n. 335/1995, 20, comma 10, decreto-legge n. 112/2008 (conv. con legge n. 133/2008), e 9, comma 1, e 12, decreto legislativo n. 286/1998, in relazione agli articoli 43 e 2697 codice civile e 115 del codice di procedura civile, per avere la Corte territoriale omissa l'indagine circa la sussistenza degli altri requisiti necessari al riconoscimento della provvidenza in questione, sebbene tanto in primo grado che in sede di gravame fosse stato eccepito che l'istante risultava titolare di pensione concessale dallo stato estero di appartenenza Data (Albania) e che non vi era prova della continuità del soggiorno sul territorio nazionale;

Che, con riferimento a tale ultimo motivo, va subito rilevato che i giudici territoriali, lungi dall'omettere l'indagine sugli altri requisiti necessari al riconoscimento della provvidenza in questione, hanno piuttosto ritenuto che la continuità della residenza sul territorio nazionale fosse stata provata, seppure ricorrendo a presunzioni, e hanno precisato che dalla prestazione «dovrà essere dedotto il reddito derivante dalla pensione albanese» (cfr. pagg. 2-3 della sentenza impugnata), per modo che la censura dell'INPS pare prima facie eccentrica rispetto al *decisum*;

Che, con riguardo al primo motivo di censura, questa Corte di legittimità ha già avuto modo di chiarire che la permanenza continuativa in Italia per dieci anni con permesso di soggiorno rappresenta un requisito aggiuntivo e non sostitutivo rispetto al requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (cfr. Cassazione numeri 16989 del 2019 e 16867 del 2020);

Che - come esattamente rilevato dall'ordinanza interlocutoria n. 26142 del 2020 della Sesta sezione civile di questa Corte - resta tuttavia da verificare se la sentenza impugnata possa essere confermata in relazione all'argomentazione spesa nel controricorso e già introdotta nei precedenti gradi di merito, secondo cui il requisito aggiuntivo del permesso di lungo soggiorno richiesto dall'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, contrasterebbe con la direttiva 2011/98/UE;

Che, al riguardo, la Corte costituzionale, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, cit., ha espressamente affermato che «un obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo della (ex) carta di soggiorno non deriva neppure dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE [...] che, ai fini della equiparazione dei cittadini stranieri extracomunitari ai cittadini italiani, richiama il regolamento (CE) n. 883/2004 [...]



relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che impone la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale, non venendo qui in considerazione la posizione di lavoratori» (Corte costituzionale n. 50 del 2019);

Che, nondimeno, la Corte di giustizia dell'Unione europea, a seguito di rinvio pregiudiziale promosso dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 182/2020, ha ritenuto che «l'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98 si applica sia ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale, sia ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento n. 1030/2002», all'uopo valorizzando il considerando 20 della suddetta direttiva, che «non si limita a garantire la parità di trattamento ai titolari di un permesso unico di lavoro, ma si applica anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante» (CGUE, 2 settembre 2021, C-350/20, §§ 48-49);

Che, nella stessa pronuncia, è stato ribadito che l'ambito della parità di trattamento prevista dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE concerne le prestazioni che rientrano nei settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004;

Che l'art. 3, paragrafo 3, di tale regolamento prevede, in particolare, che esso «si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70», ossia, per quanto rileva in questa sede, a quelle che siano volte a offrire «copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato», per le quali «il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario» e che «sono elencate nell'allegato X» al regolamento stesso;

Che l'allegato X, per ciò che riguarda l'Italia, prevede, alla lettera g), l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, legge n. 335/1995, che nell'ottica del diritto dell'Unione si rivela pertanto «prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo», volta a garantire una copertura in via suppletiva del rischio della vecchiaia (art. 3, paragrafo 1, lettera d) del regolamento cit.) mediante l'erogazione di un reddito minimo di sussistenza a carico della spesa pubblica;

Che, conseguentemente, sebbene Corte costituzionale n. 50 del 2019 abbia ritenuto che dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE non deriverebbe alcun «obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo della (ex) carta di soggiorno», reputa il Collegio che il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nella parte in cui subordina il riconoscimento dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno, abbia ragione di porsi nuovamente, essendosi chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che il principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di cui al regolamento (CE) n. 883/2004 non concerne - come detto - solo i titolari di un permesso unico di lavoro, ma si applica anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante;

Che, a tutto concedere, un residuo dubbio interpretativo potrebbe sussistere circa la portata del rinvio operato dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE ai «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento 883/04», potendosi letteralmente sostenere che detto rinvio debba limitarsi ai soli settori di cui all'art. 3, paragrafo 1, del regolamento cit. e non anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui al successivo paragrafo 3, tra le quali, come anzidetto, figura certamente l'assegno sociale;

Che tuttavia, come ben evidenziato nella memoria dell'odierna contro ricorrente, non solo tale limitazione non appare del tutto coerente con la lettera del citato art. 3, stante che il paragrafo 3 si propone pur sempre di dare copertura «in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1», ma soprattutto non è stata fatta propria dalla Corte di giustizia dell'Unione europea né nella sentenza 21 giugno 2017, C-449-16, concernente l'assegno di cui all'art. 65, legge n. 448/1998, né nella successiva 2 settembre 2021, C-350/20, già cit., concernente l'assegno di natalità;

Che questo Collegio ben conosce l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui, nella prospettiva del primato del diritto dell'Unione, alle norme di diritto europeo contenute nell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE (così come a quelle contenute nell'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE) deve



riconoscersi effetto diretto nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano, trattandosi di obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di paese terzo - rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro - a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro (Corte costituzionale n. 67 del 2022, § 12 del Considerato in diritto);

Che, nondimeno, tale affermazione - che nel caso deciso da Corte costituzionale n. 67 del 2022, cit., ha portato alla declaratoria d'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, decreto-legge n. 69/1988 (conv. con legge n. 153/1988), nella parte in cui assoggetta ad un regime peculiare, regolato dal principio della reciprocità o della apposita convenzione, i beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare non cittadini italiani (o europei) che non risiedono nel territorio nazionale, per contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1°, Cost. in relazione alla direttiva 2003/109/CE, che all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), prevede il diritto dei cittadini di paesi terzi titolari del permesso di lungo soggiorno e dei loro familiari di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004, sollevata da questa Corte di cassazione con ordinanze numeri 9378 e 9379 del 2021 - è stata resa in un giudizio in cui non era stato evocato, quale parametro interposto di diritto dell'Unione, l'art. 34 CDFUE (cfr. Corte costituzionale n. 67 del 2022, cit., § 1.2.1 del Considerato in diritto);

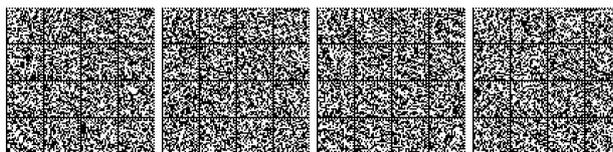
Che, d'altra parte, la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE, «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta» (CGUE, 2 settembre 2021, C-350/20, § 46), secondo i quali, rispettivamente, 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 dell'Unione e dalle legislazioni e dalle prassi nazionali e riconosce a ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, in conformità al diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali;

Che, dal canto suo, la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dall'art. 34 CDFUE e dal diritto derivato e poi ribaditi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, si raccorda ai principi consacrati dall'art. 3 della Costituzione, «e ne avvalorata e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi» (Corte costituzionale n. 54 del 2022, § 13 del Considerato in diritto);

Che, sebbene Corte costituzionale n. 50 del 2019, cit., abbia già avuto modo di scrutinare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dichiarandola non fondata, reputa il Collegio che - in ragione della riconosciuta interpenetrazione assiologica delle disposizioni dell'art. 3 della Costituzione e dell'art. 34 CDFUE - tale questione abbia eguale ragione di porsi nuovamente a seguito della diversa interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE offerta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che - giusta le stesse parole di Corte costituzionale n. 50 del 2019, più volte cit. - potrebbe portare a riconoscere «un obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo della (ex) carta di soggiorno»;

Che egualmente pare al Collegio debba dirsi con riguardo all'art. 38, comma 1° della Costituzione, benché anche in riferimento a tale parametro Corte costituzionale n. 50 del 2019 abbia dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, non potendo dubitarsi della stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE, che, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a «garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (CGUE, 24 aprile 2012, C-571/10);

Che, pertanto, ravvisandosi in specie una ipotesi di c.d. doppia pregiudizialità, in ragione del fatto che la disposizione contenuta nell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno, appare suscettibile di porre dubbi sia in relazione agli articoli 3 e 38 della Costituzione che all'art. 34 CDFUE e al diritto derivato dell'Unione costituito dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, reputa il Collegio, nella prospettiva delineata da Corte costituzionale n. 269 del 2017 (e successivamente ribadita e precisata, tra le altre, da Corte costituzionale numeri 20, 63, 112 e 117 del 2019, nonché, sia pure implicitamente, da Corte costituzionale numeri 182 del 2020 e 54 del 2022), di dover privilegiare, in prima battuta, la questione di legittimità costituzionale della norma più volte cit. anche con riferimento agli articoli 11 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 34 CDFUE e all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE.



P.Q.M.

*La Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extra-comunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno, in relazione agli articoli 3 e 38, comma 1° della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 11 e 117 della Costituzione, con riferimento all'art. 34 CDFUE e all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Ordina, altresì, che la presente ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 18 gennaio 2023.

*Il Presidente:* BERRINO

23C00109

N. 83

*Ordinanza del 7 aprile 2023 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da S. L. contro C. N. srl.*

**Lavoro - Licenziamento individuale - Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamento discriminatorio, nullo o intimato in forma orale - Tutela reintegratoria - Ambito applicativo - Riconducibilità ai casi di nullità espressamente previsti dalla legge.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 2, comma 1.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE DI LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri Magistrati:

- dott. Guido Raimondi - Presidente;
- dott.ssa Margherita Maria Leone - consigliere;
- dott.ssa Fabrizia Garri - consigliere;
- dott.ssa Antonella Pagetta - consigliere;
- dott. Gualtiero Michelini - consigliere rel.;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 24740/2021 R.G. proposto da:

S. L., elettivamente domiciliato in Roma, via degli Scipioni, n. 110, presso lo studio dell'avvocato Nicola D'Ippolito, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Lovo - ricorrente principale e controricorrente al ricorso incidentale;



contro:

C. N. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Luigi Giuseppe Faravelli, n. 22, presso lo studio dell'avvocato Arturo Maresca, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Michele Mariani; - controricorrente e ricorrente incidentale;

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Firenze n. 134/2021, depositata il 6 aprile 2021, R.G.N. 289/2020;

udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 31 gennaio 2023 dal consigliere dott. Gualtiero Michelini;

udito il P.M., in persona del sostituto Procuratore generale dott. Mario Fresa, che ha concluso per il rigetto del ricorso principale e del ricorso incidentale;

udito l'avvocato Marco Lovo;

udito l'avvocato Arturo Maresca;

Rilevato che:

1. La Corte d'Appello di Firenze, in parziale riforma di sentenza del Tribunale di Pisa (che aveva respinto le domande del lavoratore), ha dichiarato la nullità del licenziamento — destituzione di L. S. con comunicazione in data 5 ottobre 2018 ed ha dichiarato estinto il rapporto di lavoro intercorso con C. N. S.r.l. (società di gestione del trasporto urbano in diverse province della ...), condannando il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a sei mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR;

2. La Corte di merito, in particolare, ha osservato, che:

dopo la contestazione degli addebiti, l'opinamento di destituzione da parte dell'amministratore delegato (AD) in data 17 maggio 2018, e la tempestiva richiesta del lavoratore di intervento del Consiglio di disciplina (CDD), ai sensi della normativa speciale per gli autoferrotranvieri di cui agli articoli 53 e 54 regio decreto n. 148/1931, detto organo non era stato costituito e la sanzione espulsiva era stata adottata dal medesimo AD, dando atto che la Regione non aveva indicato il proprio rappresentante nel CDD;

per effetto della mancata costituzione del CDD, che rappresenta una forma di garanzia procedurale ulteriore e speciale anche rispetto a quella di cui all'art. 7, legge n. 300/1970, tutt'ora vigente, il procedimento disciplinare, conclusosi con sanzione irrogata direttamente da parte datoriale, nonostante rituale richiesta del lavoratore di ricorso al giudizio del CDD, era nullo, per essere stato l'esercizio della potestà punitiva esercitato dal datore di lavoro, cui tale facoltà non spettava in conseguenza dell'obbligatoria devoluzione della decisione in merito al CDD, organo terzo, su opzione del lavoratore;

tenuto conto della data di assunzione del lavoratore successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 23/2015, poiché l'art. 2, comma 1, di tale normativa prevede la reintegrazione del lavoratore limitatamente ai casi di licenziamento discriminatorio ovvero perché «riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge», e poiché in questo caso andava esclusa la discriminatorietà e la nullità non era espressa, ma riconducibile a categorie di ordine generale, andava applicata la sola tutela economica crescente nella misura indicata;

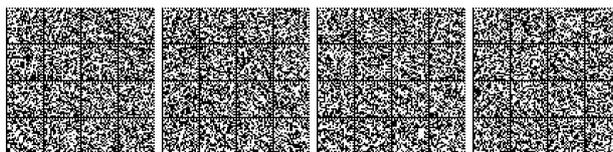
3. Avverso la predetta sentenza il lavoratore ha proposto ricorso per cassazione con unico motivo; ha resistito la società con controricorso, ed ha proposto ricorso incidentale con unico motivo, cui ha resistito il lavoratore con controricorso su ricorso incidentale; la causa è stata rimessa da udienza camerale ad udienza pubblica; le parti hanno depositato memorie e discusso oralmente la causa; il P.G. ha concluso per il rigetto del ricorso principale e del ricorso incidentale;

Considerato che:

1. Parte ricorrente principale deduce violazione e falsa applicazione degli articoli 76 Cost., 1, comma 7, lettera c), della legge delega n. 83/2014, 2-3 decreto legislativo n. 23/2015, 1418 codice civile, 2058 codice civile (art. 360, n. 3, c.p.c.): sostiene l'erroneità dell'interpretazione della Corte di merito nell'applicare la tutela reintegratoria soltanto ai casi di nullità espressa e non a tutti i casi di nullità, anche derivanti, come nel caso di specie, dall'art. 1418 codice civile, sia sotto il profilo dell'eccesso di delega, sia perché l'enfaticizzazione dell'avverbio «espressamente» risulterebbe incostituzionale e comunque illogica ed incoerente;

2. Parte ricorrente incidentale deduce violazione e falsa applicazione degli articoli 53 e 54 dell'all. A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, per non avere il lavoratore chiesto tempestivamente una nuova audizione, e comunque perché l'esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro, in fatto sospeso per l'inerzia, motivata da necessità di approfondimento normativo, dell'organo amministrativo (Regione...) nella nomina del proprio rappresentante del CDD, deve prevalere sulle garanzie di difesa del lavoratore secondo un criterio di proporzionalità;

3. Secondo consolidato orientamento di questa Corte (Cass. n. 17286/2015, n. 13804/2017, n. 12770/2019), nel caso in cui il dipendente autoferrotranviario, a seguito dell'opinamento di destituzione, abbia invocato la pronuncia del consiglio di disciplina, posto il persistente vigore delle disposizioni dettate dal regio decreto in materia disciplinare (come chiarito da Cassazione n. 12490/2015, n. 855/2017, S.U. n. 15540/2016, n. 12490/2015, n. 5551/2013,



n. 11929/2009), anche quale disciplina maggiormente garantita rispetto a quella prevista dalla legge n. 300/1970, rimane irrilevante il fatto che gli enti competenti non abbiano esercitato il potere di nomina dei componenti di quell'organo; infatti, in materia di procedimento disciplinare a carico degli autoferrotranvieri, l'art. 53 dell'allegato A al regio decreto n. 148 del 1931 prevede una procedura articolata in più fasi, inderogabile e volta alla tutela del lavoratore dipendente, quale contraente debole; l'omissione di una delle suddette fasi determina la nullità della sanzione disciplinare che, in relazione al tipo di violazione, rientra nella categoria delle nullità di protezione (v. anche, in materia di permanente specialità, sia pure residuale, del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri, Cassazione n. 5551/2013, n. 26267/2021; in tema di specifica «doppia fase di contestazione», collegata al diritto di difesa e piena valorizzazione dello stesso quale regola indefettibile in materia disciplinare, Cassazione n. 11543/2012, n. 13654/2015);

4. Poiché le fasi del procedimento disciplinare non possono essere omesse o concentrate, e, di conseguenza, la nullità di una sanzione disciplinare, per tale tipo di violazione, rientra nella categoria delle nullità di protezione, in quanto fondata sullo scopo di tutela del contraente debole del rapporto, tale violazione non è assimilabile a quelle procedurali (di cui all'art. 18, comma 6, legge n. 300/1970, come modificato dall'art. 1, comma 42, legge n. 92/2012); non è, invero, qualificabile come violazione procedurale in materia disciplinare del lavoro autoferrotranviario l'adozione della sanzione della destituzione da parte del datore di lavoro, cui tale potere non è più assegnato in caso di opzione del lavoratore per l'intervento del Consiglio di disciplina, al quale detto potere è in tal caso deferito in base alla legge; si tratta, infatti, di violazione a monte della procedura, per deviazione dell'esercizio del potere in materia, devoluto nella specie ad organo terzo anziché a parte datoriale, e di fattispecie comparabile a quella di licenziamento a non domino, prevedendo la legge, in caso di opzione in tale senso del lavoratore, l'attribuzione del potere di licenziamento disciplinare (denominato destituzione) all'organo (CDD) previsto dalla normativa speciale;

5. Tale regime di nullità (di protezione) emerge da ricostruzione sistematica ed è riconducibile al regime generale delle nullità disciplinate dagli articoli 1418 ss. codice civile, sicché tale qualificazione (di nullità di protezione) comporta l'integrazione dell'ipotesi di nullità per contrarietà a norma imperativa, cui di norma si applica la tutela reintegratoria (cfr. Cassazione n. 32681/2021);

6. Nella fattispecie concreta, la Corte di merito ha ritenuto la tutela reintegratoria non applicabile, pur accertando nullità del procedimento disciplinare ai sensi degli articoli 53 e 54 regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 («Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione»), trattandosi di lavoratore autoferrotranviario assunto dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 («Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183»), in quanto l'art. 2, comma 1, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 prevede che il giudice, «con la pronuncia con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio (...) ovvero perché riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge, ordina al datore di lavoro (...) la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto»; ha, cioè, ritenuto che la natura della nullità (di protezione) rilevata non sia ricompresa nei casi di «nullità espressamente previsti dalla legge» di cui alla disposizione da ultimo richiamata;

7. Il Collegio dubita che la delimitazione della tutela reintegratoria ai casi di nullità «espressamente previsti dalla legge» sia in contrasto con la norma della legge-delega (legge 10 dicembre 2014, n. 183 — «Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro»), art. 1, comma 7, lettera c), norma che dispone che il legislatore delegato preveda per le nuove assunzioni, la (diversa) limitazione del «diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato»;

8. Tale sospetto di illegittimità costituzionale della norma da applicare al caso concreto, la cui rilevanza deriva dal diverso regime di tutela applicabile al lavoratore per effetto della nullità del licenziamento disciplinare (destituzione) comunicatogli dal datore di lavoro, si valuta in questa sede non manifestamente infondato per il duplice ordine di ragioni che segue;

9. In primo luogo, sotto l'aspetto dell'interpretazione letterale delle norme, si osserva che il legislatore delegante ha incaricato il legislatore delegato, per le nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, di limitare «il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato»: la lettera della legge (delegante) sembra comprendere nell'area della reintegrazione tutti i licenziamenti nulli e discriminatori, e delegare l'individuazione di specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato (ma non per questo nullo, cui ulteriormente ricollegare il diritto alla reintegrazione; in altri termini, la limitazione del diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare non implica l'ulteriore limitazione alle nullità espresse dalla legge, perché, in senso letterale, la delega esclude dalla limitazione l'area dei licenziamenti nulli (tutti) e discriminatori, oltre a specifiche ipotesi di licenziamenti disciplinari non nulli da individuarsi in sede delegata;



10. In secondo luogo, da un punto di vista sistematico, come osservato in dottrina, la restrizione ai soli casi di nullità espressa — nel senso di esplicitata come sanzione della violazione del precetto primario — finisce con il forzare il valore della coerenza del sistema, e a non considerare operante, anche ai fini di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015, il principio generale che ricollega la conseguenza della nullità alla violazione di norme imperative dell'ordinamento civilistico; in realtà, la differenza tra nullità espressamente previste e nullità da ricollegare a categorie civilistiche generali può risultare il precipitato non di una diversità ontologica o valoriale, ma di peculiare ragioni storiche, sistematiche o di stratificazione normativa, con esiti casuali e non razionali, così realizzando un'eterogenesi dei fini ordinatori della disciplina delegante; senza considerare che anche l'art. 1418 codice civile è norma espressa;

11. D'altra parte, l'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa non può portare all'abrogazione dell'avverbio «espressamente», trattandosi di lemma che non si presta ad interpretazioni semantiche diverse da quella limitativa dei casi di nullità cui ricollegare la tutela reintegratoria, con ciò generandosi le incompatibilità ed incongruenze con la legge — delega di cui sopra;

12. La Corte costituzionale (sentenza n. 125/2022), seppure con riferimento a diverso profilo di denunciata illegittimità costituzionale ed a diversa (quantunque contigua) normativa in materia di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ha rilevato che un requisito indeterminato (in quel caso espresso dall'aggettivo «manifesta»), con cui si demanda al giudice una valutazione sformita di ogni criterio direttivo e priva di un plausibile fondamento empirico, che neppure si connette razionalmente alla peculiarità delle diverse fattispecie di licenziamento, finisce con non avere alcuna attinenza con il disvalore del licenziamento intimato e risulta eccentrico nell'apparato dei rimedi, usualmente incentrato sulla diversa gravità dei vizi e non su una contingenza accidentale;

13. Già con la sentenza n. 3/1957 la stessa Corte ha spiegato che i limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono da un lato a circoscrivere il campo della delegazione, sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono, e devono, dall'altro, consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione; pertanto la delegazione è accompagnata da limiti che si riflettono sulla legge delegata, la cui legittimità costituzionale è subordinata alla conformità della norma delegata alla norma delegante; con la conseguenza che il giudizio sulla conformità o divergenza porta a considerare l'eccesso di delega come figura comprensiva della mancanza, anche parziale, di delegazione, nonché l'uso del potere normativo da parte del Governo oltre il termine fissato, ovvero in contrasto con i predeterminati criteri direttivi o per uno scopo estraneo a quello per cui la funzione legislativa fu delegata;

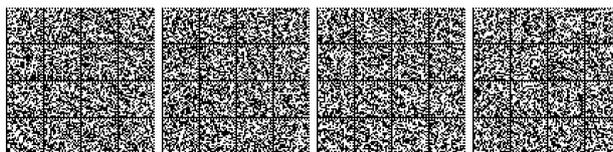
14. Ha poi ulteriormente chiarito (sentenza n. 98/2008) che il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto fra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega, l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi; sebbene la delega legislativa non escluda ogni discrezionalità del legislatore delegato, occorre valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, individuando la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente;

15. La necessaria coerenza tra legge delegante e legge delegata appare nel caso in esame dubbia per la previsione di una limitazione di tutela non prevista nella norma delegante e di individuazione incerta;

16. Pertanto, in conclusione, nella presente fattispecie di destituzione per motivi disciplinari di lavoratore autoferrotranviario assunto dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 («Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183») e di dedotta nullità del procedimento disciplinare ai sensi degli articoli 53 e 54 regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, questa Corte:

ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui prevede che il giudice, «con la pronuncia con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio (...) ovvero perché riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge, ordina al datore di lavoro (...) la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto»;

solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 Cost. ed altri eventuali parametri derivati, della delimitazione della tutela reintegratoria ai casi di nullità «espressamente previsti dalla legge», per contrasto con la norma della legge-delega (legge 10 dicembre 2014, n. 183, art. 1, comma 7, lettera c), che dispone che il legislatore delegato preveda per le nuove assunzioni, la limitazione del «diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato»;



sospende il presente giudizio;  
ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;  
ordina, altresì, che la presente ordinanza venga comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;  
dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*La Corte, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, in riferimento all'art. 76 Cost., rimette gli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il presente giudizio e mandando alla cancelleria per gli adempimenti di legge.*

*Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 31 gennaio 2023.*

*Il Presidente:* RAIMONDI

23C00110

N. 84

*Ordinanza del 13 aprile 2023 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Roma Capitale contro Casa di cura Valle Fiorita S.r.l.*

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Presupposto basato sul possesso di immobili diversi dall'abitazione principale - Individuazione, tra gli altri, del proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, quale soggetto passivo dell'imposta - Previsione che non dispone l'esenzione dall'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa esser liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 9, comma 1, nella sua formulazione originaria, applicabile *ratione temporis*.

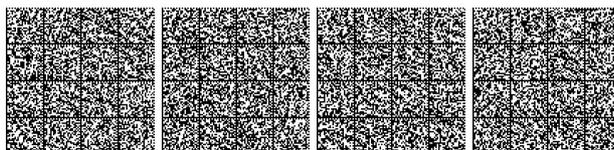
## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE TRIBUTARIA

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

dott. Federico Sorrentino – Presidente;  
dott. Oronzo De Masi, consigliere;  
dott. Giuseppe Lo Sardo, consigliere;  
dott. Antonio Mondini, consigliere;  
dott.ssa Antonella Dell'Orfano, rel. consigliere,

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 2535-2020 proposto da: Roma Capitale, in persona del sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, presso l'Avvocatura Capitolina, rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Rossi giusta procura speciale in calce al ricorso – ricorrente;



Contro Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, presso lo studio Di Tanno e Associati, rappresentata e difesa dagli avvocati Enrico Pauletti e Rosamaria Nicastro giusta procura speciale estesa in calce al controricorso – controricorrente;

Avverso la sentenza n. 5347/6/2019 della Commissione tributaria regionale del Lazio, depositata il 25 settembre 2019, non notificata;

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio non partecipata - tenutasi in modalità da remoto previo decreto di autorizzazione del Presidente del collegio - del 3 marzo 2023 dal consigliere dott.ssa Antonella Dell'Orfano.

