

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

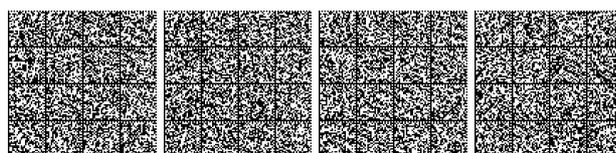
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 luglio 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. 133. Sentenza 10 maggio - 30 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Porti e aeroporti - Dipendenti (con qualifica non dirigenziale) delle Autorità portuali, quali enti pubblici non economici - Assegnazione ed esercizio di mansioni superiori - Riconoscimento automatico della relativa qualifica - Denunciata violazione del principio del concorso pubblico - Non fondatezza della questione.

- Legge 28 gennaio 1994, n. 84, artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.
- Costituzione, art. 97, quarto comma. Pag. 1

N. 134. Sentenza 10 maggio - 4 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Potenziamento del programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Consulenza genetica oncologica, test molecolari e programmi di sorveglianza clinico strumentale - Istituzione del relativo codice di esenzione - Violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Potenziamento del programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Natura degli inviti per eseguire i test di selezione (in particolare: equiparazione con le prenotazioni ordinarie per prestazioni diagnostiche a richiesta) - Irrogazione di sanzioni pecuniarie per le mancate disdette - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori - Inammissibilità delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di gastroenterologia ed endoscopia digestiva - Organizzazione di una rete regionale *hub e spoke* per colonscopie - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di gastroenterologia ed endoscopia digestiva - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza, della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di gastroenterologia ed endoscopia digestiva - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14, artt. 2, comma 1, 3, comma 4, 5, comma 4, 16 e 17, comma 3, lettere *a*) e *b*).
- Costituzione, artt. 3, 32, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo. Pag. 9



N. 135. Sentenza 10 maggio - 4 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Cognome dell'adottato - Possibilità, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché anteporre, il cognome dell'adottante, nel caso di consenso tra adottante e adottato - Esclusione - Irragionevole violazione dell'identità personale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice civile, art. 299, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7.

Pag. 21

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 86. Ordinanza del Tribunale di Roma del 5 aprile 2023

Impiego pubblico - Previdenza - Indennità di anzianità - Previsione che, nell'interpretazione invalsa nel diritto vivente, non consente, in alcun modo, di considerare nella base di calcolo dell'indennità di anzianità la cosiddetta quota onorari di cui all'art. 26, quarto comma, della legge n. 70 del 1975.

- Legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), art. 13.....

Pag. 29

N. 87. Ordinanza della Corte di assise d'appello di Torino del 4 maggio 2023

Reati e pene - Reato di omicidio - Concorso di circostanze - Circostanze attenuanti generiche e circostanza attenuante della provocazione - Preclusione del giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 del codice penale, rispetto alla circostanza