Rilevato che:

la Commissione tributaria regionale del Lazio, con la sentenza indicata in epigrafe, accoglieva l'appello incidentale di Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l. (di seguito anche la società) e respingeva l'appello principale di Roma Capitale avverso la pronuncia n. 6246/2018 della Commissione tributaria provinciale di Roma con cui era stato parzialmente accolto il ricorso proposto dalla società contribuente avverso il silenzio rifiuto opposto dall'ente locale sull'istanza di rimborso del versamento IMU, annualità 2013, relativo a fabbricato di proprietà della suddetta società, occupato abusivamente da terzi;

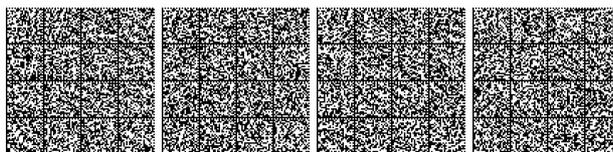
la Commissione tributaria regionale, in particolare, dichiarava l'insussistenza del presupposto impositivo, costituito nella specie dal possesso dell'immobile per il quale era stata versata l'IMU, sulla scorta delle seguenti affermazioni: era incontroverso che l'immobile di proprietà della società fosse stato occupato a far data dal dicembre 2012; la società aveva dimostrato che erano state attivate tutte le necessarie iniziative sulla proprietà per prevenire l'occupazione dell'immobile, successivamente alla sua dismissione da parte dell'Azienda ospedaliera San Filippo Neri, alla quale lo stesso era stato locato («dalla predisposizione della chiusura a mezzo blocchetti di cemento delle aperture ... alla attivazione di un servizio di sorveglianza privata ancorché non armata sin dal mese di Marzo 2012»); la contribuente aveva altresì provveduto a denunciare immediatamente all'autorità preposta l'avvenuta occupazione e tuttavia, benché fosse stato disposto un sequestro preventivo dell'immobile da parte del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma nell'agosto 2013, lo stesso non aveva avuto esecuzione; la società contribuente si trovava dunque ad essere proprietaria dell'immobile ma nella situazione di occupazione abusiva, di cui si è detto, doveva ritenersi averne perduto il possesso, sicché non sussisteva il presupposto per l'applicazione dell'imposta, di cui era stato chiesto il rimborso, atteso che la contribuente, neanche avvalendosi del ricorso all'Autorità di pubblica sicurezza e all'Autorità giudiziaria, e nonostante l'ottenimento di un sequestro di un decreto di sequestro preventivo, era riuscita a ripristinare il «contatto materiale con il bene», dovendo pertanto escludersi che essa potesse essere considerata possessore dell'immobile; il possesso, invero, può ben essere conservato solo *animo* purché il possessore sia in grado di ripristinare *ad libitum* il contatto materiale con la cosa, sicché ove tale possibilità di fatto sia preclusa da altri, l'elemento intenzionale non era da solo sufficiente per la conservazione del possesso; a conclusione differenti non si poteva pervenire neppure valorizzando le difese di Roma Capitale, secondo cui la società continuava ad essere proprietaria dell'immobile sicché avrebbe potuto liberamente alienarlo; la società infatti avrebbe potuto trasferire la proprietà dell'immobile ma non il possesso, almeno fino a quando lo sgombero degli occupanti abusivi non fosse stato eseguito, ed al riguardo si richiamava anche la giurisprudenza di legittimità (Cassazione 9 ottobre 2018 n. 24918) secondo cui non rientra nel potere discrezionale della pubblica amministrazione stabilire se dare o meno attuazione da un provvedimento dell'Autorità giudiziaria, a maggior ragione quando lo stesso abbia ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU, con la conseguenza che l'inosservanza da parte dell'Autorità amministrativa del dovere di apprestare i mezzi per l'attuazione coattiva dei provvedimenti giudiziari integra una condotta colposa generatrice di responsabilità;

avverso la pronuncia della Commissione tributaria regionale, Roma Capitale ha proposto ricorso per cassazione, affidato a due motivi ed illustrato da memoria;

la società contribuente resiste con controricorso ed ha da ultimo depositato nota di deposito di documentazione e memoria difensiva.

Considerato che:

1.1. con il primo motivo Roma Capitale denuncia, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3), codice di procedura civile, violazione di norme di diritto (articoli 832 e 1140 codice civile, art. 9, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 13, comma 2, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 1, comma 639, legge 27 dicembre 2013, n. 147) e lamenta che la Commissione tributaria regionale abbia erroneamente affermato l'insussistenza del presupposto impositivo per avere la contribuente perduto il possesso dell'immobile di sua proprietà, occupato abusivamente da terzi, dovendo al contrario qualificarsi gli occupanti, ad avviso dell'ente locale, quali meri detentori dell'immobile, sostenendo, altresì, il comune ricorrente, che la circostanza che «nonostante le richieste della società proprietaria la stessa non sia stata assistita dalla forza pubblica dello Stato per ripristinare la piena disponibilità della



cosa, se da un lato fa sorgere precise responsabilità della pubblica amministrazione ..., dall'altra non può portare a ritenere che il proprietario non sia più possessore qualificato e meritevole di essere tutelato ai fini dell'effettiva reintegra, con ogni conseguenza in ordine all'assolvimento degli obblighi fiscali e tributari nascenti dalla sua posizione di proprietario—possessore»;

1.2. con il secondo motivo Roma Capitale denuncia, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3), codice di procedura civile, violazione di norme di diritto (articoli 1 e 3, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, articoli 560 e 676 codice di procedura civile) e lamenta che la Commissione tributaria regionale abbia erroneamente applicato «norme in materia di proprietà e possesso» sebbene il costante e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, in materia ICI/IMU, affermi che «l'indisponibilità dell'immobile ... non priva il proprietario possessore, titolare di un diritto reale sul bene, dell'onere di corrispondere la relativa imposta», ritenendo, quindi, l'ente territoriale ricorrente che «anche nel caso di occupazione abusiva da parte di terzi il proprietario-possessore deve continuare a corrispondere l'imposta ... per tutto il periodo in cui si protrae l'occupazione illegittima, a nulla rilevando la mancanza di disponibilità del bene»;

2.1. come leggesi nella sentenza impugnata e negli atti difensivi delle parti, con relativa, allegata, documentazione, la vicenda, che ha dato luogo alla richiesta di rimborso del versamento IMU per l'anno 2013, è la seguente:

la società è proprietaria di un fabbricato di circa 8.000 mq., situato a Roma, che, tra il 1971 e il 2011, era stato utilizzato come clinica in virtù di rapporti convenzionali che si erano succeduti con l'Ospedale pubblico San Filippo Neri;

l'ultima convenzione con l'ospedale si concluse il 16 novembre 2011, e l'edificio rimase quindi vuoto, ad eccezione di un appartamento abitato da una terza persona in base ad un contratto di comodato;

il 6 dicembre 2012 un centinaio di persone entrarono con la forza nell'immobile della società, appropriandosi dei locali;

contestualmente la società presentò numerose denunce alle Forze di polizia ed all'Autorità giudiziaria, segnalando la violazione del suo diritto di proprietà e chiedendo lo sgombero dei locali, proponendo infine, il 12 giugno 2013, istanza di sequestro preventivo dell'immobile;

in data 9 agosto 2013 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma accolse la richiesta e dispose il sequestro preventivo dell'immobile rilevando che, dalle indagini eseguite a seguito della denuncia sporta dalla società, risultava che il bene era occupato da circa centocinquanta persone e che la gestione dell'occupazione, che sarebbe rientrata nell'azione del movimento «Lotta per la casa», era organizzata e diretta da un gruppo ristretto di individui che agivano a scopi di lucro, aggiungendo che dall'inchiesta risultava che gli occupanti avevano cominciato a modificare i locali subito dopo l'occupazione, installando tra l'altro cancellate volte a limitare l'accesso all'immobile;

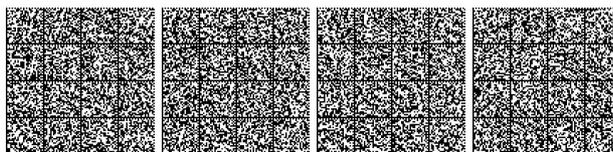
il giudice per le indagini preliminari ritenne, di conseguenza, che nel caso di specie fosse ipotizzabile il reato di occupazione abusiva di immobile sanzionato dall'art. 633 del codice penale e che la prosecuzione dell'occupazione comportasse un rischio di degrado dell'edificio e un pregiudizio rilevante per la parte lesa;

per l'esecuzione del sequestro fu delegata la Divisione investigazioni generali e operazioni speciali (Digos), che a sua volta delegò poi l'incarico al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP) presso la Prefettura;

il 18 settembre 2014 la Digos presentò al Procuratore della Repubblica una relazione sulla situazione dell'immobile della società, indicando che, nel corso degli anni precedenti, nel Dipartimento di Roma, avevano avuto luogo numerose occupazioni abusive di immobili, organizzate da diversi movimenti di difesa del diritto alla casa, che spesso avevano coinvolto centinaia di persone, e, tenuto conto di questa situazione, era fondamentale pianificare gli sfratti degli occupanti al fine di preservare l'ordine pubblico e garantire l'assistenza necessaria alle persone vulnerabili coinvolte, precisando, infine, per quanto riguardava in particolare l'immobile della società, che la questione dello sgombero era stata affrontata nel settembre 2013, ma che si era deciso di rinunciare a questa soluzione, tenuto conto soprattutto della situazione economica del Comune di Roma, che non avrebbe consentito di trovare nuovi alloggi per gli occupanti dopo lo sfratto degli stessi;

il prefetto di Roma, con nota del 17 giugno 2015, ebbe a ribadire che per quanto riguardava le procedure di sgombero dell'immobile della società era prima necessario ottenere dal comune garanzie di soluzioni alternative di alloggio per le persone sgomberate e, secondo il prefetto, in assenza di tali garanzie, era impossibile effettuare gli sfratti;

in data 15 marzo 2016 la giunta della Regione Lazio ebbe a confermare che l'immobile, censito al Catasto nella categoria D/4 (case di cura ed ospedali con fini di lucro), era «impropriamente adibito a finalità abitative»;



stante la mancata esecuzione del provvedimento di sequestro la società propose, in data 21 ottobre 2013, ricorso innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in virtù dell'art. 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

con la sentenza n. 67944/13/2019 la Corte europea accolse le istanze della società e condannò lo Stato italiano al risarcimento del danno in favore di quest'ultima, affermando, in particolare, che la mancata esecuzione del provvedimento di sequestro, emesso dal giudice per le indagini preliminari, da parte delle autorità amministrative, era riconducibile alla previsione di cui al primo capoverso del primo comma dell'art. 1 del Protocollo n. 1 - secondo cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» - non traducendosi «in una misura di regolamentazione dell'uso dei beni» e «non deriva(ndo) direttamente dall'applicazione di una legge che rientra in una politica sociale ed economica in materia», e sancendo, inoltre, che l'esercizio reale ed effettivo del suddetto diritto alla protezione della proprietà, oltre a poter imporre allo Stato un divieto di astensione da qualsiasi ingerenza ai danni del privato, possa «esigere delle misure positive di tutela, in particolare laddove sussista un legame diretto tra le misure che un ricorrente potrebbe legittimamente attendersi dalle autorità e il godimento effettivo da parte di quest'ultimo dei suoi beni», rilevando che tale assunto, combinato con il principio della preminenza del diritto, giustifica la comminazione di una sanzione a danno dello Stato che non abbia dato esecuzione ovvero che abbia impedito l'esecuzione di una decisione giudiziaria;

in data 12 maggio 2015 la società, a fronte del versamento dell'importo relativo all'IMU per l'annualità 2013, aveva presentato all'ente comunale istanza di rimborso *ex art. 1, comma 164, legge 27 dicembre 2006, n. 296*;

non avendo dato riscontro alla suddetta richiesta la società aveva impugnato il silenzio rifiuto innanzi alla Commissione tributaria provinciale eccependo l'insussistenza del presupposto d'imposta in conseguenza della perdita del possesso (quale materiale disponibilità) dell'immobile, nonché dell'impossibilità di ripristinarlo a causa dell'occupazione abusiva e dell'inerzia delle autorità preposte allo sgombero, chiedendo, in via subordinata, l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 13, comma 3, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (riduzione al 50% dell'imponibile per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati);

la Commissione tributaria provinciale di Roma, con la sentenza indicata in premessa, accolse parzialmente il ricorso riconoscendo la richiesta di riduzione dell'imponibile, in relazione a fabbricato inagibile e di fatto non utilizzato, formulata in subordine dalla società;

proposto appello principale da Roma Capitale ed appello incidentale dalla società, la Commissione tributaria regionale, come parimenti indicato in premessa, riformando la sentenza di primo grado, accolse le richieste formulate in via principale dalla società, rigettando il gravame dell'ente impositore;

3.1. poste tali premesse in fatto, preliminarmente va respinta l'eccezione di giudicato esterno, formulata dalla società nella memoria depositata *ex art. 378 del codice di procedura civile, previo deposito di relativa documentazione*;

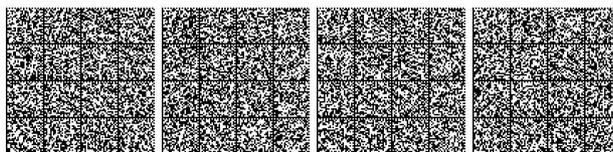
3.2. il giudicato, al quale la società fa riferimento, è costituito da due sentenze della Commissione tributaria provinciale di Roma e della Commissione tributaria regionale del Lazio (nn. 15190/2019 e 5346/2019) che, mediante interpretazione della nozione giuridica di «possesso» prevista quale presupposto dell'imposta, hanno escluso la tassazione, ai fini IMU, per le annualità 2015, 2016 e 2017, relativamente al medesimo immobile, a causa della sua occupazione abusiva;

3.3. l'eccepiteo giudicato non osta all'autonoma valutazione della fattispecie oggetto del presente giudizio;

3.4. invero, quello che costituirebbe l'elemento comune alle cause si risolve, in sostanza, in una questione che involge l'attività interpretativa delle norme di diritto, che nell'ordinamento processuale non può incontrare vincoli;

3.5. l'attività interpretativa delle norme giuridiche compiuta dal giudice, in quanto consustanziale allo stesso esercizio della funzione giurisdizionale, non può mai costituire limite all'attività esecutiva esercitata da altro giudice, dovendosi richiamare a tale proposito il distinto modo in cui opera il vincolo determinato dall'efficacia oggettiva del giudicato *ex art. 2909 codice civile rispetto a quello imposto, in altri ordinamenti giuridici, dal principio dello stare decisis (cioè del precedente giurisprudenziale vincolante) che non trova riconoscimento nell'attuale ordinamento processuale (cfr. Cassazione 15 luglio 2016, n. 14509, Cassazione 21 ottobre 2013, n. 23723)*;

3.6. ne consegue che l'interpretazione ed individuazione della norma giuridica posta a fondamento della pronuncia - salvo che su tale pronuncia si sia formato il giudicato interno - non limitano il giudice dell'impugnazione nel potere di individuare ed interpretare la norma applicabile al caso concreto e non sono, quindi, suscettibili di passare in giudicato autonomamente dalla domanda o dal capo cui si riferiscono, assolvendo ad una funzione meramente strumentale rispetto alla decisione (*cfr. Cassazione 20 ottobre 2010, n. 216561, Cassazione 23 dicembre 2003, n. 19679*);



3.7. ritiene in conseguenza il collegio che, nella specie, non possa ravvisarsi alcun vincolo di giudicato determinato dalle citate pronunce della Commissione tributaria provinciale di Roma e della Commissione tributaria regionale del Lazio;

3.8. non assume parimenti rilevanza, nel presente giudizio, l'entrata in vigore, nelle more, dell'art. 1, comma 81, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che, a decorrere dal 1° gennaio 2023, modificando l'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, concernente i casi di esenzione dall'imposta municipale propria, ha previsto quanto segue: «Sono esenti dall'imposta, per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte: ... g-bis) gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'Autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, o 633 del codice penale o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale»;

3.9. invero, tale disposizione non può considerarsi retroattiva, ai sensi dell'art. 11 delle Preleggi, in mancanza di indicazioni espresse in tal senso, né può qualificarsi come interpretativa, perché il contenuto precettivo di essa non si ricollega ad altra norma preesistente da chiarire o da precisare;

3.10. il carattere interpretativo autentico di una legge dipende, infatti, esclusivamente dal suo contenuto, caratterizzato dall'enunciazione di un apprezzamento interpretativo circa il significato di un precetto antecedente, a cui la norma si ricollega nella formula e nella *ratio*, e da un momento precettivo, con il quale il legislatore impone questa interpretazione, escludendone ogni altra;

3.11. va, pertanto, escluso, non ricorrendo i predetti requisiti, che abbia natura interpretativa, e quindi efficacia retroattiva, l'art. 1, comma 81, cit., che ha previsto, ma solo per il futuro, l'esonero dal pagamento dell'IMU con riguardo agli immobili occupati abusivamente, qualora sia stata presentata denuncia o iniziata azione in sede giurisdizionale penale;

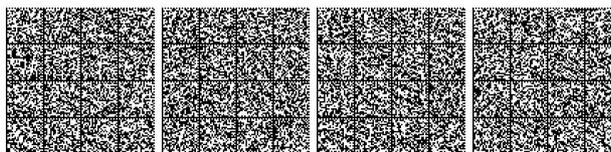
3.12. ciò posto, il dato normativo di partenza, su cui si basa l'ente impositore per il diniego dell'istanza di rimborso della società, è costituito dai previgenti art. 13, comma 2, decreto-legge n. 201/2011 («l'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili di cui all'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504») ed art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2011 («soggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinate, ivi compresi quelli strumentali alla cui produzione o scambio è diretta l'attività di impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi,... per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto»), entrambi applicabili *ratione temporis*;

3.13. premesso che, in funzione del richiamo espresso del decreto-legge n. 201/2011, ai fini IMU, in merito alla soggettività passiva, possono essere valorizzate le indicazioni della giurisprudenza relative alla normativa ICI, il collegio rileva che, secondo il consolidato e uniforme orientamento della giurisprudenza di legittimità, la norma tributaria fa riferimento solo alla nozione di *ius possidendi*, cosicché l'elenco dei soggetti passivi indicati dalla norma tributaria costituisce un *numerus clausus*, in quanto collegato alla titolarità del diritto di proprietà o di altro diritto reale, con la sola eccezione data dalla previsione del conduttore nel *leasing* finanziario (cfr. Cassazione n. 24972 del 19 agosto 2022; Cassazione n. 7274 del 14 marzo 2019; Cassazione n. 14119 del 7 giugno 2017; Cassazione n. 6192 del 16 marzo 2007; Cassazione n. 18476 del 19 settembre 2005);

3.14. è stato altresì ribadito che, in quanto volta alla predeterminazione legale di un elemento costitutivo della fattispecie impositiva, questa disposizione ha carattere tassativo, così da non poter essere fatta oggetto di interpretazione estensiva alcuna, con conseguente necessità, ai fini in esame, che il possesso dell'immobile sia pur sempre attribuibile al proprietario ovvero al titolare di un diritto reale sul bene (cfr. Cassazione n. 7274/2019 cit.);

3.15. ne consegue, secondo questa Corte, che il legislatore ha ritenuto rilevante ai fini impositivi, non già la detenzione materiale del bene bensì l'esistenza di un titolo legittimante il possesso o la detenzione dell'utilizzatore (cfr. *ex plurimis* Cassazione n. 2616 del 27 gennaio 2023; Cassazione, 5 novembre 2021, n. 31969; Cassazione, 15 marzo 2019, n. 7444; Cassazione, 7 giugno 2017, n. 14119; Cassazione, 9 maggio 2013, n. 10987; Cassazione, 9 ottobre 2009, n. 21451; Cassazione, 14 gennaio 2005, n. 654);

3.16. su tali presupposti è stato così affermato che in tema di ICI, nel caso di comproprietà dell'immobile, l'imposta è dovuta dal comproprietario nei limiti della sua quota, senza che possa assumere alcun rilievo l'eventuale esercizio, da parte sua, di poteri gestori e di amministrazione dell'intero immobile, atteso che gli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, del decreto legislativo n. 504 del 1992 riferiscono il possesso, quale presupposto del tributo, alla titolarità del diritto di proprietà del cespite, prescindendo completamente, nella configurazione dell'elemento oggettivo dello stesso presupposto, dalla fruttuosità, o non, del bene (cfr. Cassazione 9 marzo 2017 n. 6064), o si è giustificata la



ritenuta persistenza del possesso quale presupposto impositivo, allorché vi sia stata occupazione temporanea d'urgenza da parte della P.A., finché non sia intervenuto il decreto di esproprio (cfr: Cassazione 17 ottobre 2017, n. 29195; Cassazione 19 ottobre 2016 n. 21157; Cassazione 27 settembre 2016, n. 19041);

3.17. in questa direzione si è parimenti ritenuto che in tema di ICI, nel caso di comproprietà dell'immobile, l'imposta è dovuta dal comproprietario nei limiti della sua quota, senza che possa assumere alcun rilievo l'eventuale esercizio, da parte sua, di poteri gestori e di amministrazione dell'intero immobile, atteso che gli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, del decreto legislativo n. 504 del 1992 riferiscono il possesso, quale presupposto del tributo, alla titolarità del diritto di proprietà del cespite, prescindendo completamente, nella configurazione dell'elemento oggettivo dello stesso presupposto, dalla fruttuosità, o non, del bene (cfr: Cassazione 9 marzo 2017, n. 6064);

3.18. parimenti, Cassazione n. 21157/2016 ha ritenuto che in tema di ICI, la requisizione non priva il proprietario del possesso del bene, salvo che, a seguito della realizzazione dell'opera pubblica, intervenga l'irreversibile trasformazione del fondo, sicché lo stesso è soggetto passivo dell'imposta anche se l'immobile sia detenuto dal beneficiario della requisizione;

3.19. in senso conforme, secondo Cassazione n. 19041/2016 in tema d'ICI, l'occupazione temporanea d'urgenza di un terreno da parte della pubblica amministrazione non priva il proprietario del possesso del bene fino a quando non intervenga il decreto di esproprio (o comunque l'ablazione) del fondo, sicché egli resta soggetto passivo dell'imposta ancorché l'immobile sia detenuto dall'occupante;

3.20. tali principi, è stato evidenziato, trovano conferma in altro indirizzo giurisprudenziale formatosi a proposito dell'IMU, allorché questa Corte ha ritenuto che in tema di *leasing*, tenendo conto del disposto dell'art. 9 del decreto legislativo n. 23 del 2011, soggetto passivo dell'IMU, nell'ipotesi di risoluzione del contratto, è il locatore, anche se non ha ancora acquisito la materiale disponibilità del bene per mancata riconsegna da parte dell'utilizzatore, in quanto ad assumere rilevanza ai fini impositivi non è la detenzione materiale del bene da parte di quest'ultimo, bensì l'esistenza di un vincolo contrattuale che ne legittima la detenzione qualificata (cfr: Cassazione 9 ottobre 2019 n. 25249);

3.21. sulla scorta di tali principi è stata quindi ritenuta irrilevante l'abusiva detenzione del bene da parte dell'utilizzatore che sia rimasto nel godimento del bene dopo la risoluzione del contratto, ancora una volta confermando la debenza del tributo IMU da parte del soggetto titolare del diritto di proprietà o di altro diritto reale;

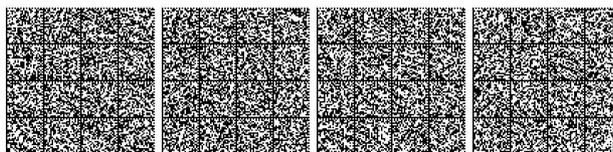
3.22. con specifico riguardo all'occupazione abusiva questa Corte, nel ritenere sufficiente ad individuare il soggetto passivo dell'imposta la titolarità del diritto di proprietà, ha ritenuto, dunque, irrilevante che fosse in atto un contenzioso che aveva ad oggetto non la titolarità del diritto reale bensì un'occupazione abusiva del terreno da parte di terzi che su di esso rivendicavano un diritto di pascolo (cfr: Cassazione n. 7800 del 2019);

3.23. con le pronunce n. 29658 del 22 ottobre 2021 e n. 29868 del 25 ottobre 2021, questa Corte, chiamata a risolvere la questione del pagamento dell'IMU in relazione a due immobili di cui le società proprietarie non avevano la disponibilità perché occupati abusivamente da terzi, ha specificamente riaffermato il principio secondo cui l'occupazione abusiva di un immobile da parte di terzi non incide sull'obbligo del proprietario di corrispondere l'imposta ICI, richiamando un precedente in tema di ICI, secondo cui, ai fini della debenza del tributo, il «concetto di possesso quale presupposto impositivo del tributo è riferito alla titolarità del diritto di proprietà o degli altri diritti reali di godimento (...) in coerenza con la natura patrimoniale dell'imposta che prescinde dalla redditività del bene sottoposto a tassazione ... (ndr. ed) ... ai fini della debenza di tale tributo, (...) rileva pertanto il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà»;

3.24. in senso conforme, questa Corte ha successivamente ribadito tali principi, ritenendo parimenti applicabile l'imposta (IMU) al soggetto proprietario di un terreno «abusivamente occupato e recintato da due società proprietarie di terreni confinanti, tanto che la contribuente...(aveva)... dovuto agire con una azione di rivendicazione» (cfr: Cassazione n. 1596 del 19 gennaio 2022);

4.1. il Collegio ritiene che l'illustrato indirizzo giurisprudenziale di legittimità, a tal segno, allo stato, univoco e diffuso da poter essere assunto quale «diritto vivente», ponga una rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale, così come prospettata anche dalla società nei suoi scritti difensivi;

4.2. la stabilità e reiterazione di tale interpretazione, l'inesistenza di contrasti giurisprudenziali, la sostanziale identità di contenuto delle decisioni corroborano, invero, la formazione di un «diritto vivente» nel quale debba essere sussunta l'esegesi citata;



4.3. in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha, dunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali, ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente, il che non ricorre nel caso in esame (*cf.* Corte costituzionale sentenze n. 1 del 2021, n. 95 del 2020, n. 32 del 2020, n. 12 del 2020, n. 189 del 2019, n. 141 del 2019, n. 75 del 2019, n. 39 del 2018, n. 259 del 2017, n. 122 del 2017, n. 200 del 2016, n. 11 del 2015, n. 242 del 2014, n. 191 del 2013, n. 258 del 2012, n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004);

4.4. in punto non manifesta infondatezza, sussistono, dunque, consistenti dubbi di incompatibilità della norma — oggetto di interpretazione che rappresenta «diritto vivente» — con quanto prescritto dagli articoli 53 e 3 della Costituzione;

4.5. in primo luogo, il Collegio ritiene sussistano elementi di contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione;

4.6. nel delineare la portata dell'art. 53 della Costituzione la Corte costituzionale ha, invero, individuato tre requisiti essenziali della capacità contributiva: l'effettività, la certezza e l'attualità (*cf.* Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42; Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54; Corte costituzionale, n. 252/1992; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362);

4.7. in ordine al primo requisito, il nesso tra il fatto rivelatore di capacità contributiva e il tributo deve essere effettivo e non apparente o fittizio;

4.8. l'effettività esprime, infatti, la concreta idoneità del presupposto rispetto all'obbligazione d'imposta, la quale dovrà avere ad oggetto una manifestazione economica reale, che consenta la misurazione di un reddito esistente e non meramente presunto;

4.9. alla stregua dell'impostazione della Consulta (*cf.* Corte costituzionale Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109, cit., 223; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200, cit., 1254), il concorso alle spese pubbliche deve, quindi, salvaguardare il diritto del contribuente ad essere chiamato a concorrere alle spese pubbliche solo in quanto in possesso di effettiva capacità contributiva e idoneità effettiva al pagamento delle imposte, non potendo essere qualificata capacità contributiva un'idoneità economica che non si basi su fatti reali, ma abbia una base fittizia (*cf.* Cassazione Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42);

4.10. la capacità contributiva, inoltre, deve essere effettiva nel senso di certa ed attuale, e non meramente fittizia (*cf.* Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200, cit., 1254; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42.; Corte costituzionale, n. 252/1992; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362, cit.);

4.11. infine, in forza del parametro dell'attualità, il tributo deve essere correlato ad una capacità contributiva in atto, non ad una capacità contributiva passata o futura (*cf.* Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54), ovvero la capacità contributiva deve sussistere nel momento in cui si verifica il prelievo;

4.12. in tale ottica la capacità contributiva risulta, pertanto, inscindibilmente connessa ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza tributaria, atteso che, in forza del connubio normativo tra gli articoli 53 e 3 della Costituzione, a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale (*cf.* Corte costituzionale, 6 luglio 1972, n. 120);

4.13. ne consegue la necessità che siano disciplinati in modo uguale i fatti economici che esprimono pari capacità contributiva, ma regolati in modo diversificato i fatti che esprimono capacità contributiva in modo differenziato;

4.14. il principio di uguaglianza tributaria presuppone, peraltro, necessariamente quello di capacità contributiva, che fornisce il criterio di giudizio per valutare se due situazioni siano eguali o diverse al fine del pari o diverso trattamento tributario;

4.15. nel declinare detti principi generali al caso di specie, ritiene il Collegio che per le annualità d'imposta, in cui permane l'occupazione abusiva per scelte degli organi amministrativi preposti allo sgombero degli immobili, il prelievo tributario si ponga in contrasto con i principi costituzionali, dianzi citati;

4.16. se è vero, infatti, che a mente di quanto statuito dall'art. 8, decreto legislativo n. 23/2011 il presupposto dell'IMU è da individuarsi nel «possesso» di immobili (diversi dall'abitazione principale) come dianzi delineato, occorre al contempo evidenziare che il possesso legittimante il sorgere della soggettività passiva ai fini IMU, per essere effettivo, presuppone che la cosa rientri materialmente nella disponibilità individuale del possessore di talché quest'ultimo possa esercitare le prerogative discendenti dal diritto ricadente sul bene;



4.17. nelle ipotesi, come quella in esame, in cui il contribuente sia sprovvisto sia della disponibilità materiale del bene, sia della possibilità di esercitare qualsivoglia diritto sulla cosa, sorge allora fondatamente il dubbio che l'originaria ricorrente non avrebbe dovuto essere considerata soggetto passivo ai fini IMU, stante l'assenza dei requisiti minimi affinché potesse configurarsi una situazione possessoria e, conseguentemente, una capacità a contribuire individuale;

4.18. con riferimento agli immobili abusivamente occupati e di cui sia precluso lo sgombero per cause indipendenti dalla volontà del contribuente, si ritiene possa venire a mancare il presupposto dell'imposta, che si assume essere l'effettivo e concreto esercizio dei poteri di disposizione e godimento del bene, in quanto ritenuti manifestazioni di capacità contributiva;

4.19. ai fini del verificarsi o meno del presupposto IMU, nei casi come quello in esame, assume invero precipuo rilievo la circostanza, giuridicamente rilevante, dell'accertata perdita del possesso in correlazione con le dichiarazioni degli organi di polizia che attestano l'impossibilità di sgomberare l'immobile e quindi, da parte dei proprietari, di entrare nel possesso della loro proprietà;

4.20. se gli organi istituzionali preposti (Prefetture, Polizia di Stato, ecc.) non possono difendere i diritti di proprietà, costituzionalmente sanciti, per motivi di ordine politico sociale, il proprietario, di riflesso, rimane senza tutela e quindi senza possesso e senza detenzione, né diretta né indiretta;

4.21. il possessore «spogliato» può rimanere (anche in caso di *ius possidendi*) sempre possessore solo se la tutela dei propri diritti possessori è attivabile, ma senza l'attivazione dei diritti possessori, il diritto di proprietà è svuotato proprio dello *ius possidendi*, il quale non è più esercitabile per volontà non del proprietario, e che, per contro, viene assunto a presupposto della tassazione;

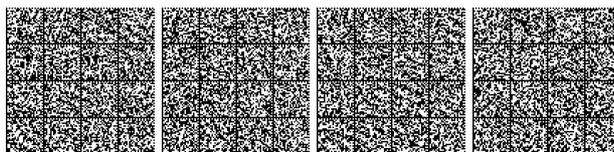
4.22. in caso di occupazione abusiva dell'immobile, l'obbligo tributario, dunque, dovrebbe ritenersi conseguente alla natura civilistica della controversia con l'occupante o il concessionario inadempiente, ed alla conseguente possibilità di ricorrere ai rimedi civilistici previsti dall'ordinamento;

4.23. innanzi ad una condizione «patologica» come quella sottesa al caso in esame, laddove il contribuente si trovi nell'impossibilità non solo di servirsi e trarre beneficio dall'utilizzo diretto o indiretto del proprio ma anche di recuperare il possesso dell'immobile per scelta degli organi dello Stato preposti a sgomberare gli immobili (e non a causa di comportamento illegittimo o per inerzia del contribuente), dunque in presenza di un fatto oggettivo accertato da autorità statali, e non soggettivo, cioè determinato dalla volontà del contribuente o da contingenze in sé prevedibilmente temporanee, risulterebbe, invece, in contrasto con i principi costituzionali imporre il pagamento dell'imposta anche per gli esercizi in cui permane l'occupazione abusiva in assenza di strumenti giuridici atti a tutelare la proprietà privata, difettando la capacità contributiva del singolo contribuente;

4.24. nel valutare la condizione, dianzi descritta, di oggettiva impossibilità del proprietario di dare concreta estrinsecazione al proprio diritto, e di oggettiva indisponibilità del bene scaturente dall'abusiva occupazione patita, è peraltro degno di rilievo che i soggetti passivi individuati dalla normativa IMU (e, prima, ICI) sono anche quelli che si avvantaggiano dei servizi pubblici (illuminazione, pubblica sicurezza, ecc.) resi disponibili dai comuni, circostanza evidenziata dalla Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di osservare che «l'imposizione ICI non tende a colpire solo i proprietari ma, più in generale, i titolari delle situazioni previste dall'art. 3 (ndr. del decreto legislativo n. 504/1992), in quanto idonee, nella loro varietà, ad individuare di norma coloro che, avendo il godimento del bene, si avvantaggiano, con immediatezza, dei servizi e delle attività gestionali dei comuni, a beneficio dei quali il gettito viene, a regime, destinato, in sostituzione di altri tributi contestualmente soppressi» (cfr. Corte costituzionale 2 aprile 1999, n. 1999, e 22 aprile 1997, n. 111);

4.25. al contempo, la norma in commento appare in conflitto, come si è detto, anche con il principio di eguaglianza recato dall'art. 3 della Costituzione che necessariamente implica un principio di ragionevolezza delle leggi in forza del quale è necessario che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (cfr. Corte costituzionale n. 201 del 2014), al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione;

4.26. a parere del Collegio, risulterebbe invero irragionevole che al proprietario di un immobile inagibile o inabitabile (eventualmente, a causa della sua inerzia) sia riconosciuta, ai sensi dell'art. 13, comma 3, del decreto-legge n. 201/2011, una riduzione della base imponibile IMU, mentre, per il proprietario di un immobile, occupato abusivamente per causa non dipendente dalla sua volontà e privo di strumenti di tutela giuridica per recuperarne il possesso, sia prevista una tassazione integrale;



4.27. infine, la tassazione degli immobili occupati abusivamente, e non «sgomberabili», in capo ai soggetti passivi IMU pone dubbi di compatibilità costituzionale anche con l'art. 42, secondo comma, Costituzione e, peraltro, con l'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i quali garantiscono e tutelano la proprietà privata;

4.28. come si è detto, infatti, un'occupazione abusiva comporta l'esercizio di azioni a tutela della proprietà o del possesso cui si accompagna l'intervento della pubblica amministrazione volto allo «sgombero» dell'immobile, ma se l'intervento dell'autorità non risulta essere risolutivo, con conseguente permanenza dello stato di illiceità, ed il diritto di proprietà non riceve tutela da parte dell'amministrazione pubblica, quest'ultima ritrarrebbe un vantaggio, rappresentato dalla riscossione di un tributo, in virtù di una situazione illecita da essa «tollerata» a detrimento del diritto di proprietà del contribuente;

4.29. ciò contrasta, tuttavia, con quanto affermato più volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), secondo la quale non è consentito alla pubblica amministrazione trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata (*cf.*, ad esempio, CEDU, 13 ottobre 2015, La Rosa e Alba c. Italia; *id.*, 6 marzo 2007, Scordino c. Italia), ed il principio ha trovato ingresso anche in pronunce rese dalla Corte costituzionale (*cf.* Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 71; 8 ottobre 2010, n. 293);

5. in definitiva, il Collegio ritiene non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 42 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2011 (nel testo applicabile *ratione temporis*), nella parte in cui non prevede l'esenzione d'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa essere liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti;

6. la questione appare altresì rilevante ai fini della decisione della presente controversia, giacché l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'indicata normativa inciderebbe sul diritto vivente (favorevole all'ente impositore) ormai radicatosi su di essa;

7. la decisione del ricorso richiede, invero, l'applicazione delle citate disposizioni normative, di qui la rilevanza del dubbio di illegittimità costituzionale in considerazione della sussistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione di legittimità costituzionale (*cf.* Corte costituzionale 21 dicembre 2021, n. 250);

8. ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*La Corte,*

*visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3, primo comma, all'art. 42, secondo comma, ed all'art. 53, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (nella sua formulazione originaria, applicabile *ratione temporis*), nella parte in cui non prevede l'esenzione d'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa essere liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti;*

*dispone la sospensione del presente giudizio;*

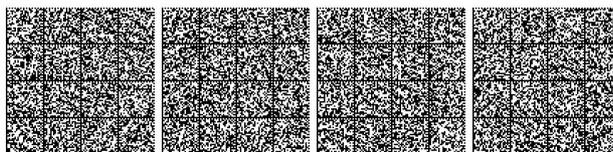
*dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*dispone altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*dispone che gli atti, comprensivamente dei documenti relativi alle notificazioni e comunicazioni disposte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.*

*Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, tenutasi in modalità da remoto, della Corte di cassazione, Sezione tributaria, a seguito di riconvocazione, in data 4 aprile 2023.*

*Il Presidente: SORRENTINO*



n. 85

*Ordinanza del 13 aprile 2023 della Corte di cassazione nel procedimento civile  
promosso da Roma Capitale contro Casa di cura Valle Fiorita S.r.l.*

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Presupposto basato sul possesso di immobili diversi dall'abitazione principale - Individuazione, tra gli altri, del proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, quale soggetto passivo dell'imposta - Previsione che non dispone l'esenzione dall'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa esser liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 9, comma 1, nella sua formulazione originaria, applicabile *ratione temporis*.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE TRIBUTARIA

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Federico Sorrentino - Presidente;
- dott. Oronzo De Masi - consigliere;
- dott. Giuseppe Lo Sardo - consigliere;
- dott. Antonio Mondini - consigliere;
- dott.ssa Antonella Dell'Orfano - rel. consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 2540-2020 proposto da:

Roma Capitale, in persona del sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, presso l'Avvocatura capitolina, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Rossi giusta procura speciale in calce al ricorso, ricorrente; contro:

Casa di cura Valle Fiorita S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, presso lo studio Di Tanno e associati, rappresentata e difesa dagli avvocati Enrico Pauletti e Rosamaria Nicastro giusta procura speciale estesa in calce al controricorso, controricorrente;

avverso la sentenza n. 5348/6/2019 della Commissione tributaria regionale del Lazio, depositata il 25 settembre 2019, non notificata;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio non partecipata - tenutasi in modalità da remoto previo decreto di autorizzazione del Presidente del Collegio - del 3 marzo 2023 dal consigliere dott.ssa Antonella Dell'Orfano.

Rilevato che:

la Commissione tributaria regionale del Lazio, con la sentenza indicata in epigrafe, accoglieva l'appello incidentale di Casa di cura Valle Fiorita S.r.l. (di seguito anche la società) e respingeva l'appello principale di Roma Capitale avverso la pronuncia n. 6243/2018 della Commissione tributaria provinciale di Roma con cui era stato parzialmente accolto il ricorso proposto dalla società contribuente avverso il silenzio rifiuto opposto dall'ente locale sull'istanza di rimborso del versamento IMU, annualità 2014, relativo a fabbricato di proprietà della suddetta società, occupato abusivamente da terzi;

la Commissione tributaria regionale, in particolare, dichiarava l'insussistenza del presupposto impositivo, costituito nella specie dal possesso dell'immobile per il quale era stata versata l'IMU, sulla scorta delle seguenti affermazioni: era incontrovertibile che l'immobile di proprietà della società fosse stato occupato a far data dal dicembre 2012; la società aveva dimostrato che erano state attivate tutte le necessarie iniziative sulla proprietà per prevenire l'occupazione dell'immobile, successivamente alla sua dismissione da parte dell'Azienda ospedaliera San Filippo Neri, alla quale lo stesso era stato locato («dalla predisposizione della chiusura a mezzo blocchetti di cemento delle aperture ... alla attivazione di un servizio di sorveglianza privata ancorché non armata sin dal mese di marzo 2012»); la contribuente aveva altresì provveduto a denunciare immediatamente all'Autorità preposta l'avvenuta occupazione e tuttavia, benché fosse stato disposto un sequestro preventivo dell'immobile da parte del giudice per le indagini preliminari del



Tribunale di Roma nell'agosto 2013, lo stesso non aveva avuto esecuzione; la società contribuente si trovava dunque ad essere proprietaria dell'immobile ma nella situazione di occupazione abusiva, di cui si è detto, doveva ritenersi averne perduto il possesso, sicché non sussisteva il presupposto per l'applicazione dell'imposta di cui era stato chiesto il rimborso, atteso che la contribuente, neanche avvalendosi del ricorso all'Autorità di pubblica sicurezza e all'Autorità giudiziaria, e nonostante l'ottenimento di un sequestro di un decreto di sequestro preventivo, era riuscita a ripristinare il «contatto materiale con il bene», dovendo pertanto escludersi che essa potesse essere considerata possessore dell'immobile; il possesso, invero, può ben essere conservato solo animo purché il possessore sia in grado di ripristinare *ad libitum* il contatto materiale con la cosa, sicché ove tale possibilità di fatto sia preclusa da altri, l'elemento intenzionale non era da solo sufficiente per la conservazione del possesso; a conclusione differenti non si poteva pervenire neppure valorizzando le difese di Roma Capitale, secondo cui la società continuava ad essere proprietaria dell'immobile sicché avrebbe potuto liberamente alienarlo; la società infatti avrebbe potuto trasferire la proprietà dell'immobile ma non il possesso, almeno fino a quando lo sgombero degli occupanti abusivi non fosse stato eseguito, ed al riguardo si richiamava anche la giurisprudenza di legittimità (Cass. 9 ottobre 2018 n. 24918) secondo cui non rientra nel potere discrezionale della pubblica amministrazione stabilire se dare o meno attuazione da un provvedimento dell'Autorità giudiziaria, a maggior ragione quando lo stesso abbia ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU, con la conseguenza che l'inosservanza da parte dell'Autorità amministrativa del dovere di apprestare i mezzi per l'attuazione coattiva dei provvedimenti giudiziari integra una condotta colposa generatrice di responsabilità;

avverso la pronuncia della Commissione tributaria regionale, Roma Capitale ha proposto ricorso per cassazione, affidato a due motivi ed illustrato da memoria;

la società contribuente resiste con controricorso ed ha da ultimo depositato nota di deposito di documentazione e memoria difensiva.

Considerato che:

1.1. con il primo motivo Roma Capitale denuncia, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3), codice di procedura civile, violazione di norme di diritto (articoli 832 e 1140 codice civile, art. 9, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 13, comma 2, decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, art. 1, comma 639, legge 27 dicembre 2013, n. 147) e lamenta che la Commissione tributaria regionale abbia erroneamente affermato l'insussistenza del presupposto impositivo per avere la contribuente perduto il possesso dell'immobile di sua proprietà, occupato abusivamente da terzi, dovendo al contrario qualificarsi gli occupanti, ad avviso dell'Ente locale, quali meri detentori dell'immobile, sostenendo, altresì, il comune ricorrente, che la circostanza che «nonostante le richieste della società proprietaria la stessa non sia stata assistita dalla forza pubblica dello Stato per ripristinare la piena disponibilità della cosa, se da un lato fa sorgere precise responsabilità della pubblica amministrazione ..., dall'altra non può portare a ritenere che il proprietario non sia più possessore qualificato e meritevole di essere tutelato ai fini dell'effettiva reintegra, con ogni conseguenza in ordine all'assolvimento degli obblighi fiscali e tributari nascenti dalla sua posizione di proprietario-possessore»;

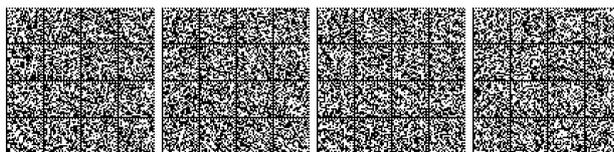
1.2. con il secondo motivo Roma Capitale denuncia, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3), codice di procedura civile, violazione di norme di diritto (articoli 1 e 3 decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, articoli 560 e 676 codice di procedura civile) e lamenta che la Commissione tributaria regionale abbia erroneamente applicato «norme in materia di proprietà e possesso» sebbene il costante e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, in materia ICI/IMU, affermi che «l'indisponibilità dell'immobile ... non priva il proprietario possessore, titolare di un diritto reale sul bene, dell'onere di corrispondere la relativa imposta», ritenendo, quindi, l'ente territoriale ricorrente che «anche nel caso di occupazione abusiva da parte di terzi il proprietario-possessore deve continuare a corrispondere l'imposta ... per tutto il periodo in cui si protrae l'occupazione illegittima, a nulla rilevando la mancanza di disponibilità del bene»;

2.1. come leggesi nella sentenza impugnata e negli atti difensivi delle parti, con relativa, allegata, documentazione, la vicenda, che ha dato luogo alla richiesta di rimborso del versamento IMU per l'anno 2014, è la seguente:

la società è proprietaria di un fabbricato di circa 8.000 mq., situato a Roma, che, tra il 1971 e il 2011, era stato utilizzato come clinica in virtù di rapporti convenzionali che si erano succeduti con l'ospedale pubblico San Filippo Neri;

l'ultima convenzione con l'Ospedale si concluse il 16 novembre 2011, e l'edificio rimase quindi vuoto, ad eccezione di un appartamento abitato da una terza persona in base ad un contratto di comodato;

il 6 dicembre 2012 un centinaio di persone entrarono con la forza nell'immobile della società, appropriandosi dei locali;



contestualmente la società presentò numerose denunce alle Forze di polizia ed all'Autorità giudiziaria, segnalando la violazione del suo diritto di proprietà e chiedendo lo sgombero dei locali, proponendo infine, il 12 giugno 2013, istanza di sequestro preventivo dell'immobile;

in data 9 agosto 2013 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma accolse la richiesta e dispose il sequestro preventivo dell'immobile rilevando che, dalle indagini eseguite a seguito della denuncia sporta dalla società, risultava che il bene era occupato da circa 150 persone e che la gestione dell'occupazione, che sarebbe rientrata nell'azione del movimento «Lotta per la casa», era organizzata e diretta da un gruppo ristretto di individui che agivano a scopi di lucro, aggiungendo che dall'inchiesta risultava che gli occupanti avevano cominciato a modificare i locali subito dopo l'occupazione, installando tra l'altro cancellate volte a limitare l'accesso all'immobile;

il giudice per le indagini preliminari ritenne, di conseguenza, che nel caso di specie fosse ipotizzabile il reato di occupazione abusiva di immobile sanzionato dall'art. 633 del codice penale e che la prosecuzione dell'occupazione comportasse un rischio di degrado dell'edificio e un pregiudizio rilevante per la parte lesa;

per l'esecuzione del sequestro fu delegata la Divisione investigazioni generali e operazioni speciali (Digos), che a sua volta delegò poi l'incarico al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP) presso la Prefettura;

il 18 settembre 2014 la Digos presentò al Procuratore della Repubblica una relazione sulla situazione dell'immobile della società, indicando che, nel corso degli anni precedenti, nel Dipartimento di Roma, avevano avuto luogo numerose occupazioni abusive di immobili, organizzate da diversi movimenti di difesa del diritto alla casa, che spesso avevano coinvolto centinaia di persone, e, tenuto conto di questa situazione, era fondamentale pianificare gli sfratti degli occupanti al fine di preservare l'ordine pubblico e garantire l'assistenza necessaria alle persone vulnerabili coinvolte, precisando, infine, per quanto riguardava in particolare l'immobile della società, che la questione dello sgombero era stata affrontata nel settembre 2013, ma che si era deciso di rinunciare a questa soluzione, tenuto conto soprattutto della situazione economica del Comune di Roma, che non avrebbe consentito di trovare nuovi alloggi per gli occupanti dopo lo sfratto degli stessi;

il Prefetto di Roma, con nota del 17 giugno 2015, ebbe a ribadire che per quanto riguardava le procedure di sgombero dell'immobile della società era prima necessario ottenere dal Comune garanzie di soluzioni alternative di alloggio per le persone sgomberate e, secondo il Prefetto, in assenza di tali garanzie, era impossibile effettuare gli sfratti;

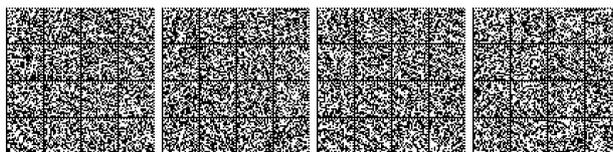
in data 15 marzo 2016 la Giunta della Regione Lazio ebbe a confermare che l'immobile, censito al Catasto nella categoria D/4 (case di cura ed ospedali con fini di lucro), era «impropriamente adibito a finalità abitative»;

stante la mancata esecuzione del provvedimento di sequestro la società propose, in data 21 ottobre 2013, ricorso innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) in virtù dell'art. 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

con la sentenza n. 67944/13/2019 la Corte europea accolse le istanze della società e condannò lo Stato italiano al risarcimento del danno in favore di quest'ultima, affermando, in particolare, che la mancata esecuzione del provvedimento di sequestro, emesso dal GIP, da parte delle autorità amministrative, era riconducibile alla previsione di cui al primo capoverso del primo comma dell'art. 1 del Protocollo n. 1 —secondo cui «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni» — non traducendosi «in una misura di regolamentazione dell'uso dei beni» e «non deriva(ndo) direttamente dall'applicazione di una legge che rientra in una politica sociale ed economica in materia», e sancendo, inoltre, che l'esercizio reale ed effettivo del suddetto diritto alla protezione della proprietà, oltre a poter imporre allo Stato un divieto di astensione da qualsiasi ingerenza ai danni del privato, possa «esigere delle misure positive di tutela, in particolare laddove sussista un legame diretto tra le misure che un ricorrente potrebbe legittimamente attendersi dalle autorità e il godimento effettivo da parte di quest'ultimo dei suoi beni», rilevando che tale assunto, combinato con il principio della preminenza del diritto, giustifica la comminazione di una sanzione a danno dello Stato che non abbia dato esecuzione ovvero che abbia impedito l'esecuzione di una decisione giudiziaria;

in data 12 maggio 2015 la società, a fronte del versamento dell'importo relativo all'IMU per l'annualità 2014, aveva presentato all'ente comunale istanza di rimborso ex art. 1, comma 164, legge 27 dicembre 2006, n. 296;

non avendo dato riscontro alla suddetta richiesta la società aveva impugnato il silenzio rifiuto innanzi alla Commissione tributaria provinciale eccependo l'insussistenza del presupposto d'imposta in conseguenza della perdita del possesso (quale materiale disponibilità) dell'immobile, nonché dell'impossibilità di ripristinarlo a causa dell'occupazione abusiva e dell'inerzia delle Autorità preposte allo sgombero, chiedendo, in via subordinata, l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 13, comma 3, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (riduzione al 50% dell'imponibile per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati);



la Commissione tributaria provinciale di Roma, con la sentenza indicata in premessa, accolse parzialmente il ricorso riconoscendo la richiesta di riduzione dell'imponibile, in relazione a fabbricato inagibile e di fatto non utilizzato, formulata in subordine dalla società;

proposto appello principale da Roma Capitale ed appello incidentale dalla società, la Commissione tributaria regionale, come parimenti indicato in premessa, riformando la sentenza di primo grado, accolse le richieste formulate in via principale dalla società, rigettando il gravame dell'ente impositore;

3.1. poste tali premesse in fatto, preliminarmente va respinta l'eccezione di giudicato esterno, formulata dalla società nella memoria depositata ex art. 378 codice di procedura civile, previo deposito di relativa documentazione;

3.2. il giudicato, al quale la società fa riferimento, è costituito da due sentenze della Commissione tributaria provinciale di Roma e della Commissione tributaria regionale del Lazio (n. 15190/2019 e n. 5346/2019) che, mediante interpretazione della nozione giuridica di «possesso» prevista quale presupposto dell'imposta, hanno escluso la tassazione, ai fini IMU, per le annualità 2015, 2016 e 2017, relativamente al medesimo immobile, a causa della sua occupazione abusiva;

3.3. l'eccepito giudicato non osta all'autonoma valutazione della fattispecie oggetto del presente giudizio;

3.4. invero, quello che costituirebbe l'elemento comune alle cause si risolve, in sostanza, in una questione che involge l'attività interpretativa delle norme di diritto, che nell'ordinamento processuale non può incontrare vincoli;

3.5. l'attività interpretativa delle norme giuridiche compiuta dal Giudice, in quanto consustanziale allo stesso esercizio della funzione giurisdizionale, non può mai costituire limite all'attività esecutiva esercitata da altro Giudice, dovendosi richiamare a tale proposito il distinto modo in cui opera il vincolo determinato dall'efficacia oggettiva del giudicato ex art. 2909 codice civile rispetto a quello imposto, in altri ordinamenti giuridici, dal principio dello *stare decisis* (cioè del precedente giurisprudenziale vincolante) che non trova riconoscimento nell'attuale ordinamento processuale (cfr. Cassazione 15 luglio 2016, n. 14509, Cassazione 21 ottobre 2013, n. 23723);

3.6. ne consegue che l'interpretazione ed individuazione della norma giuridica posta a fondamento della pronuncia — salvo che su tale pronuncia si sia formato il giudicato interno — non limitano il Giudice dell'impugnazione nel potere di individuare ed interpretare la norma applicabile al caso concreto e non sono, quindi, suscettibili di passare in giudicato autonomamente dalla domanda o dal capo cui si riferiscono, assolvendo ad una funzione meramente strumentale rispetto alla decisione (cfr. Cassazione 20 ottobre 2010, n. 216561, Cassazione 23 dicembre 2003, n. 19679);

3.7. ritiene in conseguenza il Collegio che, nella specie, non possa ravvisarsi alcun vincolo di giudicato determinato dalle citate pronunce della Commissione tributaria provinciale di Roma e della Commissione tributaria regionale del Lazio;

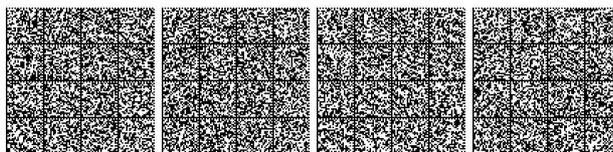
3.8. non assume parimenti rilevanza, nel presente giudizio, l'entrata in vigore, nelle more, dell'art. 1, comma 81, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che, a decorrere dall'1 gennaio 2023, modificando l'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, concernente i casi di esenzione dall'imposta municipale propria, ha previsto quanto segue: «Sono esenti dall'imposta, per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte: ... *g-bis*) gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, o 633 del codice penale o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale»;

3.9. invero, tale disposizione non può considerarsi retroattiva, ai sensi dell'art. 11 delle Preleggi, in mancanza di indicazioni espresse in tal senso, né può qualificarsi come interpretativa, perché il contenuto precettivo di essa non si ricollega ad altra norma preesistente da chiarire o da precisare;

3.10. il carattere interpretativo autentico di una legge dipende, infatti, esclusivamente dal suo contenuto, caratterizzato dall'enunciazione di un apprezzamento interpretativo circa il significato di un precetto antecedente, a cui la norma si ricollega nella formula e nella *ratio*, e da un momento precettivo, con il quale il legislatore impone questa interpretazione, escludendone ogni altra;

3.11. va, pertanto, escluso, non ricorrendo i predetti requisiti, che abbia natura interpretativa, e quindi efficacia retroattiva, l'art. 1, comma 81, cit., che ha previsto, ma solo per il futuro, l'esonero dal pagamento dell'IMU con riguardo agli immobili occupati abusivamente, qualora sia stata presentata denuncia o iniziata azione in sede giurisdizionale penale;

3.12. ciò posto, il dato normativo di partenza, su cui si basa l'ente impositore per il diniego dell'istanza di rimborso della società, è costituito dai previgenti art. 13, comma 2, decreto-legge n. 201/2011 («l'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili di cui all'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504») ed art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2011 («soggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario



di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinate, ivi compresi quelli strumentali alla cui produzione o scambio è diretta l'attività di impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi,... per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto»), entrambi applicabili *ratione temporis*;

3.13. premesso che, in funzione del richiamo espresso del decreto-legge n. 201/2011, ai fini IMU, in merito alla soggettività passiva, possono essere valorizzate le indicazioni della giurisprudenza relative alla normativa ICI, il Collegio rileva che, secondo il consolidato e uniforme orientamento della giurisprudenza di legittimità, la norma tributaria fa riferimento solo alla nozione di *ius possidendi*, cosicché l'elenco dei soggetti passivi indicati dalla norma tributaria costituisce un *numerus clausus*, in quanto collegato alla titolarità del diritto di proprietà o di altro diritto reale, con la sola eccezione data dalla previsione del conduttore nel *leasing* finanziario (*cf.* Cassazione n. 24972 del 19 agosto 2022; Cassazione n. 7274 del 14 marzo 2019; Cassazione n. 14119 del 7 giugno 2017; Cassazione n. 6192 del 16 marzo 2007; Cassazione n. 18476 del 19 settembre 2005);

3.14. è stato altresì ribadito che, in quanto volta alla predeterminazione legale di un elemento costitutivo della fattispecie impositiva, questa disposizione ha carattere tassativo, così da non poter essere fatta oggetto di interpretazione estensiva alcuna, con conseguente necessità, ai fini in esame, che il possesso dell'immobile sia pur sempre attribuibile al proprietario ovvero al titolare di un diritto reale sul bene (*cf.* Cassazione n. 7274/2019 cit.);

3.15. ne consegue, secondo questa Corte, che il legislatore ha ritenuto rilevante ai fini impositivi, non già la detenzione materiale del bene bensì l'esistenza di un titolo legittimante il possesso o la detenzione dell'utilizzatore (*cf.* *ex plurimis* Cassazione n. 2616 del 27 gennaio 2023; Cassazione, 5 novembre 2021, n. 31969; Cassazione, 15 marzo 2019, n. 7444; Cassazione, 7 giugno 2017, n. 14119; Cassazione, 9 maggio 2013, n. 10987; Cassazione, 9 ottobre 2009, n. 21451; Cassazione, 14 gennaio 2005, n. 654);

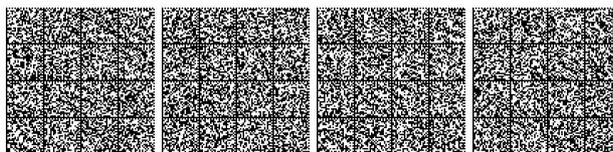
3.16. su tali presupposti è stato così affermato che in tema di ICI, nel caso di comproprietà dell'immobile, l'imposta è dovuta dal comproprietario nei limiti della sua quota, senza che possa assumere alcun rilievo l'eventuale esercizio, da parte sua, di poteri gestori e di amministrazione dell'intero immobile, atteso che gli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, del decreto legislativo n. 504 del 1992 riferiscono il possesso, quale presupposto del tributo, alla titolarità del diritto di proprietà del cespite, prescindendo completamente, nella configurazione dell'elemento oggettivo dello stesso presupposto, dalla fruttuosità, o non, del bene (*cf.* Cassazione 9 marzo 2017 n. 6064), o si è giustificata la ritenuta persistenza del possesso quale presupposto impositivo, allorché vi sia stata occupazione temporanea d'urgenza da parte della P.A., finché non sia intervenuto il decreto di esproprio (*cf.* Cassazione 17 ottobre 2017, n. 29195; Cassazione 19 ottobre 2016 n. 21157; Cassazione 27 settembre 2016, n. 19041);

3.17. in questa direzione si è parimenti ritenuto che in tema di ICI, nel caso di comproprietà dell'immobile, l'imposta è dovuta dal comproprietario nei limiti della sua quota, senza che possa assumere alcun rilievo l'eventuale esercizio, da parte sua, di poteri gestori e di amministrazione dell'intero immobile, atteso che gli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, del decreto legislativo n. 504 del 1992 riferiscono il possesso, quale presupposto del tributo, alla titolarità del diritto di proprietà del cespite, prescindendo completamente, nella configurazione dell'elemento oggettivo dello stesso presupposto, dalla fruttuosità, o non, del bene (*cf.* Cassazione 9 marzo 2017, n. 6064);

3.18. parimenti, Cassazione n. 21157/2016 ha ritenuto che in tema di ICI, la requisizione non priva il proprietario del possesso del bene, salvo che, a seguito della realizzazione dell'opera pubblica, intervenga l'irreversibile trasformazione del fondo, sicché lo stesso è soggetto passivo dell'imposta anche se l'immobile sia detenuto dal beneficiario della requisizione;

3.19. in senso conforme, secondo Cassazione n. 19041/2016 in tema d'ICI, l'occupazione temporanea d'urgenza di un terreno da parte della pubblica amministrazione non priva il proprietario del possesso del bene fino a quando non intervenga il decreto di esproprio (o comunque l'ablazione) del fondo, sicché egli resta soggetto passivo dell'imposta ancorché l'immobile sia detenuto dall'occupante;

3.20. tali principi, è stato evidenziato, trovano conferma in altro indirizzo giurisprudenziale formatosi a proposito dell'IMU, allorché questa Corte ha ritenuto che in tema di *leasing*, tenendo conto del disposto dell'art. 9 del decreto legislativo n. 23 del 2011, soggetto passivo dell'IMU, nell'ipotesi di risoluzione del contratto, è il locatore, anche se non ha ancora acquisito la materiale disponibilità del bene per mancata riconsegna da parte dell'utilizzatore, in quanto ad assumere rilevanza ai fini impositivi non è la detenzione materiale del bene da parte di quest'ultimo, bensì l'esistenza di un vincolo contrattuale che ne legittima la detenzione qualificata (*cf.* Cassazione 9 ottobre 2019 n. 25249);



3.21. sulla scorta di tali principi è stata quindi ritenuta irrilevante l'abusiva detenzione del bene da parte dell'utilizzatore che sia rimasto nel godimento del bene dopo la risoluzione del contratto, ancora una volta confermando la debenza del tributo IMU da parte del soggetto titolare del diritto di proprietà o di altro diritto reale;

3.22. con specifico riguardo all'occupazione abusiva questa Corte, nel ritenere sufficiente ad individuare il soggetto passivo dell'imposta la titolarità del diritto di proprietà, ha ritenuto, dunque, irrilevante che fosse in atto un contenzioso che aveva ad oggetto non la titolarità del diritto reale bensì un'occupazione abusiva del terreno da parte di terzi che su di esso rivendicavano un diritto di pascolo (*cf.* Cass, n. 7800 del 2019);

3.23. con le pronunce n. 29658 del 22 ottobre 2021 e n. 29868 del 25 ottobre 2021, questa Corte, chiamata a risolvere la questione del pagamento dell'IMU in relazione a due immobili di cui le società proprietarie non avevano la disponibilità perché occupati abusivamente da terzi, ha specificamente riaffermato il principio secondo cui l'occupazione abusiva di un immobile da parte di terzi non incide sull'obbligo del proprietario di corrispondere l'imposta ICI, richiamando un precedente in tema di ICI, secondo cui, ai fini della debenza del tributo, il «concetto di possesso quale presupposto impositivo del tributo è riferito alla titolarità del diritto di proprietà o degli altri diritti reali di godimento (...) in coerenza con la natura patrimoniale dell'imposta che prescinde dalla redditività del bene sottoposto a tassazione ... (ndr. ed) ... ai fini della debenza di tale tributo, (...) rileva pertanto il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà»;

3.24. in senso conforme, questa Corte ha successivamente ribadito tali principi, ritenendo parimenti applicabile l'imposta (IMU) al soggetto proprietario di un terreno «abusivamente occupato e recintato da due società proprietarie di terreni confinanti, tanto che la contribuente ... (aveva) ... dovuto agire con una azione di rivendicazione» (*cf.* Cassazione n. 1596 del 19 gennaio 2022);

4.1. il Collegio ritiene che l'illustrato indirizzo giurisprudenziale di legittimità, a tal segno, allo stato, univoco e diffuso da poter essere assunto quale «diritto vivente», ponga una rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale, così come prospettata anche dalla società nei suoi scritti difensivi;

4.2. la stabilità e reiterazione di tale interpretazione, l'inesistenza di contrasti giurisprudenziali, la sostanziale identità di contenuto delle decisioni corroborano, invero, la formazione di un «diritto vivente» nel quale debba essere sussunta l'esegesi citata;

4.3. in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il Giudice *a quo* ha, dunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali, ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente, il che non ricorre nel caso in esame (*cf.* Corte costituzionale sentenze n. 1 del 2021, n. 95 del 2020, n. 32 del 2020, n. 12 del 2020, n. 189 del 2019, n. 141 del 2019, n. 75 del 2019, n. 39 del 2018, n. 259 del 2017, n. 122 del 2017, n. 200 del 2016, n. 11 del 2015, n. 242 del 2014, n. 191 del 2013, n. 258 del 2012, n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004);

4.4. in punto non manifesta infondatezza, sussistono, dunque, consistenti dubbi di incompatibilità della norma — oggetto di interpretazione che rappresenta «diritto vivente» — con quanto prescritto dagli articoli 53 e 3 Cost.;

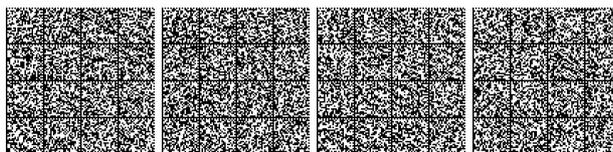
4.5. in primo luogo, il Collegio ritiene sussistano elementi di contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.;

4.6. nel delineare la portata dell'art. 53 Cost. la Corte costituzionale ha, invero, individuato tre requisiti essenziali della capacità contributiva: l'effettività, la certezza e l'attualità (*cf.* Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42; Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54; Corte costituzionale, n. 252/1992; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362);

4.7. in ordine al primo requisito, il nesso tra il fatto rivelatore di capacità contributiva e il tributo deve essere effettivo e non apparente o fittizio;

4.8. l'effettività esprime, infatti, la concreta idoneità del presupposto rispetto all'obbligazione d'imposta, la quale dovrà avere ad oggetto una manifestazione economica reale, che consenta la misurazione di un reddito esistente e non meramente presunto;

4.9. alla stregua dell'impostazione della Consulta (*cf.* Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109, cit., 223; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200, cit., 1254), il concorso alle spese pubbliche deve, quindi, salvaguardare il diritto del contribuente ad essere chiamato a concorrere alle spese pubbliche solo in quanto in possesso di effettiva capacità contributiva e idoneità effettiva al pagamento delle imposte, non potendo essere qualificata capacità contributiva un'idoneità economica che non si basi su fatti reali, ma abbia una base fittizia (*cf.* Cassazione Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42);



4.10. la capacità contributiva, inoltre, deve essere effettiva nel senso di certa ed attuale, e non meramente fittizia (cfr: Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200, cit., 1254; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42.; Corte costituzionale, n. 252/1992; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362, cit.);

4.11. infine, in forza del parametro dell'attualità, il tributo deve essere correlato ad una capacità contributiva in atto, non ad una capacità contributiva passata o futura (cfr: Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54), ovvero la capacità contributiva deve sussistere nel momento in cui si verifica il prelievo;

4.12. in tale ottica la capacità contributiva risulta, pertanto, inscindibilmente connessa ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza tributaria, atteso che, in forza del connubio normativo tra gli articoli 53 e 3 Cost., a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale (cfr: Corte costituzionale, 6 luglio 1972, n. 120);

4.13. ne consegue la necessità che siano disciplinati in modo uguale i fatti economici che esprimono pari capacità contributiva, ma regolati in modo diversificato i fatti che esprimono capacità contributiva in modo differenziato;

4.14. il principio di uguaglianza tributaria presuppone, peraltro, necessariamente quello di capacità contributiva, che fornisce il criterio di giudizio per valutare se due situazioni siano eguali o diverse al fine del pari o diverso trattamento tributario;

4.15. nel declinare detti principi generali al caso di specie, ritiene il Collegio che per le annualità d'imposta, in cui permane l'occupazione abusiva per scelte degli organi amministrativi preposti allo sgombero degli immobili, il prelievo tributario si ponga in contrasto con i principi costituzionali, dianzi citati;

4.16. se è vero, infatti, che a mente di quanto statuito dall'art. 8 decreto legislativo n. 23/2011 il presupposto dell'IMU è da individuarsi nel «possesso» di immobili (diversi dall'abitazione principale) come dianzi delineato, occorre al contempo evidenziare che il possesso legittimante il sorgere della soggettività passiva ai fini IMU, per essere effettivo, presuppone che la cosa rientri materialmente nella disponibilità individuale del possessore di talché quest'ultimo possa esercitare le prerogative discendenti dal diritto ricadente sul bene;

4.17. nelle ipotesi, come quella in esame, in cui il contribuente sia sprovvisto sia della disponibilità materiale del bene, sia della possibilità di esercitare qualsivoglia diritto sulla cosa, sorge allora fondatamente il dubbio che l'originaria ricorrente non avrebbe dovuto essere considerata soggetto passivo ai fini IMU, stante l'assenza dei requisiti minimi affinché potesse configurarsi una situazione possessoria e, conseguentemente, una capacità a contribuire individuale;

4.18. con riferimento agli immobili abusivamente occupati e di cui sia precluso lo sgombero per cause indipendenti dalla volontà del contribuente, si ritiene possa venire a mancare il presupposto dell'imposta, che si assume essere l'effettivo e concreto esercizio dei poteri di disposizione e godimento del bene, in quanto ritenuti manifestazioni di capacità contributiva;

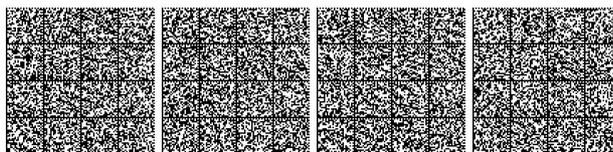
4.19. ai fini del verificarsi o meno del presupposto IMU, nei casi come quello in esame, assume invero precipuo rilievo la circostanza, giuridicamente rilevante, dell'accertata perdita del possesso in correlazione con le dichiarazioni degli organi di polizia che attestano l'impossibilità di sgomberare l'immobile e quindi, da parte dei proprietari, di entrare nel possesso della loro proprietà;

4.20. se gli organi istituzionali preposti (Prefetture, Polizia di Stato, ecc.) non possono difendere i diritti di proprietà, costituzionalmente sanciti, per motivi di ordine politico sociale, il proprietario, di riflesso, rimane senza tutela e quindi senza possesso e senza detenzione, né diretta né indiretta;

4.21. il possessore «spogliato» può rimanere (anche in caso di *ius possidendi*) sempre possessore solo se la tutela dei propri diritti possessori è attivabile, ma senza l'attivazione dei diritti possessori, il diritto di proprietà è svuotato proprio dello *ius possidendi*, il quale non è più esercitabile per volontà non del proprietario, e che, per contro, viene assunto a presupposto della tassazione;

4.22. in caso di occupazione abusiva dell'immobile, l'obbligo tributario, dunque, dovrebbe ritenersi conseguente alla natura civilistica della controversia con l'occupante o il concessionario inadempiente, ed alla conseguente possibilità di ricorrere ai rimedi civilistici previsti dall'ordinamento;

4.23. innanzi ad una condizione «patologica» come quella sottesa al caso in esame, laddove il contribuente si trovi nell'impossibilità non solo di servirsi e trarre beneficio dall'utilizzo diretto o indiretto del proprio ma anche di recuperare il possesso dell'immobile per scelta degli organi dello Stato preposti a sgomberare gli immobili (e non a causa di comportamento illegittimo o per inerzia del contribuente), dunque in presenza di un fatto oggettivo accertato da Autorità statali, e non soggettivo, cioè determinato dalla volontà del contribuente o da contingenze in sé prevedi-



bilmente temporanee, risulterebbe, invece, in contrasto con i principi costituzionali imporre il pagamento dell'imposta anche per gli esercizi in cui permane l'occupazione abusiva in assenza di strumenti giuridici atti a tutelare la proprietà privata, difettando la capacità contributiva del singolo contribuente;

4.24. nel valutare la condizione, d'anzì descritta, di oggettiva impossibilità del proprietario di dare concreta estrinsecazione al proprio diritto, e di oggettiva indisponibilità del bene scaturente dall'abusiva occupazione patita, è peraltro degno di rilievo che i soggetti passivi individuati dalla normativa IMU (e, prima, ICI) sono anche quelli che si avvantaggiano dei servizi pubblici (illuminazione, pubblica sicurezza, ecc.) resi disponibili dai Comuni, circostanza evidenziata dalla Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di osservare che «l'imposizione ICI non tende a colpire solo i proprietari ma, più in generale, i titolari delle situazioni previste dall'art. 3 (n. del decreto legislativo n. 504/1992), in quanto idonee, nella loro varietà, ad individuare di norma coloro che, avendo il godimento del bene, si avvantaggiano, con immediatezza, dei servizi e delle attività gestionali dei comuni, a beneficio dei quali il gettito viene, a regime, destinato, in sostituzione di altri tributi contestualmente soppressi» (cfr. Corte costituzionale 2 aprile 1999, n. 1999, e 22 aprile 1997, n. 111);

4.25. al contempo, la norma in commento appare in conflitto, come si è detto, anche con il principio di eguaglianza recato dall'art. 3 Cost. che necessariamente implica un principio di ragionevolezza delle leggi in forza del quale è necessario che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (cfr. Corte costituzionale n. 201 del 2014), al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione;

4.26. a parere del Collegio, risulterebbe invero irragionevole che al proprietario di un immobile inagibile o inabitabile (eventualmente, a causa della sua inerzia) sia riconosciuta, ai sensi dell'art. 13, comma 3, del decreto-legge n. 201/2011, una riduzione della base imponibile IMU, mentre, per il proprietario di un immobile, occupato abusivamente per causa non dipendente dalla sua volontà e privo di strumenti di tutela giuridica per recuperarne il possesso, sia prevista una tassazione integrale;

4.27. infine, la tassazione degli immobili occupati abusivamente, e non «sgomberabili», in capo ai soggetti passivi IMU pone dubbi di compatibilità costituzionale anche con l'art. 42, secondo comma, Cost. e, peraltro, con l'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i quali garantiscono e tutelano la proprietà privata;

4.28. come si è detto, infatti, un'occupazione abusiva comporta l'esercizio di azioni a tutela della proprietà o del possesso cui si accompagna l'intervento della pubblica amministrazione volto allo «sgombero» dell'immobile, ma se l'intervento dell'Autorità non risulta essere risolutivo, con conseguente permanenza dello stato di illiceità, ed il diritto di proprietà non riceve tutela da parte dell'amministrazione pubblica, quest'ultima ritrarrebbe un vantaggio, rappresentato dalla riscossione di un tributo, in virtù di una situazione illecita da essa «tollerata» a detrimento del diritto di proprietà del contribuente;

4.29. ciò contrasta, tuttavia, con quanto affermato più volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale non è consentito alla pubblica amministrazione trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata (cfr., ad esempio, CEDU, 13 ottobre 2015, La Rosa e Alba c. Italia; id., 6 marzo 2007, Scordino c. Italia), ed il principio ha trovato ingresso anche in pronunce rese dalla Corte costituzionale (cfr. Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 71; 8 ottobre 2010, n. 293);

5. in definitiva, il Collegio ritiene non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 42 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2011 (nel testo applicabile *ratione temporis*), nella parte in cui non prevede l'esenzione d'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa essere liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti;

6. la questione appare altresì rilevante ai fini della decisione della presente controversia, giacché l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'indicata disposizione normativa inciderebbe sul diritto vivente (favorevole all'ente impositore) ormai radicatosi su di essa;

7. la decisione del ricorso richiede, invero, l'applicazione della citata norma, di qui la rilevanza del dubbio di illegittimità costituzionale, in considerazione della sussistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Corte costituzionale 21 dicembre 2021, n. 250);

8. ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



*P.Q.M.*

*La Corte,*

*visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3, primo comma, all'art. 42, secondo comma, ed all'art. 53, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (nella sua formulazione originaria, applicabile ratione temporis), nella parte in cui non prevede l'esenzione d'imposta nell'ipotesi di occupazione abusiva dell'immobile che non possa essere liberato pur in presenza di denuncia agli organi istituzionali preposti;*

*dispone la sospensione del presente giudizio;*

*dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore generale presso questa Corte, ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*dispone altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*dispone che gli atti, comprensivamente dei documenti relativi alle notificazioni e comunicazioni disposte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, tenutasi in modalità da remoto, della Corte di cassazione, Sezione tributaria, a seguito di riconvocazione, in data 4 aprile 2023.

*Il Presidente:* SORRENTINO

23C00112

N. 89

*Ordinanza del 31 maggio 2023 del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di T. S. e altri.*

**Processo penale - Assenza dell'imputato - Disciplina - Mancata previsione che il giudice procede in assenza dell'imputato anche quando ritiene altrimenti provato che l'assenza dall'udienza sia dovuta alla mancata assistenza giudiziaria o al rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato - Mancata previsione che il giudice procede in assenza dell'imputato anche fuori dai casi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 420-bis cod. proc. pen. quando ritiene provato che la mancata conoscenza della pendenza del procedimento dipende dalla mancata assistenza giudiziaria o dal rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato.**

– Codice di procedura penale, art. 420-bis, commi 2 e 3.

TRIBUNALE PENALE DI ROMA

SEZIONE G.I.P. - G.U.P.

UFFICIO 14

Il Giudice per le indagini preliminari, dott. Roberto Ranazzi;

Visti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe nei confronti di:

1) T. S., nato in ... nel ..., titolare di documento di identificazione militare n. ..., generale della Polizia presso Dipartimento di sicurezza nazionale, irrimediabile (decreto del 28 gennaio 2020), assistito e difeso dall'avv. Paola Armellini, di ufficio del Foro di Roma;



2) A. K. M. I. nato in ... nel ..., titolare di documento di identificazione militare n. ..., colonnello attualmente direttore di ispezione presso la direzione della sicurezza di ..., già Capo delle investigazioni giudiziarie del..., irreperibile (decreto del 28 gennaio 2020) assistito e difeso dall'avv. Tranquillino Sarno, di ufficio, del Foro di Roma;

3) U. H., colonnello nato in ... nel ..., titolare di documento di identificazione militare n. ..., attualmente in servizio presso la Direzione passaporti e immigrazione, già in forza presso la Direzione di sicurezza nazionale (National Security), irreperibile (decreto del 28 gennaio 2020), assistito e difeso dall'avv. Filomena Pollastro, del Foro di Roma;

4) M. I. A. S., nato in ... il ..., Maggiore in servizio presso la Sicurezza nazionale (National Security), irreperibile (decreto del 28 gennaio 2020), assistito e difeso dall'avv. Anna Lisa Ticconi, di ufficio, del Foro di Roma.

Imputati:

a) delitto di cui articolo 110, 605, primo e secondo comma, n. 2), 61 n. 1), e 4), c.p. perchè in concorso tra loro e con altri soggetti allo stato non identificati, a seguito della denuncia presentata, negli uffici della National Security, da S..., rappresentante del sindacato indipendente dei venditori ambulanti de..., dopo avere osservato e controllato, direttamente ed indirettamente, dall'autunno ... alla sera del ... dottorando italiano della Cambridge University, abusando delle loro qualità di pubblici ufficiali egiziani, lo bloccavano all'interno della metropolitana de... e, dopo averlo condotto contro la sua volontà ed al di fuori di ogni attività istituzionale, dapprima presso il Commissariato di ..., e successivamente presso un edificio a ..., lo privavano della libertà personale per nove giorni.

In Egitto, ...dal... al...

Per il solo M. I. A. S., anche le seguenti imputazioni:

b) delitto di cui agli articoli 110, 582, 583, n. 2, 585 in relazione all'art. 576 n. 2) e 61 n. 1), 4) e 9), c.p. perchè dopo aver posto in essere il delitto, di cui al capo che precede, in concorso con soggetti, allo stato non identificati, per motivi abietti e futili e abusando dei loro poteri, con crudeltà, cagionava a ... lesioni, che gli avrebbero impedito di attendere alle ordinarie occupazioni per oltre quaranta giorni nonché comportato l'indebolimento e la perdita permanente di più organi, sevizinandolo, con acute sofferenze fisiche, in più occasioni ed a distanza di più giorni:

attraverso strumenti dotati di margine affilato e tagliente ed azioni con meccanismo urente, con cui gli cagionavano numerose lesioni traumatiche a livello della testa, del volto, del tratto cervico-dorsale e degli arti inferiori;

attraverso ripetuti urti ad opera di mezzi contundenti (calci o pugni e/o l'uso di strumenti personali di offesa, quali bastoni, mazze) e meccanismi di proiezione ripetuta del corpo dello stesso contro superfici rigide ed anelastiche con cui gli cagionavano: frattura degli elementi dentari 11, 12, 31, 41 e 42; frattura della scapola di sinistra e di destra; frattura dell'omero di destra; frattura composta di ossa del trapezio e del trapezoide capitato e dell'uncinato polso destro; frattura della falange prossimale del II dito di destra; frattura della base del I metacarpo di sinistra; frattura del III medio della falange prossimale del I dito di sinistra; frattura base del V metatarso di destra; frattura del III distale del V metatarso di destra; frattura della falange prossimale del V dito di destra; frattura della testa del perone di destra; distacco corticale dell'apice del perone di sinistra.

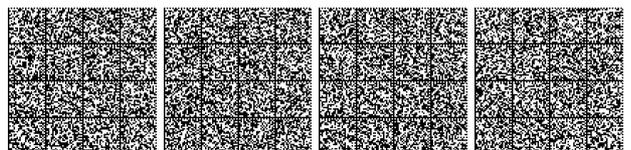
In Egitto, ..., dal... al...,

c) delitto di cui agli articoli 110, 575, 576 n. 2), 61 n. 1), 2), 4), e 9), c.p., perché, nelle circostanze di tempo e di luogo di cui ai precedenti capi e dopo aver posto in essere i delitti di cui sopra, in concorso con soggetti allo stato non identificati, al fine di occultare la commissione dei delitti suindicati, abusando dei suoi poteri di pubblico ufficiale egiziano, con sevizie e crudeltà, mediante una violenta azione contusiva, esercitata sui vari distretti corporei cranico-cervicodorsali, cagionava imponenti lesioni di natura traumatica a ...da cui conseguiva una insufficienza respiratoria acuta di tipo centrale che lo portava a morte. Il corpo veniva, poi, rinvenuto il ... lungo la ....

In ..., ..., in epoca ricompresa tra il ... e il...

All'udienza del 3 aprile 2023, il Procuratore della Repubblica di Roma sollevava questione di costituzionalità dell'art. 420-*bis* codice di procedura penale (come riformato dall'art. 23, comma 1, lettera C) del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150) nei seguenti termini:

«Si chiede di dichiarare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, in riferimento agli articoli 3, 10, 11, 24, 111, 117 della Costituzione, dell'art. 420-*bis* codice di procedura penale— in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 in materia di effettività del diritto alla celebrazione del processo sia per le vittime di reato sia per l'accusato — nella parte in cui non prevede che si possa procedere “in assenza” dell'accusato nei casi in cui la formale mancata conoscenza del procedimento dipenda dalla mancata assistenza giudiziaria da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'accusato stesso».



Il Procuratore della Repubblica illustrava oralmente la richiesta e depositava una memoria scritta. Sulla questione di costituzionalità, l'Avvocato generale dello Stato in rappresentanza della costituenda parte civile Presidenza del Consiglio dei ministri, si riportava ad una memoria scritta, aggiungendo di condividere in pieno le argomentazioni del pubblico ministero e che tuttavia le stesse potevano condurre ad una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa sull'assenza, tale da consentire la dichiarazione di assenza degli imputati senza necessità di rimettere la questione alla Corte costituzionale.

L'Avv. Alessandra Ballerini in rappresentanza delle costituende parti civili ... e ... (rispettivamente padre, madre e sorella della vittima dei reati, ...), insisteva per la dichiarazione di assenza degli imputati alla luce della riforma dell'art. 420-*bis* codice di procedura penale chiedendo di poter produrre una memoria scritta e nel contempo produceva documentazione relativa ad articoli giornalistici in lingua araba, che hanno dato risalto al processo «...» che si svolge in Italia.

Le difese degli imputati chiedevano un termine per contro-dedurre rispetto alla questione di costituzionalità sollevata dal Procuratore della Repubblica.

Il Giudice si riservava sulla questione di costituzionalità e sulle richieste delle costituende parti civili, autorizzando il deposito fuori udienza di memorie scritte nel termine di trenta giorni; quindi rinviava per sciogliere la riserva all'udienza del 31 maggio 2023.

Nel termine assegnato i difensori degli imputati congiuntamente depositavano una memoria scritta con la quale chiedevano il rigetto delle richieste del pubblico ministero e delle costituende parti civili ed emissione della sentenza di non doversi procedere ai sensi dell'art. 420-*quater* codice di procedura penale e dell'art. 89 delle disposizioni transitorie in materia di assenza.

All'odierna udienza il Giudice dell'udienza preliminare ha pronunciato la seguente ordinanza.

*Premessa.*

In data 20 gennaio 2021 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma chiedeva il rinvio a giudizio di T. S., A. K. M. I., U. H. e M. I. A. S., cittadini egiziani dichiarati irreperibili con decreti del 28 gennaio 2020, in relazione alla imputazione di cui sopra.

Il 25 maggio 2021 il giudice dell'udienza preliminare, verificata la regolarità delle notifiche eseguite ai sensi dell'art. 159 codice di procedura penale, disponeva, con ordinanza ex art. 420-*bis* c.p.p., di procedere in assenza degli imputati, già dichiarati irreperibili, e, ritenute la giurisdizione dello Stato italiano, la competenza del Tribunale di Roma, la corretta identificazione degli imputati dichiarava l'assenza e disponeva il rinvio a giudizio degli imputati dinanzi alla Corte d'assise di Roma per l'udienza del 14 ottobre 2021.

Il GUP con riferimento alla dichiarazione di assenza riteneva che gli imputati, agenti della National Security egiziana, avessero acquisito piena consapevolezza dell'esistenza del procedimento a loro carico per il sequestro e l'uccisione di ..., e si fossero volontariamente sottratti alla conoscenza formale degli atti assunti nel corso del procedimento, non rendendo possibili le relative notifiche.

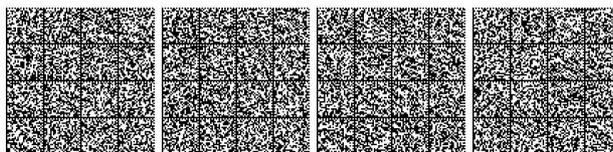
Il GUP, in particolare rilevava che:

a) a seguito di rogatoria attiva del pubblico ministero procedente, gli indagati erano stati sentiti più volte dalla magistratura egiziana come persone informate sui fatti e, in quelle sedi, avevano acquisito contezza dell'esistenza di un procedimento penale instaurato in Italia a seguito della morte di ...;

b) la notizia della pendenza del procedimento, e principalmente degli atti assunti dal Pubblico ministero ex art. 415-*bis* codice di procedura penale (prodromici alla richiesta di rinvio a giudizio del 20 gennaio 2021), la stessa richiesta di rinvio a giudizio e la data fissata per l'udienza preliminare, erano stati oggetto di una notevole diffusione mediatica internazionale, oggettivamente straordinaria, tale da poter ritenere che il processo a carico dei quattro imputati potesse essere considerato «fatto notorio»;

c) gli apparati investigativi egiziani erano a conoscenza degli sviluppi e dell'esito del procedimento italiano, come comprovato dalle numerosissime riunioni espletate al riguardo, nel corso del tempo, dal cd. «team investigativo congiunto» italo-egiziano, e dal contenuto del «memorandum» redatto dalla Procura generale egiziana in data ..., contenente la descrizione e la confutazione degli elementi di prova raccolti dalla Procura di Roma;

d) gli indagati, inoltre, erano stati ripetutamente invitati, senza che vi fosse stato alcun seguito, ad eleggere domicilio in Italia, secondo la previsione dell'art. 169 c.p.p. per via rogatoria (con istanza di rogatoria trasmessa il 30 aprile 2019 dal pubblico ministero procedente alla Procura generale egiziana, ripetutamente sollecitata oralmente e a mezzo posta elettronica il 22 gennaio 2020, il 1° luglio 2020, il 17 settembre 2020 e il 20 novembre 2020) e per via diplomatica (con missiva inviata il 21 gennaio 2020 alla stessa Procura generale egiziana dall'ambasciatore



italiano, contenente il fermo appello, affinché la Procura di Roma fosse messa in condizione di «ricevere l'informazione relativa all'indirizzo ove inviare gli atti di notificazione agli ufficiali della National Security inclusi nella lista degli indagati»).

All'udienza dibattimentale del 14 ottobre 2021, preliminarmente, la Corte d'assise di Roma dichiarava la nullità della declaratoria di assenza e del conseguente decreto che dispone il giudizio, del 25 maggio 2021, ordinando la restituzione degli atti al GUP.

La Corte, ricostruiva il quadro normativo interno e sovranazionale sul processo *in absentia* alla luce della giurisprudenza costituzionale, di legittimità e della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Corte EDU), evidenziando in particolare le argomentazioni della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, n. 23949 del 2020, ... , e quelle della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,.... c. Italia, del 10 novembre 2004.

La Corte d'assise sottolineava che l'unica ipotesi per procedere *in absentia*, senza che l'imputato avesse ricevuto la notifica a mani proprie o che vi fosse la conoscenza effettiva della *vocatio in iudicium*, era la volontaria sottrazione «alla conoscenza del procedimento o di atti del procedimento, tratta da condotte positive non tipizzate e da accertarsi in fatto.

In punto di fatto, la Corte rilevava che gli indici fattuali, valorizzati in udienza preliminare per dedurre in via indiziaria l'effettiva conoscenza del procedimento da parte degli imputati e gli elementi ulteriori rappresentati dal pubblico ministero con memoria, non erano idonei, pur congiuntamente considerati, a dare prova certa dell'effettiva conoscenza da parte degli imputati dell'imputazione, della pendenza di un processo a loro carico e della *vocatio in iudicium*, indispensabili ai fini della dichiarazione di assenza. In sostanza, si era in presenza di dati presuntivi, dai quali era possibile inferirsi soltanto la generica conoscenza, da parte degli imputati, dell'esistenza di un procedimento penale nei loro confronti per gravi reati in danno del ricercatore Giulio Regeni, e, senza la dimostrazione con ragionevole grado di certezza, di una conoscenza sufficiente dell'azione penale e delle accuse, non si poteva neanche concludere che gli imputati avessero tentato di sottrarsi alla giustizia o avessero rinunciato in maniera non equivoca al loro diritto di partecipazione al giudizio.

Gli elementi valorizzati dal GUP per la Corte d'assise erano indubbiamente dimostrativi di assenza di leale collaborazione dell'Autorità giudiziaria egiziana, e in particolare della Procura egiziana costituente un'articolazione del potere esecutivo secondo l'ordinamento interno. Il pubblico ministero infatti aveva anche lamentato omissioni, ritardi, rifiuti opposti dalle Autorità egiziane alle richieste di cooperazione e addirittura l'interruzione di ogni cooperazione dopo l'iscrizione degli imputati nel registro delle notizie di reato nonché il rifiuto di dar corso alla richiesta di rogatoria della magistratura italiana. Corte d'assise, pur riconoscendo la sistematica inerzia delle Autorità egiziane rispetto alle richieste italiane e il dato che gli imputati per essere, all'epoca dei fatti, appartenenti ad apparati di polizia governativi fossero nelle condizioni di conoscenza privilegiata delle fonti informative e delle interlocuzioni tra gli Stati, italiano ed egiziano, sottolineava che non vi era alcuna evidenza che gli imputati avessero avuto un ruolo, anche solo morale, nelle eventuali determinazioni delle massime Autorità egiziane di prestare una collaborazione sleale ovvero nel negare la collaborazione, si da addebitare loro i contestati comportamenti in sede di cooperazione. La carenza dei presupposti per incardinare il processo comportava pertanto un insanabile pregiudizio per il diritto della difesa ad un equo processo, ai sensi degli articoli 24 e 111 Cost. e 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione EDU), e dava luogo alla nullità per violazione del contraddittorio di carattere assoluto, ai sensi dell'art. 179 c.p.p.

Nel corso della nuova udienza preliminare, svoltasi il 10 gennaio 2022, il GUP, nuovo assegnatario del procedimento, in esito alla disposta restituzione degli atti, con l'ordinanza della Corte di assise, nella fase della costituzione delle parti riteneva di non poter accogliere la richiesta del pubblico ministero e delle costituende parti civili di dichiarare l'assenza degli imputati, atteso che in caso di «contrasto» tra il giudice dell'udienza preliminare e il giudice del dibattimento prevale la decisione di quest'ultimo ex art. 28 c.p.p.». Conseguentemente, il GUP disponeva la notifica personale agli imputati dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare, della richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero e del verbale di udienza rinviando il procedimento all'11 aprile 2022. Con l'ordinanza il GUP disponeva nuove ricerche a mezzo della polizia giudiziaria, per accertare il luogo di residenza e/o di domicilio e/o di lavoro ove rintracciare gli imputati ai fini delle notifiche, autorizzandoli a tal fine ad avvalersi delle banche dati delle forze dell'ordine, di fonti informative pubbliche o private, di «fonti aperte», dei dati disponibili sulle utenze telefoniche, sulle altre utenze intestate agli imputati, o sui social network ovvero attraverso fonti informative riservate o confidenziali ma degne di fede.

All'udienza dell'11 aprile 2022 il Gup disponeva «la sospensione del processo ex art. 420-*quater*, comma 2, c.p.p., per il perdurante stato di irreperibilità degli imputati, in quanto non era stato possibile rintracciarli per procedere alle suddette notifiche, come risultava dalla nota del Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giu-



stizia del ... e dalla nota del R.O.S. Carabinieri Reparto antiterrorismo 4ª sezione, del ..... Il procedimento veniva quindi rinviato all'udienza del 10 ottobre 2022, disponendosi la citazione del Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia, al fine di conoscere gli esiti dei chiarimenti richiesti il 22 marzo 2022 alla Procura generale della Repubblica Araba d'Egitto; contestualmente venivano anche rinnovate le ricerche a mezzo del R.O.S. Carabinieri-Reparto antiterrorismo 4ª sezione, secondo quanto già indicato nell'ordinanza del 10 gennaio 2022, con eventuale notifica agli imputati degli indicati atti presso i luoghi di residenza o di dimora all'estero (in Egitto).

Il G.U.P. con ordinanza, decidendo sulle istanze del pubblico ministero e delle costituite parti civili che chiedevano di non sospendere il procedimento, osservava che l'attesa risposta della Procura generale della Repubblica Araba d'Egitto atteneva non «agli accertamenti di polizia giudiziaria volti a superare la irreperibilità degli imputati, bensì alla mancata collaborazione dell'Autorità giudiziaria egiziana rispetto alla richiesta di assistenza giudiziaria internazionale avanzata dalle Autorità italiane». Inoltre, riteneva pretestuose le argomentazioni della Procura generale egiziana, che aveva evocato l'applicazione del principio del *ne bis in idem* per avere adottato essa stessa un provvedimento di chiusura delle indagini ovvero di archiviazione, denominato «Memorandum della Procura generale sulla scomparsa e la morte della vittima italiana, ...», datato.... Infatti, il provvedimento non era stato adottato da un giudice ma dal pubblico ministero, non aveva natura di sentenza, ed era successivo alla rogatoria del pubblico ministero italiano datata 30 aprile 2019 (addirittura posteriore di un anno e otto mesi). Peraltro, non era indicata la normativa egiziana sul *ne bis in idem* e non vi era neppure un riferimento ad eventuali fonti normative internazionali. Era dunque un fatto accertato non altrimenti superabile, il rifiuto di collaborazione dell'Autorità giudiziaria egiziana.

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma proponeva ricorso per cassazione avverso l'indicata ordinanza in data 11 aprile 2022, e i provvedimenti presupposti di cui si era data lettura nel corso dell'udienza preliminare, deducendo con unico articolato motivo, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettera *b*), c.p.p., inosservanza e/o erronea applicazione dell'art. 420-*bis* c.p.p. e nullità dell'ordinanza di sospensione del procedimento perché atto abnorme, avendo determinato, unitamente ai provvedimenti di cui costituiva effetto consequenziale, la stasi del procedimento e l'impossibilità di proseguirlo.

Con sentenza del 15 luglio 2022, n. 2322, la Cassazione I sez., dichiarava inammissibile il ricorso (motivazione depositata in data 9 febbraio 2023).

All'udienza del 10 ottobre 2022, venivano sentiti il Tenente Colonnello ...del ROS CCdi Roma, sull'esito negativo delle ricerche e degli accertamenti finalizzati al rintraccio degli imputati nonché il Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia dott. ..., in merito ai chiarimenti richiesti dal Ministero della giustizia alla Procura generale della Repubblica Araba d'Egitto in data 22 marzo 2022; quindi su richiesta del pubblico ministero, delle costituite parti civili e dei difensori degli imputati, il giudice rinviava all'udienza del 13 febbraio 2023, per conoscere le motivazioni della sentenza della Corte di cassazione non ancora depositate.

Si riportano di seguito alcuni passi della relazione a firma del dott. ..., esplicativi dei vani sforzi fatti dal Ministero della giustizia italiano per ottenere assistenza giudiziaria o comunque collaborazione dalle Autorità egiziane, ai fini del rintraccio e della notifica degli atti processuali ai quattro imputati.

Nei giorni immediatamente successivi all'udienza preliminare (del 14 ottobre 2021), sono state compiute le seguenti attività:

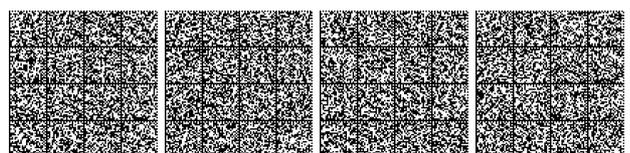
*a)* in data ... il Ministero della giustizia ha partecipato ad una riunione di coordinamento presso la Farnesina, dando la disponibilità immediata a predisporre una missione tecnica che si rechi a Il Cairo per interloquire con le autorità egiziane;

*b)* in data ... l'Ufficio di Cooperazione giudiziaria internazionale del Ministero della giustizia ha sollecitato formalmente le Autorità egiziane ad acquisire e trasmettere, entro la fine del mese di marzo, le informazioni richieste dall'autorità giudiziaria italiana;

*c)* in data ... l'Ambasciatore italiano a Il Cairo trasmetteva al Dipartimento per gli affari europei del Ministero degli affari esteri egiziano la Nota Verbale volta a reiterare presso le competenti autorità egiziane la necessità di un riscontro alla richiesta di assistenza giudiziaria formulata dalla Procura di Roma nel 2019;

*d)* in data ... la Ministra della giustizia trasmetteva all'omologo egiziano una lettera con la quale veniva proposto un incontro a livello politico, preceduto da meeting tecnico, per discutere del caso e porre le fondamenta per una futura collaborazione in ambito giudiziario, anche al fine di stipulare accordi di assistenza reciproca.

Dopo l'invio della lettera della Ministra, sono stati formalmente avviati numerosi contatti allo scopo di organizzare il duplice incontro prospettato per dare seguito alle richieste dell'ordinanza del Tribunale di Roma: il primo a livello tecnico, tra una delegazione del Dipartimento per gli affari di giustizia e una dell'omologo o degli omologhi uffici egiziani; il secondo a livello politico-diplomatico, tra i due Ministri della giustizia. Tali contatti sono stati portati avanti



sia direttamente dai competenti uffici del Ministero della giustizia con l'invio di note all'autorità giudiziaria egiziana (datate ...) sia attraverso i canali diplomatici con il sostegno della nostra Ambasciata al Cairo, la quale ha svolto diversi passi ufficiali nei confronti delle competenti autorità egiziane: il 24 gennaio incontro dell'Ambasciatore italiano al Cairo ..., con il Capo Dipartimento cooperazione internazionale del Ministero della giustizia egiziano, Giudice ...; che ricopre anche la carica di Vice Presidente della Corte di cassazione egiziana; il ... Nota Verbale indirizzata al Ministero della giustizia egiziano ... con la quale si trasmetteva la lettera del Capo Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giustizia italiano, Dr ... (datata ...), indirizzata al Capo Dipartimento.... In data ..., la Ministra ... ha incontrato a Roma l'Ambasciatore i per un punto di situazione e coordinare in modo congiunto i passi successivi da compiersi. In seguito, il ... si è svolto al Cairo un incontro fra l'Ambasciatore ... e l'Assistant ... per gli Affari europei egiziano, ..., durante il quale da parte italiana è stata sollecitata una risposta alle nostre pressanti richieste. A tali contatti formali, debbono aggiungersi anche quelli condotti dai competenti uffici del Ministero della giustizia con le controparti del Ministero della giustizia egiziano per il tramite di scambi di comunicazioni via posta elettronica allo scopo di sollecitare il duplice incontro di cui sopra è cenno.

Ad oggi, nonostante i ripetuti passi svolti dal nostro Ambasciatore al Cairo, il Ministro della giustizia egiziano non ha ancora fornito un riscontro alla lettera del ... della Ministra ... È invece stata effettuata dal ... scorso una missione di livello tecnico in Egitto, fortemente voluta dalla Ministra ... per stabilire un contatto diretto fra il Ministero della giustizia italiano e quello egiziano.

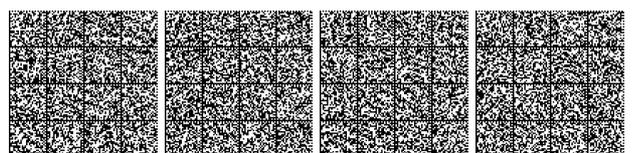
La delegazione del Ministero della giustizia italiano, composta dal Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia, dal direttore generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria, dal Consigliere diplomatico della sig.ra Ministra e dal nostro Ambasciatore al Cairo, ha dapprima incontrato il Capo del Dipartimento della cooperazione internazionale e culturale del Ministero della giustizia egiziano (...), unitamente al Vice Ministro per gli affari europei del Ministero degli esteri egiziano (...), subito dopo, al fine di rendere più proficua la missione e non lasciare nessuna strada inesplorata, la delegazione ministeriale ha voluto incontrare soprattutto il Capo della Direzione della cooperazione internazionale e della Direzione dei diritti umani della Procura generale della Repubblica Araba d'Egitto, nonché capo del pool .... costituito nell'ambito della stessa Procura generale per lo svolgimento delle indagini sulla morte del connazionale.

Negli incontri sopra menzionati è stato chiarito che dal lato egiziano la competenza sulla rogatoria in oggetto, nonché sulle varie fasi della sua procedura, dalla ricezione all'esecuzione, spetta solo ed esclusivamente alla Procura generale. Né il Ministero della giustizia né il Ministero degli esteri egiziani, come da loro stessi espressamente riconosciuto, hanno mai compiuto qualsivoglia attività relativa alle rogatorie attinenti all'omicidio di ... . Il rappresentante del Ministero della giustizia egiziano, il giudice ..., ha infatti illustrato che, secondo l'ordinamento egiziano, in assenza di un accordo bilaterale di cooperazione giudiziaria con un altro Paese non è il dicastero della giustizia competente a trattare casi di cooperazione giudiziaria internazionale (incluse dunque anche la trattazione delle rogatorie passive) bensì direttamente la Procura generale.

Ciò premesso, si rappresenta che nel corso dell'incontro avuto col sopra citato ... a fronte delle insistenti richieste italiane di ricevere gli indirizzi dei quattro odierni imputati egiziani nel procedimento penale italiano — al fine di poter consentire le notifiche agli imputati stessi nel procedimento in questione e quindi per permettere l'iter giudiziario, a tutela delle vittime e per l'accertamento di fatti e responsabilità— costui ha insistentemente riferito che la Procura generale egiziana ha già svolto indagini nei confronti degli stessi quattro odierni imputati nel procedimento italiano. Indagini conclusesi, in data ..., con un decreto di archiviazione.

Nello specifico durante l'incontro, ... ha ripercorso tutti i passaggi delle indagini svolte dalle autorità egiziane e le tappe del procedimento giudiziario avvenuto al ... sulla morte del connazionale .... Ha altresì mostrato alla delegazione italiana il rapporto, letteralmente denominato memorandum sul caso della Procura generale [...] sulla scomparsa e la morte della vittima italiana .... Accanto al memorandum, datato..., il giudice ... ha anche attirato l'attenzione della delegazione italiana sulla decisione, anch'essa datata ..., firmata ed emessa dalla Procura generale egiziana, da intendersi come un decreto di archiviazione, la quale esplicita la seguente conclusione: «Il Procuratore generale, dopo la presentazione degli atti, ordina l'approvazione delle raccomandazioni del memorandum della Procura generale datato .... «sul Caso n. ... del... Amministrativo». La Procura generale egiziana ritiene che questo provvedimento abbia natura decisoria irrevocabile, ovvero che si tratti, con particolare riferimento alla posizione giuridica dei quattro imputati, di una decisione giudiziaria non più suscettibile di impugnazione e che preclude la riapertura di un procedimento nei confronti degli stessi quattro indagati....

... Conseguentemente, sempre secondo quanto riferito dalle Autorità egiziane, l'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria formulata dalla Procura di Roma sarebbe preclusa dall'applicazione del principio del *ne bis in idem*, sancito dall'ordinamento interno egiziano e dalle Convenzioni internazionali delle quali l'Egitto è parte.



Sulla scorta degli elementi rappresentati dalla Procura generale, il Ministero della giustizia ha richiesto, dapprima oralmente nel corso dell'incontro e poi con un'articolata e dettagliata richiesta scritta, datata ..., chiarimenti in merito ad alcune questioni di particolare interesse che sarebbero a fondamento del rifiuto da parte egiziana di prestare assistenza alle autorità italiane.

In particolare, è stato chiesto alle Autorità egiziane di:

a) chiarire se i casi n. ... e n. ...menzionati nell'intestazione del ... memorandum, abbiano dato luogo a dei veri e propri procedimenti penali, oppure a dei meri procedimenti amministrativi;

b) chiarire se il divieto del bis in idem possa valere, secondo la legge egiziana, anche qualora il primo procedimento si sia concluso con un mero provvedimento d'archiviazione, e quale sia, nell'ordinamento egiziano, il fondamento giuridico di tale principio;

c) chiarire se le quattro persone imputate nel procedimento penale italiano siano state informate, o meno, della tendenza a loro carico del procedimento nell'ambito del quale è stato redatto il più volte citato memorandum e se siano state altresì informate della pendenza di un procedimento penale a loro carico in Italia;

d) chiarire se nella legge egiziana vi sia una disposizione che esplicitamente attribuisca al divieto del bis in idem la valenza di causa di rifiuto dell'assistenza giudiziaria chiesta da un altro Stato:

e) verificare se il soggetto che nel memorandum in data ... è indicato come ... sia la stessa persona o persona diversa dal soggetto indicato come... e, in caso negativo, quale sia, per il suddetto ..., la ragione del rifiuto dell'assistenza chiesta dalla Procura della Repubblica di Roma;

f) trasmettere copia di tutte le rilevanti disposizioni della legge egiziana, possibilmente accompagnate dalla relativa traduzione in lingua italiana.

A tali richieste, formalmente sollecitate in data ... dal Capo Dipartimento per gli affari di giustizia, il Ministero della giustizia egiziano ha risposto soltanto in data ... con una laconica nota, nella quale si afferma che la Procura generale egiziana aveva risposto che tutte le richieste di informazioni riportate nella richiesta del Ministero della giustizia italiano erano state dettagliatamente trattate nel decreto della Procura generale egiziana del ... sul predetto procedimento.

I - considerazione del fatto che la nota del Ministero della giustizia italiano, datata ...conteneva la richiesta di acquisire informazioni che non sono contenute nel decreto di archiviazione della Procura generale egiziana, e che afferiscono, in buona parte, alla normativa processuale e penale, egiziana, il direttore generale degli Affari internazionali e della cooperazione giudiziaria reiterava formalmente alle Autorità egiziane, in data ..., la richiesta di fornire le informazioni richieste.

Ad oggi anche questo ulteriore sollecito è rimasto senza esito.

La ricostruzione della attività svolta dal Ministero della giustizia, esposta dal dott. ..., evidenzia in modo significativo le volontà delle Autorità di Governo egiziana e della Procura generale del ... di non prestare alcuna collaborazione al Ministero della giustizia e alla Autorità giudiziaria italiana per il processo a carico dei quattro imputati in ordine al sequestro di persona e alla morte di ...;

Emblematico al riguardo è il rifiuto di collaborazione argomentato con il principio del ne bis in idem. Infatti, il provvedimento che ha archiviato le indagini per la morte di ...(Memorandum, datato...), è stato adottato dal Procuratore Generale del ..., e quindi non da un giudice terzo, ma dallo stesso organo che ha svolto le indagini, che peraltro nell'ordinamento della Repubblica Araba di Egitto non è indipendente e autonomo rispetto al Governo. Non vi è stato pertanto nessun processo in Egitto a carico dei quattro imputati, e non è stato emesso alcun provvedimento da un Giudice terzo rispetto al Procuratore del Cairo. Come già è stato scritto nella ordinanza di sospensione del procedimento, le argomentazioni dell'Autorità giudiziaria egiziana appaiono quantomeno pretestuose e significative della volontà di non far processare in Italia i quattro ufficiali della National Security egiziana.

In data 30 dicembre 2022 è entrata in vigore la «Riforma Cartabia» che ha introdotto il nuovo testo dell'art. 420-bis c.p., prevedendo altresì che il GUP provveda con sentenza di non doversi procedere ex art. 420-*quater* c.p.p. per mancata conoscenza della pendenza del processo.

All'udienza del 13 febbraio 2023, preso atto dell'ulteriore esito negativo delle ricerche compiute dalle Forze dell'Ordine per reperire gli imputati, nonché della motivazione della sentenza Cass. Sez. I n. 2322 del 2022, con la quale era stata dichiarata l'inammissibilità dell'impugnazione proposta dal pubblico ministero avverso l'ordinanza di sospensione del processo, sempre su richiesta del pubblico ministero e dei difensori, veniva disposto un rinvio per esaminare i contenuti del provvedimento della Corte di cassazione e per prendere posizione sulle eventuali implicazioni giuridiche anche alla luce della recente entrata in vigore della c.d. riforma «Cartabia». Inoltre, su richiesta dell'avv. Alessandra Ballerini ai sensi dell'art. 420-*bis* comma 2 codice di procedura penale nuovo testo, il GUP disponeva di



ascoltare il Presidente del Consiglio dei ministri on. ... e il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale on. ... , in ordine alle rassicurazioni e promesse ricevute da parte del Presidente circa la sua volontà di collaborare con le Autorità italiane per la risoluzione del «caso...». All'esito dell'udienza il GUP rinviava al 3 aprile 2023.

A seguito di nota scritta dell'Avvocatura generale dello Stato, in data 1° marzo 2023, la citazione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, veniva revocata con ordinanza del 3 marzo 2023 notificata agli avvocati e al pubblico ministero.

In particolare il GUP prendeva atto delle argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, di cui si riporta la parte più significativa:

«... , il contenuto dei suddetti colloqui si iscrive nell'ambito delle relazioni di politica internazionale intrattenute tra la Repubblica italiana e la Repubblica Araba d'Egitto, e riguarda, quindi, attività svolta nell'esercizio di una delle più rilevanti prerogative dell'azione di Governo, nella sua più specifica accezione di politica estera. E, invero, secondo la prassi internazionale costantemente applicata dagli Stati, i contenuti dei colloqui, bilaterali o plurilaterali, fra i rappresentanti di Governo non possono essere divulgati se non attraverso comunicati congiunti e condivisi. La divulgazione dei medesimi contenuti, senza il consenso dello Stato estero interessato, potrebbe, pertanto, incidere sulla credibilità dell'Italia nella Comunità internazionale. Ne consegue che il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale hanno l'obbligo di astenersi dal riferire notizie riguardanti lo specifico contenuto dei colloqui avuti con il Presidente della Repubblica Araba d'Egitto in quell'occasione. Peraltro, come in precedenza evidenziato, alla scorsa udienza del 13 febbraio 2023, il legale dei famigliari di ...ha già prodotto le notizie giornalistiche relative ai comunicati stampa emessi sull'esito del colloqui avuti tra i rappresentanti politici italiani ed egiziani, i quali contengono, dunque, l'interezza dei contenuti dei colloqui suscettibili di divulgazione, rispetto ai quali il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro per gli Affari Esteri e la cooperazione internazionale non potrebbero fornire — per le ragioni sopra esposte — elementi informativi di maggiore dettaglio...»;

All'udienza del 3 aprile 2023, il Procuratore della Repubblica chiedeva ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, nei termini sopra esposti; quindi il giudice si riservava fino all'udienza del 31 maggio 2023.

All'odierna udienza, il giudice dava atto dell'esito negativo degli accertamenti effettuati dal R.O.S. Carabinieri Reparto Antiterrorismo, sulle quattro utenze telefoniche indicate in via riservata dal difensore della famiglia ..., ritenute riconducibili agli imputati, nonché sugli indirizzi di posta elettronica anch'essi ritenuti riconducibili agli imputati. In estrema sintesi secondo il R.O.S. per poter avere un riscontro effettivo e attuale sugli utilizzatori delle utenze telefoniche in oggetto e sugli indirizzi di posta elettronica, occorrerebbe pur sempre l'assistenza giudiziaria delle Autorità egiziane.

*La sentenza della Corte di cassazione I sez., del 15 luglio 2023, n. 2322, depositata il 9 febbraio 2023.*

Il pubblico ministero faceva ricorso avverso l'ordinanza del GUP dell'11 aprile 2023 che aveva disposto la sospensione del procedimento con nuove ricerche per il rintraccio degli imputati e la notifica a mani proprie, unitamente alla ordinanza della Corte d'Assise di Roma del 14 ottobre 2021, che aveva dichiarato la nullità della pregressa dichiarazione di assenza e del decreto che disponeva il giudizio emesso dal GUP dott. Balestrieri, in data 25 maggio 2021.

Secondo il pubblico ministero si trattava di provvedimenti abnormi, di cui chiedeva la declaratoria di nullità e la conseguente restituzione degli atti alla Corte d'assise.

La Suprema Corte in sintesi statuiva quanto segue:

a) Contrariamente agli assunti del pubblico ministero ricorrente, l'ordinanza impugnata non è affetta da abnormità. Anzi, essa — al pari del provvedimento della Corte d'assise di Roma in data 14 ottobre 2021, che ha dichiarato nulla la precedente declaratoria di assenza, e il decreto che dispone il giudizio adottati nei confronti degli imputati all'udienza preliminare del 25 maggio 2021 — va esente da qualsivoglia rilievo di legittimità, per essere conforme a diritto l'accertamento delle condizioni giustificative della disposta sospensione del processo.

b) La legge, invero, in continuità con la progressiva introduzione nel sistema processuale penale di regole di maggiore effettività di partecipazione al processo sotto la spinta determinante di decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (... c. Italia del 18 maggio 2004; c. Italia del 10 novembre 2004; ... c. Italia del 25 novembre 2008), ha superato definitivamente il procedimento in contumacia - basato sul mero apprezzamento della regolarità formale delle notifiche - prevedendo un modello lineare sul piano generale, secondo il quale il giudice procede solo se gli risulti con certezza che l'imputato non si è presentato in udienza per sua libera scelta, conoscendo il contenuto delle accuse, la data ed il luogo del processo, ovvero la volontà dello stesso imputato di sottrarsi alla conoscenza del procedimento o di suoi atti.



Il presupposto che il giudice proceda avendo certezza che l'imputato sia a conoscenza delle accuse e della *vocatio in iudicium*, sul quale si basa l'art. 420-bis codice di procedura penale, trova conferma sistematica in plurime disposizioni del codice di rito.

In primo luogo, l'art. 420-quater, comma 1, codice di procedura penale, «Sospensione del processo per assenza dell'imputato», dispone che, non ricorrendo i casi previsti dall'art. 420-bis codice di procedura penale, «[...] se l'imputato non è presente il giudice rinvia l'udienza e dispone che l'avviso sia notificato all'imputato personalmente ad opera della polizia giudiziaria»... Le problematiche relative al processo *in absentia* sono state recentemente esaminate dalle Sezioni Unite (Sez. U, n. 23948 del 28 novembre 2019, dep. 2020, ... Rv. 279420)... — «il fondamento del sistema è che la parte sia personalmente informata del contenuto dell'accusa e del giorno e luogo della udienza e, quindi, [...], il processo in assenza è ammesso solo quando sia raggiunta la certezza della conoscenza da parte dell'imputato»;

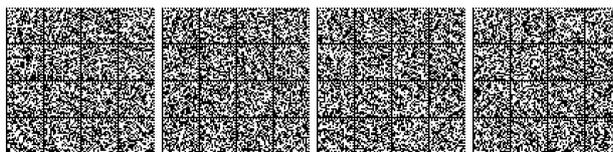
l'art. 420-quater codice di procedura penale prevede che, quando il giudice non abbia raggiunto la certezza della conoscenza della chiamata in giudizio da parte dell'imputato, deve disporre la notifica «personalmente ad opera della polizia giudiziaria»...

Le Sezioni Unite hanno poi puntualmente rilevato che l'art. 420-bis, comma 2, codice di procedura penale, «per la difesa dai «finti inconsapevoli», valorizz[a], quale unica ipotesi in cui possa procedersi pur se la parte ignori la *vocatio in ius*, la “volontaria sottrazione alla conoscenza del procedimento o di atti del procedimento”». Hanno a tale riguardo sottolineato che «evidentemente, si deve trattare di condotte positive, rispetto alle quali si rende necessario un accertamento in fatto, anche quanto al coefficiente psicologico della condotta», senza che la disposizione indicata “tipizzi” o consenta di tipizzare alcuna condotta particolare; sicché «non possono farsi rientrare automaticamente in tale ambito le situazioni comuni quali la irreperibilità, il domicilio eletto etc. Certamente la manifesta mancanza di diligenza informativa, la indicazione di un domicilio falso, pur se apparentemente valido ed altro, potranno essere circostanze valutabili nei casi concreti, ma non possono essere di per sé determinanti, su di un piano solo astratto, per potere affermare la ricorrenza della “volontaria sottrazione”». Ciò perché «se si esaspera il concetto di “mancata diligenza” sino a trasformarla automaticamente in una conclamata volontà di evitare la conoscenza degli atti, ritenendola sufficiente per fare a meno della prova della consapevolezza della *vocatio in ius* per procedere in assenza, si farebbe una mera operazione di cambio di nome e si tornerebbe alle vecchie presunzioni, il che ovviamente è un'operazione non consentita».

c) L'ordinanza del GUP del Tribunale di Roma oggetto di impugnazione e il più volte citato provvedimento della Corte di assise di Roma in data 14 ottobre 2021, puntualmente richiamato nell'impugnata ordinanza, hanno fatto buon Governo degli insegnamenti delle Sezioni Unite. Hanno infatti correttamente escluso che, a fondamento della pretesa effettiva conoscenza da parte degli imputati del contenuto dell'accusa e della *vocatio in iudicium*, possano essere adottati gli elementi valorizzati dal pubblico ministero ricorrente nel corso del procedimento, e ancora dinanzi a questa Corte. Immune da vizi logici o giuridici deve, infatti, ritenersi la valutazione, giustificata in modo assai ampio e articolato dalla Corte di assise, secondo la quale le qualifiche soggettive degli imputati all'interno delle Forze di polizia o degli apparati di sicurezza egiziani, la partecipazione di alcuni di essi al team egiziano incaricato di collaborare con gli inquirenti italiani nel caso ..., il fatto che alcuni di loro siano stati in quella sede sentiti quali persone informate dei fatti circa le indagini svolte in Egitto, e la rilevanza mediatica, anche internazionale, del processo italiano non sono concludenti al fine di ritenere raggiunta la certezza della conoscenza da parte degli imputati del processo a loro carico. Corretta, congrua e priva di profili di illogicità appare al riguardo la motivazione di detti provvedimenti là dove, tra l'altro, indica che i primi elementi sono precedenti all'esercizio dell'azione penale in Italia a carico degli imputati e ritiene congetturale e basate su indimostrate presunzioni le opposte valutazioni del pubblico ministero circa una necessaria e generalizzata osmosi informativa all'interno dei servizi di sicurezza egiziani, ovvero in ordine alla necessaria conoscenza che i medesimi imputati avrebbero in ogni caso tratto dai media internazionali, in particolare da quelli in lingua inglese o araba, circa le precise cadenze del processo instaurato in Italia nei loro confronti.

d) Il superamento della rappresentata situazione, impeditiva della partecipazione degli imputati al processo, per il cui svolgimento sussiste la giurisdizione italiana, tenuta ad applicare senza strappi il tessuto normativo, garantista e rispettoso dei diritti di tutte le parti processuali secondo le coordinate interpretative consegnate, in tema di giudizio in assenza, dalle Sezioni Unite, appartiene alle competenti Autorità di Governo, anche alla luce degli obblighi di assistenza e cooperazione per le stesse discendenti dalle Convenzioni internazionali, e, tra queste più specificamente, da quella contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, conclusa a New York il 10 dicembre 1984, ratificata dall'Italia con legge del 3 novembre 1988, n. 498, e dall'Egitto il 25 gennaio 1986.

Per completezza, infine, si annota che, alla stregua di quanto fin qui esposto, deve ritenersi non rilevante e manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità proposto dal Procuratore generale requisente in riferimento agli articoli 420-bis, comma 2, ultimo periodo, e 420-quater codice di procedura penale (rispetto agli articoli 3, 111 e 117 Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione EDU e alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del



25 ottobre 2012 in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato), nella parte in cui l'art. 420-*quater* codice di procedura penale prevede la sospensione del processo, si sostiene, anche in caso di impossibilità non reversibile di notificare l'avviso dell'udienza all'imputato, che abbia comunque acquisito conoscenza del procedimento o si sia volontariamente sottratto alla conoscenza del procedimento o di atti del medesimo ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 2, ultimo periodo, codice di procedura penale, cui consegue una situazione di paralisi processuale per un tempo indefinito. La questione, infatti, da un lato presuppone che gli imputati abbiano comunque acquisito conoscenza del procedimento o si siano sottratti alla conoscenza dello stesso procedimento o di suoi atti, dato questo escluso nel presente giudizio, D'altro lato, tende a provocare il superamento dell'attuale sistema, frutto di lunga e progressiva elaborazione normativa e di consolidata interpretazione giurisprudenziale, anche in sede europea, maturate proprio al fine di renderlo conforme alle esigenze convenzionali e costituzionali.

Così facendo, prefigura il superamento, in via giudiziaria, di una pretesa «paralisi processuale», che, nel caso di specie, non deriva dai provvedimenti giudiziari esaminati ma da fattori esterni al processo.

La sentenza della Suprema Corte dunque non solo ha confermato l'interpretazione che dell'art. 420-*bis* c.p.p. ha dato la Corte d'assise e il GUP con l'ordinanza di sospensione del procedimento, ma ha escluso la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata dal Procuratore generale in ordine all'art. 420-*quater* (vecchio testo).

*La nuova disciplina della dichiarazione di assenza. In particolare il nuovo testo dell'art. 420-*bis* c.p.p., introdotto dalla «Riforma Cartabia».*

Il procedimento all'udienza del 3 aprile 2023, quando è stata sollevata la questione di costituzionalità, si trovava nella situazione indicata dall'art. 89, comma 2 del decreto legislativo del 10 ottobre 2022, n. 150, secondo cui: «Quando, prima dell'entrata in vigore del presente decreto, nell'udienza preliminare o nel giudizio di primo grado è stata disposta la sospensione del processo ai sensi dell'art. 420-*quater*, comma 2, del codice di procedura penale nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto e l'imputato non è stato ancora rintracciato, in luogo di disporre nuove ricerche ai sensi dell'art. 420-*quinquies* del codice di procedura penale nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto, il giudice provvede ai sensi dell'art. 420-*quater* del codice di procedura penale come modificato dal presente decreto. In questo caso si applicano gli articoli 420-*quinquies* e 420-*sexies* del codice di procedura penale, come modificati dal presente decreto.».

Il testo vigente dell'art. 420-*bis* c.p.p. è il seguente.

1. Se l'imputato, libero o detenuto, non è presente all'udienza, il giudice procede in sua assenza:

a) quando l'imputato è stato citato a comparire a mezzo di notificazione dell'atto in mani proprie o di persona da lui espressamente delegata al ritiro dell'atto;

b) quando l'imputato ha espressamente rinunciato a comparire o, sussistendo un impedimento ai sensi dell'art. 420-*ter*, ha rinunciato espressamente a farlo valere.

2. Il giudice procede in assenza dell'imputato anche quando ritiene altrimenti provato che lo stesso ha effettiva conoscenza della pendenza del processo e che la sua assenza all'udienza è dovuta ad una scelta volontaria e consapevole. A tal fine il giudice tiene conto delle modalità della notificazione, degli atti compiuti dall'imputato prima dell'udienza, della nomina di un difensore di fiducia e di ogni altra circostanza rilevante.

3. Il giudice procede in assenza anche fuori dai casi di cui ai commi 1 e 2, quando l'imputato è stato dichiarato latitante o si è in altro modo volontariamente sottratto alla conoscenza della pendenza del processo.

4. Nei casi previsti dai commi 1, 2 e 3 il giudice dichiara l'imputato assente. Salvo che la legge disponga altrimenti, l'imputato dichiarato assente è rappresentato dal difensore.

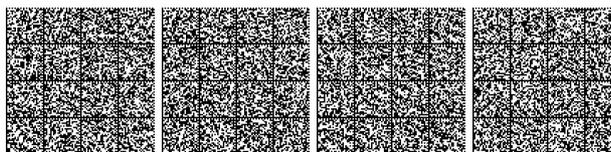
5. Fuori dai casi previsti dai commi 1, 2 e 3, prima di procedere ai sensi dell'art. 420-*quater*, il giudice rinvia l'udienza e dispone che l'avviso di cui all'art. 419, la richiesta di rinvio a giudizio e il verbale d'udienza siano notificati all'imputato personalmente ad opera della polizia giudiziaria.

6. L'ordinanza che dichiara l'assenza dell'imputato è revocata anche d'ufficio se, prima della decisione, l'imputato compare. L'imputato è restituito nel termine per esercitare le facoltà dalle quali è decaduto:

a) se fornisce la prova che, per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento, si è trovato nell'assoluta impossibilità di comparire in tempo utile per esercitare le facoltà dalle quali è decaduto e che non ha potuto trasmettere tempestivamente la prova dell'impedimento senza sua colpa;

b) se, nei casi previsti dai commi 2 e 3, fornisce la prova di non aver avuto effettiva conoscenza della pendenza del processo e di non essere potuto intervenire senza sua colpa in tempo utile per esercitare le facoltà dalle quali è decaduto;

c) se comunque risulta che le condizioni per procedere in sua assenza non erano soddisfatte.



7. Fuori del caso previsto dal comma 6, se risulta che le condizioni per procedere in assenza non erano soddisfatte, il giudice revoca, anche d'ufficio, l'ordinanza che dichiara l'assenza dell'imputato e provvede ai sensi del comma 5.

Il GUP quindi perdurando lo stato di irreperibilità e non essendo stati rintracciati gli imputati, si trova di fronte alle seguenti alternative:

a) Rigettare la richiesta del pubblico ministero e applicare l'art. 89 citato dichiarando con sentenza ex art. 420-*quater* c.p.p., il non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte degli imputati;

b) Rigettare la richiesta del pubblico ministero e ritenere che sussistono le condizioni per dichiarare l'assenza degli imputati ex art. 420-*bis*, comma 2 c.p.p. e quindi che i predetti hanno effettiva conoscenza della pendenza del processo e che l'assenza all'udienza preliminare sia dovuta ad una scelta volontaria e consapevole;

c) Rigettare la richiesta del pubblico ministero e ritenere che sussistono le condizioni per dichiarare l'assenza degli imputati ex art. 420-*bis*, comma 3 c.p.p. e quindi che i predetti si sono volontariamente sottratti alla conoscenza della pendenza del processo.

d) Rigettare la richiesta del pubblico ministero, dando una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 420-*bis* commi 2 e 3 c.p.p., tesi sostenuta dalle costituite parti civili. Secondo queste ultime deve ritenersi altrimenti provata la conoscenza della pendenza del processo da parte degli imputati, quando il processo è un fatto notorio, con ampia risonanza mediatica, pubblicizzato a mezzo stampa e/o altro mezzo di diffusione, non solo in Italia ma anche all'estero (e segnatamente in Egitto), e risulti che l'Autorità giudiziaria abbia profuso ogni sforzo, fatto tutto il possibile per rintracciare gli imputati e portarli a conoscenza del processo e ciò nonostante questi si siano sottratti al processo. In ultima analisi, poiché «*ad impossibilia nemo tenetur*», deve ritenersi provata la conoscenza del processo da parte degli imputati, quando è certo che gli stessi conoscono della esistenza del procedimento a loro carico e non è possibile notificare formalmente l'imputazione o la *vocatio in iudicium* a causa della mancata cooperazione dello Stato di appartenenza o di residenza.

e) Accogliere la richiesta del pubblico ministero, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 420-*bis* codice di procedura penale nuovo testo, nei termini sopra indicati.

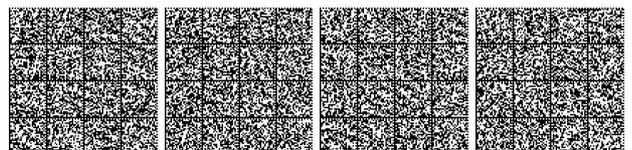
Deve darsi per scontato che la normativa applicabile — anche in considerazione delle precedenti pronunce della Corte d'assise, del GUP, che ha sospeso il procedimento ex art. 420-*quater*, comma 2 codice di procedura penale (vecchio testo) e della Corte di cassazione — sia quella relativa alla mancata conoscenza della pendenza del processo, posto che il procedimento è stato sospeso per mancato rintraccio degli imputati e la ordinanza di sospensione del processo, è stata ritenuta pienamente legittima dalla Corte di cassazione che ha rigettato come inammissibile, il ricorso del pubblico ministero. La norma come si è detto è stata ora sostituita dal nuovo testo richiamato.

La Corte d'assise ha già valutato negativamente gli elementi fattuali che avevano indotto il GUP a dichiarare l'assenza, e questi elementi sono stati altresì considerati insufficienti dalla Corte di cassazione con la sentenza che ha dichiarato inammissibile il ricorso del pubblico ministero, in base al principio che la volontà di sottrarsi al processo deve essere valutata in base a condotte positive dell'imputato, non potendo il giudice basarsi sull'inerzia dell'imputato o sulla mancanza di diligenza da parte di quest'ultimo nell'informarsi sulla pendenza del processo, perché «si farebbe una mera operazione di cambio nome e si tornerebbe alle vecchie presunzioni, il che ovviamente è un'operazione non consentita».

Gli elementi fattuali successivi a quelli considerati dalla Corte d'assise, dal GUP con l'ordinanza di sospensione del processo e dalla Corte di cassazione, dimostrano ancora di più che il procedimento in corso per il sequestro di persona, la tortura e l'omicidio di ..., ha avuto larga risonanza mediatica in Italia, nei Paesi Arabi e in Egitto e che vi è la prova evidente della volontà dell'Autorità di Governo della Repubblica Araba di Egitto e dell'Autorità giudiziaria del ..., di non dare assistenza giudiziaria all'Autorità giudiziaria italiana per il rintraccio e la notificazione degli atti ai quattro imputati.

Tale quadro probatorio però riguarda la volontà dello Stato egiziano di sottrarre i quattro imputati al nostro processo, ma non è tale da far ritenere provata la volontà dei quattro imputati di sottrarsi al processo. In ipotesi, gli stessi o anche solo uno di loro, potrebbero voler partecipare al processo in Italia, magari per dimostrare di essere innocenti, e la loro partecipazione essere invece impedita dalle Autorità egiziane.

La notorietà anche in Egitto del «...», che ha indotto il Governo italiano a sollecitare il Capo di Stato di quel Paese per trovare una soluzione, anche politica, della vicenda, non consente di ritenere positivamente provata la volontà degli imputati di sottrarsi al processo ovvero di ritenere provato che gli stessi abbiano partecipato in qualsiasi modo alle decisioni dell'Autorità di Governo egiziano o dell'Autorità giudiziaria del ..., di non cooperare per il rintraccio e le notifiche degli atti.



La volontà degli imputati dunque nel caso che ci occupa, può essere accertata solamente mediante una presunzione, perché può ritenersi ragionevole e verosimile presumere che gli imputati, i quali hanno anche partecipato alle indagini egiziane e sono stati sentiti come persone informate dei fatti dal pubblico ministero italiano, siano a conoscenza del procedimento a loro carico in Italia per il sequestro di persona, la tortura e l'omicidio di .... Eppure ciò non basta, perché la normativa vigente sul processo in assenza, è stata introdotta allo scopo di escludere ogni presunzione di conoscenza e di procedere in assenza dell'imputato solamente quando è effettiva la conoscenza del processo a suo carico, sia in ordine alle imputazioni sia in ordine alla «*vocatio in iudicium*» ovvero è positivamente provata la sua volontà di sottrarsi al processo.

L'attuale normativa del processo in assenza è stata introdotta per adeguare quella precedente, alla giurisprudenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della Suprema Corte, che avevano escluso ogni possibilità di procedere in assenza in base alla presunzione di conoscenza del procedimento. Dunque, la «Riforma Cartabia» dell'art. 420-*bis* c.p.p., va intesa in senso più rigoroso rispetto alla normativa precedente, perché fa riferimento alla conoscenza effettiva, non presunta, del processo (non del mero procedimento).

Al riguardo vanno richiamati in questa sede alcuni passi della «Relazione dell'Ufficio del Massimario» n. 2 del 5 gennaio 2023.

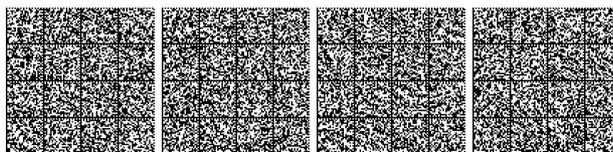
«La disciplina del processo in assenza introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2022 è ispirata all'esigenza di una complessiva rivisitazione e rimodulazione della normativa precedente al duplice scopo di rendere più efficiente il processo, evitando che la sua celebrazione sia vanificata dalla attivazione di rimedi per il caso in cui l'imputato non ne abbia avuto effettiva conoscenza, ed a quello di adeguare la normativa interna alle indicazioni e ai principi elaborati dalla giurisprudenza europea, ed in particolare al riconoscimento in termini di diritto soggettivo della possibilità per l'imputato di essere presente nel processo che lo riguarda, ai fini dell'esercizio delle prerogative riconosciutegli dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ... Le Sezioni Unite, consapevoli della perdurante criticità del sistema, attraverso varie pronunce, hanno interpretato le disposizioni relative al processo *in absentia* introdotte nel 2014 in termini che fossero coerenti con le indicazioni provenienti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, riaffermando innanzitutto il principio per cui, affinché un processo svoltosi in assenza possa considerarsi conforme all'art. 6 della Convenzione EDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è indispensabile che l'imputato ne abbia avuto conoscenza effettiva. A tal fine si è ritenuto insufficiente che egli sia stato informato dell'esistenza di un'indagine penale a suo carico, dal momento che la consapevolezza del processo è garantita solo dalla conoscenza di un provvedimento formale di *vocatio in iudicium* contenente l'indicazione dell'accusa formulata, nonché della data e del luogo di svolgimento del giudizio (Sez. Unite, n. 28912 del 28 febbraio 2019, ..., Rv. 275716 - 01)...

Con la successiva sentenza n. 23948 del 2E/11/2019, dep. 2020, ..., Rv. 279420, le Sezioni unite hanno escluso che gli indici di conoscenza indicati dall'art. 420-*bis* codice di procedura penale possano considerarsi come presunzioni, dal momento che una tale interpretazione «non potrebbe mai essere consentita perché in violazione delle disposizioni convenzionali quali interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo».

Recependo questi approdi della giurisprudenza di legittimità e al fine di adeguarsi alle indicazioni europee, ed in particolare alla direttiva (UE) 343/2016 (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali), la legge 27 settembre 2021, n. 134 ha rimodellato i presupposti del processo in assenza ponendovi a fondamento, non più la conoscenza legale o presunta del processo da parte dell'imputato, bensì la sua conoscenza concreta ed effettiva, assicurata, a monte, attraverso un rinnovato sistema di notificazioni e a valle dal controllo che il giudice è chiamato ad effettuare in ordine alla reale consapevolezza dello svolgimento del processo. Ed infatti, il criterio direttivo fondamentale, che permea tutta la riforma del cd. processo in assenza, è quello secondo il quale in tanto il processo può procedere pur in mancanza dell'imputato, in quanto vi sia la certezza che egli ne abbia effettiva conoscenza e che la sua mancata partecipazione ad esso sia frutto di scelta volontaria».

Quanto precede porta ad escludere la interpretazione proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la conoscenza del processo e la volontà di sottrarsi allo stesso da parte degli imputati, possa essere desunta: dall'ampia risonanza mediatica; dalle prese di posizione pubbliche in territorio egiziano in ordine alla pendenza del procedimento in Italia; dal fatto che gli imputati nella qualità di funzionari della National Security Agency hanno preso attivamente parte alle indagini condotte in loco sul caso «...».

Tale interpretazione porta inevitabilmente a presumere la conoscenza del processo da parte degli imputati valorizzando elementi estranei alla volontà degli stessi, così contraddicendo lo spirito e la *ratio* della riforma. Peraltro, tale prospettazione è stata già ampiamente censurata dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento alla precedente normativa (assai meno rigorosa dell'attuale), che, come si è visto, è stata modificata proprio al fine di escludere ogni presunzione di conoscenza del processo.



*Sulle osservazioni dell'avv. Alessandra Ballerini, difensore dei prossimi congiunti di ... (costituendo parti civili).*

Allo stesso modo non si ritiene adeguata l'argomentazione del difensore della famiglia in merito alla «effettiva conoscenza della pendenza del processo» dei quattro imputati. Secondo l'avvocato:

«..., nel caso di specie, questa difesa non ha dubbi sul fatto che gli odierni imputati da un lato siano a conoscenza del processo che li riguarda e che d'altra parte si stiano volontariamente sottraendo sia dall'averne una conoscenza ufficiale, sia di conseguenza dal prendervi parte: infatti, come evidenziato nel corso delle scorse udienze dal pubblico ministero e dalla scrivente difesa la notizia dell'avvio del procedimento giudiziario in Italia per il sequestro, le torture e l'uccisione di ... a carico dei quattro odierni imputati ha avuto e continua ad avere enorme risonanza mediatica non solo in Italia, ma anche nei Paesi di lingua araba, tra cui l'Egitto (casi come da estratti stampa depositati nelle precedenti udienze da questa difesa). Ancora il 28 aprile u.s., a seguito di una manifestazione organizzata dalla Fnsi insieme ad Art. 21, Adi (Associazione dei dottorandi italiani) e numerose altre associazioni, in contemporanea davanti all'ambasciata egiziana a Roma ed al consolato egiziano a Milano, la notizia del processo a carico dei quattro imputati, di cui sono stati ben scandite le generalità, ha avuto altissima risonanza nella stampa araba.

Peraltro vale la pena ricordare che gli odierni imputati sono alti funzionari della National Security Agency ed hanno non solo preso attivamente parte alle indagini condotte in loco sull'uccisione di ..., ma sono nelle condizioni di essere informati, per la loro qualifica e funzione, di qualsiasi notizia riguardante il suddetto procedimento... ..

Nel caso di specie sussistono in effetti molti elementi valutabili nel loro complesso che permettono di giungere alla conclusione che gli accusati si siano volontariamente sottratti al procedimento, di cui erano a conoscenza sin dal ...

Come già indicato dagli inquirenti e ritenuto dal G.U.P. nel procedimento promosso in Italia, si ricorda che nel corso delle indagini gli imputati furono sentiti reiteratamente e per questa ragione hanno avuto conoscenza della pendenza del procedimento. Inoltre la notizia della pendenza del procedimento, degli atti assunti dal pubblico ministero e della data di fissazione delle varie udienze ha avuto ampia copertura mediatica, anche in lingua araba tanto da essere veri e propri fatti «notori». Gli apparati investigativi egiziani, di cui gli imputati hanno fatto parte con ruoli apicali o ne sono stati membri, hanno avuto conoscenza grazie a numerosissime riunioni del team investigativo congiunto e del "Memorandum" redatto dalla Procura generale egiziana del .... dal quale si evince che gli stessi imputati erano indagati anche in Egitto. Inoltre, gli indagati sono stati reiteratamente invitati sia per via diplomatica sia per rogatoria ad eleggere domicilio in Italia ai sensi dell'art. 169 codice di procedura penale e la mancanza di riscontro deve essere letta come prova certa della volontaria sottrazione al procedimento.»

La tesi dell'Avv. Alessandra Ballerini, come anche quella dell'Avvocatura dello Stato, trae spunto dagli elementi che sono stati valorizzati dal GUP nella dichiarazione di assenza dichiarata nulla dalla Corte d'assise, elementi che sono stati valutati come insufficienti anche da questo GUP e dalla Corte di cassazione, la quale nella sentenza del 7 luglio 2022 (depositata il 9 febbraio 2023), che ha dichiarato inammissibile il ricorso del pubblico ministero, entrando nel merito della questione, si è espressa negativamente. Questi elementi fattuali sono stati ritenuti insufficienti in base al vecchio testo dell'art. 420-bis c.p.p., ma la Corte di cassazione ha depositato la motivazione nel febbraio 2023 ed aveva ben presente il nuovo testo della norma.

Va ribadito che tali elementi fattuali portano a "presumere" che i quattro imputati siano a conoscenza del procedimento a loro carico in Italia, ma non sono sufficienti per ritenere che questi siano a conoscenza delle contestazioni e della *vocatio in iudicium* e che l'assenza sia dovuta ad una scelta volontaria e consapevole.

Va inoltre sottolineato che il nuovo testo dell'art. 420-bis c.p.p., ha adeguato la normativa sul processo in assenza, alla giurisprudenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della Corte di cassazione ed ha quindi reso ancora più rigorosa la normativa, escludendo che si possa in alcun modo «presumere» che l'imputato abbia effettiva conoscenza del processo (non più del procedimento) a suo carico.

Anche l'ulteriore argomentazione del difensore della famiglia .... relativa all'art. 420-bis c.p.p., comma 3 c.p.p., non appare adeguata al caso di specie.

In sostanza si fa riferimento alla Relazione del Massimario della Corte di cassazione, laddove afferma:

«La regola della necessaria conoscenza dello svolgimento del processo incontra due deroghe indicate nel comma 3 dell'art. 420-bis. Questo consente che, anche in mancanza delle condizioni indicate nei commi precedenti, si proceda in assenza nei confronti dell'imputato latitante o che si sia volontariamente sottratto alla conoscenza della pendenza del processo.

In tali ipotesi, non vi è la certezza che egli sia consapevole dell'esistenza di un processo, e tuttavia il legislatore dispone che questo faccia comunque il suo corso. Tale deroga, la quale costituisce attuazione del criterio dettato dall'art. 1, comma 7, lettera f) della legge delega, è conforme alla direttiva 2016/343/UE che all'art. 8, par. 3, consente agli Stati membri di svolgere il processo in assenza quando l'imputato non può essere rintracciato «nonostante gli sforzi profusi».



Ulteriore ipotesi di deroga è prevista nel caso di volontaria sottrazione alla conoscenza del processo, la quale ricorre quando l'imputato, avendo avuto una qualche informazione in ordine al fatto che si svolgerà un processo nei suoi confronti, fa in modo di non ricevere alcuna comunicazione ufficiale, da parte degli organi a ciò preposti.

In tal caso la deroga si giustifica in ragione della volontà dell'imputato non solo di sottrarsi al processo, ma prima ancora di ostacolarne lo svolgimento impedendo di esserne formalmente informato. Anche in tal caso spetta al giudice accertare se ricorrano i presupposti di tale ipotesi derogatoria e, in caso affermativo, darne conto con specifica motivazione, (così Relazione su novità normativa: La "riforma Cartabia" del 5 gennaio 2023 dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione pag. 98).»

La deroga riguarda l'ipotesi in cui non si è potuto procedere alla notifica formale degli atti del processo, perché l'imputato si è volontariamente sottratto alla conoscenza della pendenza del processo.

Tuttavia in questo caso non vi sono condotte attive degli imputati che possono essere valutate dal giudice per accertare che gli stessi si siano «volontariamente» sottratti alla conoscenza della pendenza del processo. Come si è visto sopra, la suprema Corte ha più volte chiarito, segnatamente nella sentenza del «processo ...», che la volontà di sottrarsi al processo deve ricavarsi da condotte attive e non dall'inerzia o da condotte omissive o negligenti dell'imputato, ed in particolare: «Le Sezioni Unite hanno poi puntualmente rilevato che l'art. 420-bis, comma 2, codice di procedura penale, «per la difesa dai "finti inconsapevoli", valorizz[a], quale unica ipotesi in cui possa procedersi pur se la parte ignori la *vocatio in ius*, la "volontaria sottrazione alla conoscenza del procedimento o di atti del procedimento"». Hanno a tale riguardo sottolineato che «evidentemente, si deve trattare di condotte positive, rispetto alle quali si rende necessario un accertamento in fatto, anche quanto al coefficiente psicologico della condotta», ... Ciò perché «se si esaspera il concetto di "mancata diligenza" sino a trasformarla automaticamente in una conclamata volontà di evitare la conoscenza degli atti, ritenendola sufficiente per fare a meno della prova della consapevolezza della *vocatio in ius* per procedere in assenza, si farebbe una mera operazione di cambio di nome e si tornerebbe alle vecchie presunzioni, il che ovviamente è un'operazione non consentita».

Orbene, nel caso di specie non sono state accertate condotte attive dei quattro imputati per sottrarsi al processo, questi non sono mai stati raggiunti da alcuna notifica e non è noto il luogo di lavoro o di domicilio e, come ha spiegato la suprema Corte non possono essere valorizzate le funzioni esercitate dai quattro imputati e l'aver partecipato alle indagini in Egitto, né tantomeno il fatto di essere stati sentiti in qualità di testimoni dal pubblico ministero italiano.

Ancora una volta la volontà di sottrarsi al processo è ricavata da una «presunzione di conoscenza» basata sugli elementi fattuali più volte richiamati, che semmai provano la volontà delle Autorità egiziane di sottrarre i quattro imputati al processo in Italia.

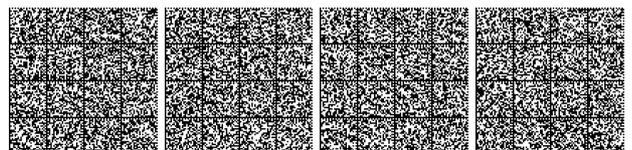
Anche l'ampio richiamo dell'avv. Ballerini alla sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 2022 nella causa C-569/20, non appare consono al caso che ci occupa.

Il caso sottoposto dal Tribunale specializzato per i procedimenti penali bulgaro, alla Corte di giustizia, era il seguente:

la Procura specializzata bulgara aveva avviato un procedimento penale a carico di IR, accusato di partecipazione ad un'organizzazione criminale finalizzata alla commissione di reati tributari punibili con pene detentive. Inizialmente, l'atto di imputazione veniva notificato personalmente a IR e a seguito di tale notifica, IR indicava l'indirizzo (per noi domicilio) al quale avrebbe potuto essere contattato. Tuttavia, avviata la fase giurisdizionale del procedimento penale, davanti al Tribunale specializzato per i procedimenti penali, IR non veniva trovato all'indirizzo da lui indicato e vani erano i tentativi di convocarlo per l'udienza. Il giudice nominava un avvocato d'ufficio, che tuttavia non riusciva a contattare il predetto. L'atto di imputazione notificato a IR, essendo inficiato da un'irregolarità, veniva dichiarato nullo e, di conseguenza, il procedimento veniva chiuso. In seguito, veniva redatto un nuovo atto di imputazione e il procedimento veniva riaperto. In tale occasione, IR veniva nuovamente ricercato, anche attraverso i membri della sua famiglia, i suoi ex datori di lavoro e gli operatori di telefonia mobile, ma non era possibile rintracciarlo.

Il giudice del rinvio ne deduceva che IR si era dato alla fuga e riteneva che, in tali circostanze, la causa potesse essere giudicata in assenza di IR. Orbene, il giudice rimettente chiedeva alla Corte di giustizia se una tale situazione potesse rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 8, paragrafo 2, della direttiva 2016/343 o piuttosto nell'ipotesi prevista all'art. 8, paragrafo 4, di detta direttiva.

Il caso sottoposto alla Corte di giustizia è dunque assai diverso dalla situazione relativa al processo ..., perché in quella occasione all'imputato era stato notificato inizialmente il capo di imputazione e a seguito di questa notifica egli aveva eletto un domicilio. L'impossibilità di convocarlo per l'udienza e successivamente di rintracciarlo nonostante tutti gli sforzi dell'Autorità giudiziaria, dunque teneva conto della pregressa notifica del capo di imputazione e della elezione del domicilio per le successive notifiche. In una situazione di questo tipo in Italia il giudice potrebbe dichiarare l'assenza in base all'art. 420-bis, comma 2 c.p..



La Corte di giustizia in relazione al processo bulgaro affermava che:

«Occorre infine rilevare che dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte risulta che l'atto di imputazione originario, notificato personalmente a IR, è stato dichiarato nullo. Il nuovo atto d'imputazione, sul quale si fonda il processo attualmente svolto in contumacia, non è stato notificato personalmente, in quanto IR, senza informarne le autorità competenti, ha lasciato, per un periodo a priori indeterminato, il luogo di cui aveva comunicato l'indirizzo al termine della notifica dell'atto di imputazione originario e che aveva indicato come l'indirizzo al quale avrebbe potuto essere contattato... Nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio dovesse constatare che il contenuto del nuovo atto di imputazione corrisponde all'atto di imputazione originario e che tale nuovo atto, pur non avendo potuto essere consegnato personalmente a IR, è stato inviato e consegnato all'indirizzo che quest'ultimo aveva comunicato alle autorità incaricate dell'istruzione penale dopo aver ricevuto l'atto di imputazione originario, tali circostanze potrebbero costituire indizi precisi e oggettivi atti a consentire di ritenere che IR, essendo stato informato, conformemente alla direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (GU 2012, L 142, pag. 1), della natura e della causa dell'accusa formulata a suo carico e, quindi, del fatto che si sarebbe svolto un processo nei suoi confronti, abbia, lasciando l'indirizzo che aveva comunicato alle autorità, al fine di sottrarsi all'azione della giustizia, impedendo a queste ultime di informarlo ufficialmente dello svolgimento di tale processo. Spetta tuttavia al giudice del rinvio effettuare tutte le verifiche a tal riguardo alla luce dell'insieme delle circostanze del procedimento principale.»

In questa sede, la sentenza della Corte di giustizia segnalata dall'Avv. Ballerini, non può essere ritenuta rilevante, perché riguarda un caso in cui l'imputato conosceva l'imputazione (inizialmente notificatagli personalmente), aveva eletto il domicilio per le successive notificazioni di quel procedimento, e senza comunicare il trasferimento del domicilio all'Autorità giudiziaria, si era reso ir reperibile al domicilio eletto per la notifica della convocazione all'udienza davanti al Giudice.

In quel caso l'imputato era a conoscenza del processo e dell'imputazione, anche se non gli era stata notificata la fissazione dell'udienza, situazione affatto diversa da quella dei nostri imputati. Peraltro, la Corte di giustizia ha affermato il principio che le norme interne sono coerenti con gli articoli 8 e 9 della direttiva UE 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, CEDU, se nel caso in cui si proceda in assenza (o in contumacia) vi sia «in linea di principio la possibilità, a seguito della notifica della condanna, di far valere direttamente il diritto, riconosciuto dalla direttiva, di ottenere la riapertura del processo o l'accesso a un mezzo di ricorso giurisdizionale equivalente che conduca ad un nuovo esame del merito della causa in sua presenza. Tale diritto può tuttavia essere negato all'imputato qualora da indizi precisi e oggettivi risulti che quest'ultimo ha ricevuto informazioni sufficienti per essere a conoscenza del fatto che si sarebbe svolto un processo nei suoi confronti e, con atti deliberati e al fine di sottrarsi all'azione della giustizia, ha impedito alle autorità di informarlo ufficialmente di tale processo». Da quanto precede se ne può dedurre che le ipotesi di cui agli articoli 420-*bis* comma 2 e comma 3 c.p.p., sono in linea con gli articoli 8 e 9 della direttiva UE 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, CEDU, in quanto:

a) l'art. 175, comma 2.1, prevede a) che l'imputato giudicato in assenza è restituito, a sua richiesta, nel termine per proporre impugnazione, salvo che vi abbia volontariamente rinunciato, se, nei casi previsti dall'art. 420-*bis*, commi 2 e 3, fornisce la prova di non aver avuto effettiva conoscenza della pendenza del processo e di non aver potuto proporre impugnazione nei termini senza sua colpa;

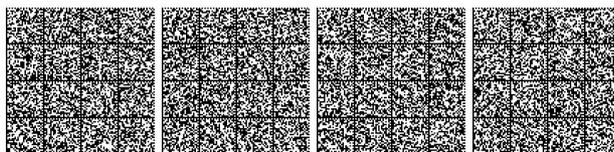
b) il comma 6 dell'art. 420-*bis* c.p.p. prevede la revoca della assenza e la remissione in termini dell'imputato nel caso che questi dimostri di essersi trovato nella impossibilità di comparire per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento;

c) analogamente l'art. 604, comma 5-*bis* cpp in materia di appello prevede in quei casi la nullità della sentenza di condanna e la restituzione degli atti al giudice del primo grado;

d) l'art. 623, comma 1, lettera b-*bis*) per il ricorso per cassazione, analogamente prevede in quei casi l'annullamento con rinvio al giudice che ha emesso la sentenza di condanna.

*Sulle osservazioni dei difensori degli imputati.*

Nella memoria congiunta, i difensori degli imputati, dopo avere ricostruito l'*iter* dei provvedimenti emessi nel corso del procedimento e fatta una esposizione ragionata della giurisprudenza della suprema Corte e della nuova normativa sul processo in assenza, con riguardo alla questione di costituzionalità sollevata dal pubblico ministero, affermano che «qualora venisse accolta la questione di legittimità costituzionale avanzata dalla Procura, si porrebbe al para-



dosso giuridico secondo il quale l'effettiva conoscenza del processo potrebbe essere a prescindere negata agli imputati per la mera iniziativa od inerzia dell'Autorità politica del loro Stato di appartenenza, con conseguente celebrazione del processo nei confronti di soggetti non legittimamente informati e dunque sostanzialmente inconsapevoli».

Tale rilievo non tiene conto che la decisione della Autorità estera di non cooperare con l'Autorità giudiziaria italiana, sostanzialmente porta un beneficio agli imputati, che restano esenti di fatto dalla giurisdizione del giudice italiano. Dunque, diversamente che per le vittime del reato e per i prossimi congiunti che non possono costituirsi parti civili e subiscono un indubbio pregiudizio dalla condotta ostruzionistica dello Stato estero di appartenenza degli imputati, questi ultimi al contrario beneficiano di una sostanziale immunità penale.

Inoltre, mentre il nostro ordinamento prevede specifici rimedi giuridici a tutela dell'imputato che senza sua colpa non abbia potuto intervenire nel processo per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento e dunque abbia subito, non per sua colpa, la decisione dell'Autorità estera di non cooperare con l'Autorità giudiziaria italiana; nessuna tutela è prevista per le persone offese e i loro prossimi congiunti, che subiscono la condotta protezionistica dello Stato estero verso i propri cittadini o residenti, senza poter esercitare alcun rimedio giuridico.

La sentenza di non doversi procedere ex art. 420-*quater* c.p.p., se da un lato non esclude in via definitiva la possibilità di processare gli imputati, dall'altro reca un sicuro e grave pregiudizio alle persone offese e ai loro prossimi congiunti che vedono allontanarsi sine die la possibilità di partecipare ad un giusto processo e, soprattutto, mancando la cooperazione dello Stato estero di appartenenza degli imputati, restano in una situazione di impotente attesa sperando che l'Autorità straniera si decida a cooperare con l'Autorità giudiziaria italiana.

Il contesto normativa in questione, pertanto, in casi come quello del «processo ...», è solo a favore degli imputati e non prende in nessuna considerazione i diritti delle persone offese e dei danneggiati dal reato.

La tesi difensiva comunque troverà risposta anche nelle argomentazioni che seguono sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

#### *Rilevanza della questione di costituzionalità.*

Da quanto sopra deriva che non vi può essere una interpretazione dell'art. 420-*bis* commi 2 e 3 c.p.p., diversa da quella che esclude di ritenere «presunta» la effettiva conoscenza della pendenza del processo e/o la volontà dell'imputato di non comparire in udienza preliminare, ovvero di ritenere «presunta» la volontà dell'imputato di sottrarsi alla conoscenza del processo.

Inoltre, è pure da escludere che la volontà di non partecipare al processo o la volontà di sottrarsi alla conoscenza del processo, possa essere desunta dalla semplice inerzia dell'imputato o da fattori esterni non riconducibili a lui direttamente e personalmente, come nel caso in cui lo Stato estero di appartenenza o di residenza dell'imputato non cooperi con l'Autorità giudiziaria italiana o addirittura volontariamente impedisca che quest'ultima possa esercitare la giurisdizione e procedere nei confronti dei suoi cittadini o residenti.

La giurisprudenza della suprema Corte, che resta attuale anche dopo la «Riforma Cartabia», ed anzi è confortata, rafforzata dal nuovo testo dell'art. 420-*bis*, commi 2 e 3 c.p.p., impedisce di accedere alle tesi indicate dalle costituenti parti civili, come si è visto sopra.

Una eventuale dichiarazione di assenza che si basasse sugli elementi (attuali prospettati dalle costituenti parti civili, già valutati negativamente dalla Corte d'assise e dalla Corte di cassazione nella sentenza del 7 luglio 2022 (depositata il 9 febbraio 2023), porterebbe, in caso di prosecuzione del giudizio, ad una sicura declaratoria di nullità degli atti conseguenti alla dichiarazione di assenza, come già è avvenuto per il precedente decreto di rinvio a giudizio emesso dal GUP in data 25 maggio 2021.

È dunque immediatamente possibile cogliere la rilevanza della questione che si intende prospettare rispetto al caso concreto, qualora venisse affermata l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, commi 2 e 3 c.p.p., nella parte in cui non prevedono la possibilità di procedere in assenza, quando la mancata conoscenza del processo o della pendenza del processo sia dovuta all'accertato rifiuto di assistenza giudiziaria da parte dello Stato estero di appartenenza o di residenza dell'imputato. Infatti, poiché nel caso di specie è stato accertato dal giudice remittente il rifiuto delle Autorità di governo e dell'Autorità giudiziaria della Repubblica Araba di Egitto, di prestare assistenza giudiziaria alla Autorità giudiziaria italiana, per il rintraccio e la notifica degli atti processuali (segnatamente del decreto di fissazione dell'udienza preliminare e della richiesta di rinvio a giudizio) agli imputati (tutti cittadini egiziani, pubblici ufficiali in servizio presso la National Security all'epoca dei fatti), la declaratoria di illegittimità costituzionale consentirebbe di procedere in assenza dei quattro imputati.



Per contro, l'interpretazione letterale dell'art. 420-*bis* commi 2 e 3 c.p.p., o quella più volte indicata secondo le statuizioni delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, da ultimo ribadite dalla sentenza emessa dalla Cassazione sez. I proprio con riferimento al processo inevitabilmente porterebbero ad una declaratoria di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dei quattro imputati ex articoli 420-*quater* c.p.p. e 89, comma 2 decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.

È evidente pertanto l'attualità e l'inerenza della disposizione censurata rispetto alla decisione del Giudice rimettente nonché l'incidenza concreta dell'eventuale decisione di accoglimento, sul presente processo, perché ove la Corte costituzionale ritenesse non conforme a Costituzione la normativa attualmente in vigore, che sostanzialmente condiziona l'esercizio della giurisdizione del Giudice italiano e l'esercizio dell'azione penale del pubblico ministero italiano, per gravissimi crimini, al «grazioso gradimento» dello Stato estero di appartenenza o di residenza degli imputati (peraltro in violazione di principi pattizi)— si aprirebbe la possibilità di procedere penalmente nei confronti degli imputati, salva in ogni caso la possibilità per gli stessi, garantita dalle norme di cui agli artt. 175, comma 2.1 c.p.p., 420-*bis* comma 6 c.p.p., 604 comma 5-*bis* c.p.p., 623 comma 1, lettera b-*bis*) c.p.p., di reclamare successivamente la propria effettiva mancata conoscenza dell'esistenza del processo, per causa di forza maggiore, per altro legittimo impedimento o comunque di non avere avuto conoscenza del processo o di non esser potuti intervenire senza colpa.

Sussiste, dunque, la rilevanza della questione di costituzionalità nell'udienza preliminare in corso, altrimenti destinata a chiudersi con una sentenza di non doversi procedere ex art. 420-*quater* c.p.p.

#### *La non manifesta infondatezza.*

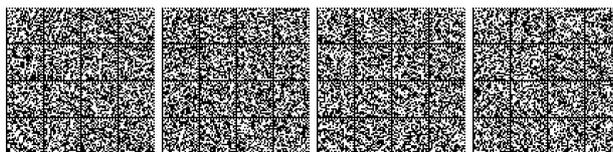
I fattori certi che incidono sulla impossibilità di procedere in assenza sono: *a)* l'accertata volontà dello Stato egiziano (inteso sia come Autorità di governo sia come Autorità giudiziaria competente), di non prestare assistenza giudiziaria all'Autorità giudiziaria italiana per il rintraccio e la notifica del decreto di fissazione dell'udienza preliminare (con l'allegata richiesta di rinvio a giudizio) ai quattro imputati (cittadini egiziani, pubblici ufficiali in servizio all'epoca dei fatti nella National Security), che secondo l'accusa hanno commesso nell'esercizio delle loro funzioni i reati di sequestro di persona, di lesioni gravissime compiute mediante torture, di omicidio volontario conseguente alle sevizie e alle gravissime lesioni inferte; *b)* la presunta conoscenza da parte degli imputati, del procedimento che si svolge in Italia a loro carico per il sequestro di persona, la tortura e la morte di ...avvenuta a ... tra il... e il ..., ricavata da una serie di elementi fattuali (sopra esposti) e dalla risonanza mediatica e notorietà del procedimento in corso, non solo in Italia ma anche in Egitto e in tutto il «mondo arabo» (tesi questa condivisa sia dalla Corte d'assise nella ordinanza del 14 ottobre 2021 sia dalla Corte di cassazione I, sez. penale nella sentenza del 7 luglio 2022 (dep. il 9 febbraio 2023); *c)* la impossibilità di notificare gli atti processuali agli imputati, quale conseguenza del rifiuto delle Autorità egiziane di cooperare con l'Autorità giudiziaria italiana; *d)* il sacrificio del diritto dei prossimi congiunti di ... ad un giusto processo per accertare i fatti e le responsabilità (eventuali) degli imputati, infatti, per effetto della «condotta» dello Stato egiziano, i familiari della vittima non possono costituirsi parti civili nel processo in corso e la tutela giurisdizionale del loro diritto alla «verità» e al risarcimento del danno da reato, non può essere esercitata in giudizio; *e)* la impossibilità per il Giudice dell'udienza preliminare di verificare se gli imputati scientemente e volontariamente si stiano sottraendo al processo in Italia o se invece si tratti di una scelta imposta dalle Autorità egiziane e subita dagli imputati.

#### *1) Violazione degli articoli 24, comma 1 e 2 Cost.*

La violazione dell'art. 24, comma 1 e dell'art. 2 Cost., va richiamata in primo luogo con riferimento alle persone offese e ai danneggiati dal reato, perché l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, ha osservato la Corte costituzionale, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dall'art. 24 della Costituzione ed è da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999; in senso conforme sentenze n. 238 del 2014, n. 120 del 2014 e ordinanza n. 386 del 2004). Esso è riconosciuto a tutti, dal primo comma dell'art. 24 Cost., e a tutti spetta, com'è proprio dei diritti ascrivibili all'alveo dell'art. 2 Cost., riferito all'uomo.

Nel caso di specie, la impossibilità per i prossimi congiunti di ..., far valere il proprio diritto all'accertamento dei fatti, delle responsabilità e al risarcimento del danno conseguente al reato, peraltro determinata dalla volontà dello Stato estero di appartenenza degli imputati, lede sicuramente il diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale dei diritti delle costituite parti civili, le quali sono private del diritto di agire in giudizio non potendo esercitare l'azione civile neppure davanti al giudice civile, dato che anche in quel caso sarebbe necessaria la cooperazione dell'Autorità estera.

La Corte costituzionale, con la sentenza 22 ottobre 2014, n. 238, pronuncia che — nell'affrontare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848, di esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, come interpretato dalla Corte internazionale di giustizia con la sentenza del 3 febbraio 2012, con cui si era negata la



giurisdizione, nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi «iure imperii» dal Terzo Reich — ha affermato che tra «gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale», rientra «il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili», giacché esso «è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo», essendo «intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio».

Anche la recente sentenza della Corte costituzionale che pure ha riconosciuto la dimensione non solo «processuale», ma «sostanziale» del principio della presunzione di innocenza (come ricavabile dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, terza sezione, sentenza 20 ottobre 2020, contro Repubblica di San Marino), nel senso che tale presunzione — in ogni caso di esiti del processo penale diversi dalla condanna impone di «proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, ha affermato che tale principio non «deve ridondare a danno del diritto del danneggiato ad ottenere il risarcimento del pregiudizio cagionatogli dal reato» (Corte cost., sentenza 7 luglio 21, n. 182).

La direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato — recepita dall'Italia con decreto legislativo n. 212 del 2015 —, prevede anche per la vittima del reato, intesa non solo come vittima diretta ma anche come familiare di una persona la cui morte sia stata causata direttamente da un reato (art. 2, comma 1, lettera *a*), *ii*), il diritto di partecipare ai procedimenti penali e il conseguente diritto di ottenere, da essi, l'accertamento dei fatti e le statuizioni risarcitorie.

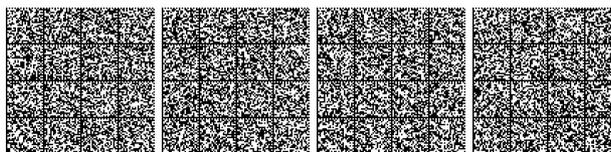
La Corte europea dei diritti dell'uomo, nei casi Abu Zubaydah c. Lituania, (31 maggio 2018, § 610), e Al Nashiric. Romania, (31 maggio 2018, § 641) ha affermato che «laddove nelle indagini siano coinvolte accuse di gravi violazioni dei diritti umani, il diritto alla verità sulle circostanze rilevanti del caso non appartiene solo alla vittima del reato e alla sua famiglia, ma anche ad altre vittime di violazioni simili e al pubblico in generale, che ha il diritto di sapere cosa è successo. Una risposta adeguata da parte delle autorità nelle indagini sulle denunce di gravi violazioni dei diritti umani, può essere generalmente considerata essenziale per mantenere la fiducia del pubblico nella sua adesione allo stato di diritto e per prevenire qualsiasi apparenza di impunità, collusione o tolleranza di atti illeciti.

Sempre secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'indagine dovrà portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili, perché se così non fosse, nonostante la sua importanza fondamentale, l'interdizione inderogabile della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti sarebbe inefficace nella pratica, e sarebbe possibile in alcuni casi per gli agenti dello Stato calpestare, godendo pressoché dell'impunità, i diritti di chi è stato sottoposto al loro controllo (si vedano, tra molte altre sentenze, Assenov e altri c. Bulgaria, 28 ottobre 1998, § 102; .... c. Italia, 6 aprile 2000, § 131, Krastanov c. Bulgaria, 3 settembre 2004, § 57; Vladimir Romanov c. Russia, 24 luglio 2008, § 81; Ali e Ayse Duran c. Turchia, 8 aprile 2008, § 60; Georgiy Bykov c. Russia, 14 ottobre 2010, § 60; ElMasri c. L'ex Repubblica di Macedonia, 13 dicembre 2012, §§ 182 e 185 e la giurisprudenza ivi citata; Dembele c. Svizzera, 24 settembre 2013, § 62; ... c. Italia, 24 giugno 2014, § 62; c. Italia, 1° luglio 2014, § 76; e Dimitrov e altri c. Bulgaria, 1° luglio 2014, § 135).

Il sacrificio del diritto della vittima e dei prossimi congiunti, è tanto più intollerabile, se si considera che nel caso di specie, questo è determinato dallo Stato di appartenenza degli accusati, cioè da un soggetto estraneo alla vicenda giudiziaria, che peraltro è anche firmatario della Convenzione contro la tortura conclusa a New York il 10 dicembre 1984 e ratificata dall'Egitto in data 25 giugno 1986 (entrata in vigore il 26 giugno 1987). Il rifiuto della Repubblica Araba d'Egitto non solo viola la Convenzione internazionale contro la tortura, ma impedisce all'Italia di darvi attuazione (vedi oltre).

## 2) *Violazione degli articoli 24 comma 2 Cost. e 2 Cost.*

La condotta ostruzionistica dello Stato estero, non solo lede il diritto delle vittime del reato ad un giusto processo, ma anche il diritto di difesa degli stessi imputati (cittadini egiziani), diritto che l'art. 24, comma 2 Cost., in attuazione del principio fondamentale sancito dall'art. 2 Cost., espressamente definisce inviolabile riconoscendolo a tutte le persone (cittadini e stranieri). Infatti, il rifiuto di cooperazione o la inerzia delle Autorità estere (nel caso di specie egiziane) non consente al giudice di verificare se gli imputati scientemente e volontariamente abbiano deciso di non partecipare al processo (art. 420-*bis* comma 2 c.p.p.) o se volontariamente si stiano sottraendo alla conoscenza della pendenza del processo (art. 420-*bis*, comma 3 c.p.p.). Invero, tale accertamento, che le norme affidano al GUP, in assenza della cooperazione dell'Autorità estera, risulta assolutamente impossibile da effettuare, perché l'Autorità giudiziaria italiana non ha poteri diretti da esercitare all'estero e necessariamente deve affidarsi alla cooperazione internazionale dello



Stato estero. Non è pertanto da escludere che l'Autorità estera, per ragioni che esulano dall'interesse degli imputati ad un giusto processo, impedisca al suo cittadino o residente, di partecipare al processo in Italia, non consentendo a quest'ultimo di affrontare il processo e di provare la propria innocenza.

La normativa di riferimento è stata chiaramente concepita con riferimento ad imputati che si trovano in territorio italiano o in territori di Stati appartenenti all'Unione europea ovvero in territori di Stati con i quali vi sono accordi di assistenza giudiziaria o anche in assenza di questi ultimi, che comunque cooperino con le Autorità italiane a seguito di rogatoria.

La normativa sul processo in assenza non contempla affatto l'ipotesi in cui i poteri di accertamento del Giudice italiano siano impediti dallo Stato estero, come nel caso di specie, ed il sistema ideato dalla «Riforma Cartabia», entra dunque in crisi sistemica, proprio perché non vi è una norma che preveda un rimedio in casi di questo genere.

Proprio l'assenza di una norma che consenta di procedere in assenza, quando vi è il rifiuto di cooperazione dello Stato estero, incentiva, alimenta situazioni di ostruzionismo o di abuso del diritto. Infatti, se vi fosse una norma di chiusura, come quella appena descritta, lo Stato estero non avrebbe alcun interesse ad ostacolare la giustizia italiana, sapendo che quest'ultima potrebbe avere il suo corso sia in caso di cooperazione sia in caso di accertato rifiuto di cooperazione. Il sistema normativo sul processo in assenza raggiungerebbe un equilibrio razionale proprio in virtù di un «contrappeso» normativo da opporre al potere dello Stato estero di sottrarre i propri cittadini o residenti alla giurisdizione italiana.

La norma così intesa, sarebbe perfettamente in linea con le indicazioni della Corte di giustizia, perché come sopra abbiamo evidenziato con la sentenza del 19 maggio 2022 (causa C-569/20), la deroga al principio della effettiva conoscenza del processo da parte dell'imputato, non viola gli articoli 8 e 9 della direttiva 2016/343, nel caso in cui le Autorità nazionali competenti, nonostante i loro ragionevoli sforzi, non riescono a rintracciare l'imputato e per tale motivo, a comunicare le informazioni sul processo svolto nei suoi confronti, purché però in caso di processo in assenza, in contumacia o, se del caso, di condanna in assenza o in contumacia, in linea di principio, all'imputato si dia la possibilità di far valere direttamente il diritto, riconosciuto da tale direttiva, di ottenere la riapertura del processo o l'accesso ad un mezzo di ricorso giurisdizionale equivalente, che conduca ad un nuovo esame del merito della causa in sua presenza. Tale diritto può tuttavia essere negato all'imputato qualora da indizi precisi e oggettivi risulti che quest'ultimo aveva ricevuto informazioni sufficienti per essere a conoscenza del processo nei suoi confronti e, al fine di sottrarsi all'azione della giustizia, abbia impedito alle autorità di informarlo ufficialmente del processo.

Orbene, il nostro ordinamento giuridico, come si è visto sopra, ha predisposto i rimedi che consentono all'imputato processato in assenza, di essere nuovamente rimesso in termini o di essere processato in primo grado o in appello, quando dimostri di non avere avuto conoscenza del processo o di non aver potuto partecipare per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento e comunque non per sua colpa.

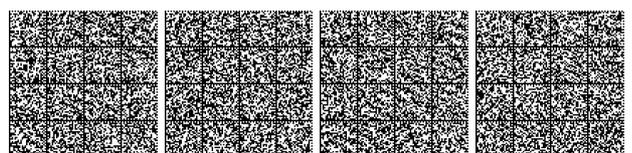
### 3) *Violazione degli articoli 24 e 3 Cost.*

La impossibilità di procedere in assenza degli imputati per l'inerzia o il rifiuto a cooperare da parte delle Autorità dello Stato estero di appartenenza, priva di effettività l'art. 24 Cost., riguardo alle persone offese dal reato ovvero dei loro prossimi congiunti. L'«effettività dell'accesso alla tutela giurisdizionale» è svuotata della propria portata sostanziale, in quanto si fa gravare l'inerzia degli apparati governativi e giudiziari dei Paesi esteri che non intendono cooperare con la Giustizia italiana, sulle persone offese o sui danneggiati dal reato.

L'art. 420-*bis*, commi 2 e 3 c.p.p. viola, dunque, l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, contrastando con il principio di auto-responsabilità, non prevede un meccanismo alternativo che consenta alla persona offesa dal reato o ai prossimi congiunti danneggiati dal reato, di prescindere dalla mancata collaborazione dell'Autorità straniera.

Ma soprattutto, e questo è il profilo che palesa nella maniera più evidente il vulnus costituzionale dell'art. 420-*bis* commi 2 e 3 c.p.p., fa gravare sulle vittime del reato e costituendo parti civili, il rischio del fatto del terzo (ossia dell'Autorità estera), la cui inerzia o rifiuto di collaborazione rendono impossibile l'agire in giudizio come parti civili nel processo penale.

Non possono gravare sull'avente diritto le conseguenze negative della inerzia della pubblica autorità estera, ciò rende costituzionalmente illegittima, in quanto irragionevolmente discriminatoria» la normativa in questione. È palesemente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa delle parti civili, che la impossibilità di costituirsi nel processo penale possa discendere dal fatto di un terzo estraneo al processo.



In definitiva, contrasta con gli articoli 3 e 24 Cost. una previsione, come quella delle norme censurate, che non prevedendo la possibilità di procedere in assenza dell'imputato, quando lo Stato estero di appartenenza rifiuta di cooperare con l'Autorità giudiziaria italiana, fa gravare sulla persona offesa dal reato e sui prossimi congiunti, aventi diritto a costituirsi parti civili, il rischio della impossibilità di agire in giudizio per il fatto di un terzo (Autorità Egiziana), estranea al processo, perché in tal modo viene lesa l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale.

#### 4) Violazione degli articoli 3 e 2 Cost.

Di fatto lo Stato egiziano rifiutando di cooperare con le Autorità italiane, sottrae i propri funzionari alla giurisdizione del giudice italiano, creando una situazione di immunità non riconosciuta da alcuna norma dell'ordinamento internazionale, peraltro con riguardo a delitti che violano i diritti fondamentali dell'uomo universalmente riconosciuti. Tale situazione di immunità determina una inammissibile «zona franca» di impunità per i cittadini-funzionari egiziani nei confronti dei cittadini italiani che abbiano subito in quel Paese dei delitti per i quali è riconosciuta la Giurisdizione del giudice italiano in base alle convenzioni internazionali (art. 7, comma 5 c.p.). La scelta delle Autorità egiziane di sottrarre i propri cittadini alla Giurisdizione italiana per l'accertamento delle responsabilità in ordine a delitti che ledono i diritti inviolabili dell'uomo, è una scelta anti-democratica, autoritaria, che di fatto crea in Italia, Paese che si ispira ai principi democratici e di eguaglianza, una disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani e ai cittadini stranieri di altri Paesi, che in casi analoghi verrebbero processati. Non solo, ma non v'è dubbio che se delitti, come quelli oggetto del «processo ...i», si verificassero in territorio italiano in danno di cittadini egiziani, le Autorità italiane si adopererebbero in ogni modo e in ogni sede (giudiziaria ed esecutiva), per prestare assistenza alle Autorità egiziane. Ancora una volta, la impossibilità di procedere per volontà dello Stato estero crea situazioni di disparità di trattamento inaccettabili, tra cittadini italiani e cittadini stranieri (egiziani).

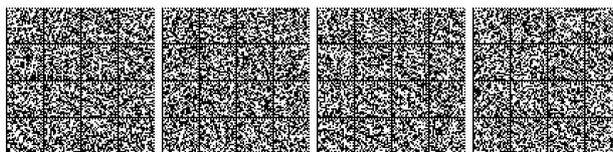
La normativa censurata, art. 420-bis commi 2 e 3 c.p.p, inoltre, crea un sistema contrario al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost), perché nell'ipotesi di rifiuto di assistenza delle Autorità straniere, si chiede al giudice italiano un accertamento sulla consapevolezza del processo e sulla volontà dell'imputato di sottrarsi volontariamente al processo, assolutamente impossibile, inesigibile, a fronte dei poteri del GUP (vera e propria «*probatio diabolica*»). In questi casi la prova che il GUP deve dare ai fini della dichiarazione di assenza è addirittura più gravosa di quella che si chiede al Giudice per l'accertamento della responsabilità penale dell'imputato. Come si è visto, il GUP ha adottato i suoi poteri di accertamento facendo ricorso alla polizia giudiziaria, come previsto dalla normativa in materia, ma evidentemente si tratta di strumenti assolutamente inefficaci per superare il «muro», l'ostruzionismo dello Stato di appartenenza degli imputati.

Va anche sottolineato che gli elementi di fatto emersi nel corso delle indagini e dell'udienza preliminare, fanno presumere con ragionevole certezza che i quattro imputati siano a conoscenza del procedimento penale in corso in Italia nei loro confronti. Tale consapevolezza, presunta, non consente tuttavia di procedere in assenza nei loro confronti. Sotto questo profilo, appare irragionevole e sproporzionata la impossibilità di procedere in assenza quando manchi la cooperazione dello Stato estero di appartenenza o di residenza, perché mentre agli imputati è sufficiente sapere che vi è un procedimento a loro carico in Italia per l'omicidio di ... per sottrarsi al processo, al GUP si chiede invece di provare la consapevolezza e volontà di sottrarsi non già al procedimento, ma al processo e cioè dimostrare che gli imputati, che si sottraggono al procedimento penale, conoscano anche i capi di imputazione e la *vocatio in iudicium*.

Ancora, sempre sotto il profilo del principio di ragionevolezza, va evidenziato che il nostro ordinamento prevede degli strumenti giuridici in favore dell'imputato che, processato in assenza, dimostri di non aver potuto partecipare al processo per causa di forza maggiore, caso fortuito o altro legittimo impedimento. Ebbene, un caso di «forza maggiore» potrebbe essere proprio quello in cui lo Stato estero di appartenenza dell'imputato, non cooperando con l'Autorità giudiziaria italiana, impedisca all'imputato di partecipare al processo, sicché la possibilità di procedere in assenza quando lo Stato estero di appartenenza, di residenza dell'imputato volutamente non cooperi, troverebbe riscontro normativo proprio in quei rimedi giuridici più volte segnalati, a favore dell'imputato che senza sua colpa sia stato processato in assenza.

#### 5) Violazione degli articoli 112 e 3 Cost.

Il richiesto intervento «additivo» da parte della Corte delle leggi si giustifica altresì con la necessità -come pure adombrato dalla Procura — di evitare un sacrificio sproporzionato del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e, con esso, dell'eguaglianza di chiunque davanti alla legge penale, del quale la previsione di cui all'art. 112 Cost. è il precipitato processuale.



Invero, la Corte costituzionale ha sottolineato come il «principio di obbligatorietà dell'azione penale esige che nulla venga sottratto al controllo di legalità effettuato dal giudice: ed in esso è insito, perciò, quello che in dottrina viene definito *favor actionis*» (Corte cost., sentenza 28 giugno 1991, n. 88), nella consapevolezza che l'obbligatorietà è «elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini»; analoga è la condizione anche dello straniero che si renda autore di un reato «di fronte alla legge penale» (Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 1979, n. 84).

Orbene, in casi come questo, la impossibilità di fatto per il pubblico ministero di esercitare l'azione penale nei confronti di cittadini stranieri, che, secondo l'art. 7, comma 5 c.p.p. devono essere processati dal giudice italiano, soprattutto se tale impossibilità discende dalla volontà di Governo dello Stato estero di sottrarli alla nostra giurisdizione, pone un limite anche all'obbligatorietà dell'azione penale, che evidentemente non può essere esercitata, quando non vi sia il consenso dell'Autorità di Governo dello stato estero.

Anche in questo caso l'immunità degli stranieri (segnatamente dei cittadini egiziani) rispetto all'esercizio dell'azione penale del pubblico ministero italiano, appare inaccettabile, perché contrasta con i principi di democrazia ed uguaglianza propri del nostro ordinamento costituzionale.

Di fatto, l'azione penale, quando vi è il rifiuto delle Autorità straniere di far processare in Italia i propri cittadini, è subordinata al potere esecutivo dello Stato straniero. Come si è evidenziato sopra, proprio la mancanza di una norma che consenta di procedere in assenza, quando vi è il rifiuto di cooperazione dello Stato estero, incentiva, alimenta situazioni di ostruzionismo o di abuso del diritto. Se vi fosse in questi casi la possibilità di procedere in assenza, lo Stato estero non avrebbe alcun interesse ad ostacolare l'esercizio dell'azione penale del pubblico ministero italiano, sapendo che quest'ultima può comunque essere esercitata in caso di accertato rifiuto di cooperazione. Il sistema normativo sul processo in assenza raggiungerebbe così un equilibrio razionale proprio in virtù di un «contrappeso» normativo da opporre al potere dello Stato estero di sottrarre i propri cittadini o residenti all'azione penale del pubblico ministero italiano.

#### 6) *Violazione dell'art. 117 della Costituzione.*

Va in primo luogo affermato che il Giudice italiano nel caso di specie esercita la giurisdizione in base all'art. 7, comma 1, n. 5 codice penale («reati commessi all'estero»), secondo cui: «è punito secondo la legge italiana (...) lo straniero che commette in territorio estero (...) ogni (...) reato per il quale (...) convenzioni internazionali stabiliscono l'applicabilità della legge italiana».

Invero, sia l'Egitto che l'Italia hanno aderito alla «Convenzione contro la tortura ed altre pene, trattamenti crudeli, inumani o degradanti» adottata dall'Assemblea generale dell'ONU in data 10 dicembre 1984.

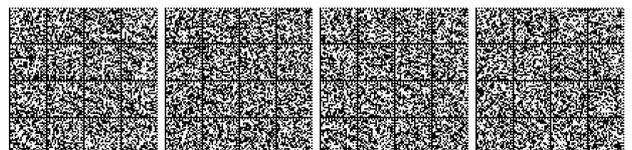
L'Italia ha ratificato la Convenzione contro la tortura con legge n. 489 del 3 novembre 1988 mentre per l'Egitto la detta Convenzione è stata ratificata il 25 giugno 1986 ed è entrata in vigore il 26 giugno 1987.

L'art. 3 della legge di ratifica stabilisce che «è punito secondo la legge italiana, a richiesta del Ministro di grazia e giustizia 1, (...) lo straniero che commette all'estero (...) un fatto costituente reato, che sia qualificato atto di tortura dall'art. 1 della Convenzione, (...) in danno di un cittadino italiano».

Ciò che rileva non è il *nomen iuris* del reato di tortura, bensì che l'ordinamento giuridico punisca come reato un fatto che sia suscettibile nella nozione di tortura come definita dall'art. 1 della Convenzione contro la tortura».

Il citato art. 1 della Convenzione dà la seguente nozione del reato di tortura: «qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate».

Orbene, il delitto avente il *nomen iuris* di «tortura» non è contestato dal pubblico ministero, in quanto è stato introdotto nell'ordinamento italiano solo nel 2017, con la legge n. 110 del 14 luglio 2017, che ha inserito nel codice penale l'art. 613-bis, quindi in epoca successiva alla commissione dei fatti in questione. Tuttavia i fatti suscettibili nella nozione di tortura data dall'art. 1 della Convenzione erano punibili già nel febbraio 2016 in base alle norme incriminatrici specificate nella richiesta di rinvio a giudizio (vedi sopra).



La giurisdizione del giudice italiano dunque deriva dalla ratifica della Convenzione sulla tortura, richiamata dall'art. 7, comma 1, n. 5 c.p.. In questo caso non sono necessarie né la richiesta del Ministro della giustizia, che comunque è stata avanzata in data 23 marzo 2016, né la presenza dello straniero nel territorio dello Stato italiano (come previsto dall'art. 10 c.p. per il delitto comune commesso dallo straniero all'estero in danno di cittadino italiano).

L'art. 2 della Convenzione sulla tortura impone ad ogni Stato di assumere i provvedimenti giudiziari per impedire che atti di tortura siano compiuti in un territorio sotto la sua giurisdizione, senza dedurre nessuna circostanza eccezionale in giustificazione della tortura (norma convenzionale evidentemente violata dalle Autorità egiziane).

Inoltre, gli Stati assumono i provvedimenti necessari al fine di stabilire la propria competenza per conoscere di tutti i reati qualora la vittima sia un cittadino del suddetto Stato e quest'ultimo giudichi opportuno intervenire (norma evidentemente osservata dalle Autorità giudiziarie italiane).

Dagli articoli 6 e 7 emerge un doppio dovere di cooperazione giudiziaria, consistente sia nella collaborazione con le autorità dello Stato di cittadinanza della vittima sia nella instaurazione di un processo giudiziario interno. Al contempo, la previsione di un processo interno che deve svolgersi secondo le regole del giusto ed equo processo, impone agli Stati di consentire l'ordinario svolgimento dell'attività giudiziaria dello Stato di cittadinanza della vittima, anche se non viene concessa l'extradizione dei presunti autori. Tali norme convenzionali sono state violate dalle Autorità egiziane, sia perché non è stato instaurato un giusto ed equo processo per i fatti di tortura commessi in danno di ... (il memorandum del Procuratore generale del ... è un mero provvedimento di chiusura indagini) sia perché le Autorità egiziane non consentono l'ordinario svolgimento dell'attività giudiziaria dello Stato di cittadinanza della vittima.

Secondo l'art. 9 della Convenzione sulla tortura: «Gli Stati Parte si accordano l'assistenza giudiziaria più vasta possibile in qualsiasi procedimento penale relativo ai reati di cui all'art. 4, compresa la comunicazione di tutti gli elementi di prova disponibili e necessari ai fini del procedimento». Tale ultima disposizione della Convenzione non solo è stata ignorata dalle Autorità di governo e dalle Autorità giudiziarie egiziane, ma è stata «osteggiata» in modo palese. La violazione della Convenzione internazionale sulla tortura da parte dello Stato egiziano (che ha ratificato il trattato), impedisce allo Stato italiano, a sua volta, di osservare la medesima Convenzione, e cioè di processare i presunti autori del delitto di tortura commesso nei confronti di ...

Conseguentemente, l'art. 420-*bis*, commi 2 e 3 c.p.p., nella parte in cui non prevede di poter procedere in assenza contro gli imputati accusati del delitto di tortura quando lo Stato estero di appartenenza o di residenza degli imputati non cooperi con l'Autorità giudiziaria italiana, viola l'art. 117 Cost., secondo cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato ... nel rispetto dei vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali», nel caso di specie degli obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione internazionale contro la tortura.

La declaratoria di incostituzionalità nei termini più volte indicati, consentirebbe pertanto allo Stato italiano di dare piena attuazione agli obblighi internazionali assunti con la ratifica della Convenzione contro la tortura. Nello specifico l'obbligo di instaurare un processo giudiziario, interno allo Stato di cittadinanza della vittima del delitto di tortura.

L'art. 117 Cost., stabilendo che la potestà legislativa «è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti ... dagli obblighi «internazionali», oltre a sancire una preminenza della Carta fondamentale sulla legislazione ordinaria, consacra anche il primato degli obblighi internazionali sulla legislazione ordinaria.

#### 7) *Violazione degli articoli 111 e 3 della Costituzione.*

Secondo i primi due commi dell'art. 111 Cost: «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.».

Si tratta di regole che riguardano tutti i processi e che delineano i caratteri essenziali anche del processo penale.

Come si è visto precedentemente, per la tortura e l'omicidio di ..., il giudice italiano esercita la giurisdizione in base all'art. 7 n. 5 codice penale e tuttavia, il processo penale non può svolgersi per la dichiarata volontà dello Stato estero di non prestare assistenza giudiziaria, di non cooperare con l'Autorità giudiziaria italiana. In estrema sintesi, la giurisdizione del giudice italiano non può essere esercitata per volontà delle Autorità estere, nel caso di specie dell'Autorità di governo e dell'Autorità giudiziaria della Repubblica Araba di Egitto. La norma che consente all'Autorità estera di impedire l'esercizio della giurisdizione italiana per un delitto che in base all'ordinamento giuridico italiano e alla Convenzione internazionale sulla tortura, rientra «anche» nella giurisdizione del giudice italiano, è l'art. 420-*bis* ai commi 2 e 3 c.p.p.. Infatti, risultano irreperibili per il processo che si svolge in Italia, imputati che per le Autorità egiziane sarebbero facilmente reperibili, anche perché sono pubblici ufficiali e prestano servizio in organi che dipendono dal ministero degli interni di quel Paese.



La impossibilità di processare in Italia i quattro imputati, per volontà dello Stato estero di loro appartenenza, sicuramente contrasta con l'art. 111 comma primo della nostra Costituzione, perché la giurisdizione del giudice italiano non può attuarsi mediante un giusto processo.

Le norme più volte citate sono dunque in contrasto con l'art. 111, primo comma Cost., nella parte in cui non prevedono che si possa procedere in assenza degli imputati, quando la giurisdizione del giudice italiano non può attuarsi con un giusto processo, per la comprovata volontà dello Stato estero di appartenenza o di residenza degli imputati, di non prestare assistenza giudiziaria o comunque di cooperare con il giudice italiano.

L'art. 111, primo comma Cost. è anche espressione del principio di eguaglianza davanti alla legge sancito dall'art. 3, primo comma Cost., e dunque l'art. 420-*bis*, commi 2 e 3 c.p.p., viola il principio di eguaglianza nel processo, laddove impedisce che si possa procedere in Italia nei confronti di cittadini stranieri per gravi delitti commessi all'estero nei confronti di cittadini italiani, quando lo Stato estero di appartenenza degli imputati si rifiuti di cooperare con il giudice che procede. La norma che consente all'imputato straniero di essere esonerato dal giusto processo, quando per fatti analoghi nei confronti di stranieri appartenenti a Stati che cooperano con il giudice italiano, il processo può essere celebrato, è chiaramente una norma che crea una discriminazione, proprio perché determina, sia pure indirettamente, una situazione di immunità penale non prevista da alcuna norma italiana o internazionale.

Infatti, risultano irreperibili per il processo che si svolge in Italia, imputati che per le Autorità egiziane sarebbero facilmente reperibili, anche perché sono pubblici ufficiali e prestano servizio in organi che dipendono dal ministero degli interni di quel Paese.

La impossibilità di processare in Italia i quattro imputati, per volontà dello Stato estero di loro appartenenza, sicuramente contrasta con l'art. 111, comma primo della nostra Costituzione, perché la giurisdizione del giudice italiano non può attuarsi mediante un giusto processo.

Le norme più volte citate sono dunque in contrasto con l'art. 111, primo comma Cost., nella parte in cui non prevedono che si possa procedere in assenza degli imputati, quando la giurisdizione del giudice italiano non può attuarsi con un giusto processo, per la comprovata volontà dello Stato estero di appartenenza o di residenza degli imputati, di non prestare assistenza giudiziaria o comunque di cooperare con il giudice italiano.

L'art. 111, primo comma Cost. è anche espressione del principio di eguaglianza davanti alla legge sancito dall'art. 3, primo comma Cost., e dunque l'art. 420-*bis*, commi 2 e 3 c.p.p., viola il principio di eguaglianza nel processo, laddove impedisce che si possa procedere in Italia nei confronti di cittadini stranieri per gravi delitti commessi all'estero nei confronti di cittadini italiani, quando lo Stato estero di appartenenza degli imputati si rifiuti di cooperare con il giudice che procede. La norma che consente all'imputato straniero di essere esonerato dal giusto processo, quando per fatti analoghi nei confronti di stranieri appartenenti a Stati che cooperano con il giudice italiano, il processo può essere celebrato, è chiaramente una norma che crea una discriminazione, proprio perché determina, sia pure indirettamente, una situazione di immunità penale non prevista da alcuna norma italiana o internazionale.

Le norme censurate, sono altresì in contrasto con l'art. 111, secondo comma Cost., anch'esso espressione del più generale principio di eguaglianza davanti alla legge, nella parte in cui consentono ad un soggetto estraneo al processo, di impedire che si instauri il contraddittorio in condizioni di parità tra gli imputati, le parti civili e il pubblico ministero, davanti ad un giudice terzo ed imparziale. Le norme costituzionali che indicano le basi del giusto processo, sono completamente pretermesse, perché in mancanza di una disciplina che consenta di procedere in assenza dell'imputato, quando il suo Stato di appartenenza o di residenza non cooperi con il giudice terzo ed imparziale, tutte le norme sul «giusto processo» sono rese vane, svuotate di contenuto. Non vi è processo più «ingiusto» di quello che non si può instaurare per volontà di una Autorità di governo.

Del resto la vicenda del «processo ...» ha mobilitato pressoché tutte le forze politiche e sociali del nostro Paese e non vi è partito politico o associazione umanitaria, che non si sia espressa nel senso che questo processo «deve» essere celebrato. Perché ripugna al senso comune di giustizia, che un fatto così grave non possa essere oggetto di un processo.

In conclusione, alla luce di quanto fin qui esposto — tenuto conto dei rimedi previsti dal nostro ordinamento per l'ipotesi che l'imputato o il condannato in assenza dimostri di non aver potuto partecipare al processo per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento — la questione di legittimità costituzionale oggetto della presente ordinanza risulta rilevante e non manifestamente infondata.



*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 legge n. 87/1953 e l'art. 1 della delibera Corte costituzionale del 22 luglio 2021;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 111, 112, 117 della Costituzione, nei termini sopra indicati, dell'art. 420-bis, comma 2 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza dell'imputato, anche quando ritiene altrimenti provato che l'assenza dall'udienza sia dovuta alla mancata assistenza giudiziaria o al rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato;*

*Nonché dell'art. 420-bis, comma 3 c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza dell'imputato anche fuori dei casi di cui ai commi 1 e 2, quando ritiene provato che la mancata conoscenza della pendenza del procedimento, dipende dalla mancata assistenza giudiziaria o dal rifiuto di cooperazione da parte dello Stato di appartenenza o di residenza dell'imputato;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento n. 16307/2019 R.G.GIP, sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Dispone la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Dispone la notifica in via telematica alle parti della presente ordinanza, dando atto che in aula è stata data lettura del dispositivo;*

*Dispone la comunicazione della presente ordinanza ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Manda alla cancelleria per quanto di competenza.*

Roma, 31 maggio 2023

*Il Giudice per le indagini preliminari: RANAZZI*

23C00113

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-026) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 3 0 6 2 8 \*

€ 7,00

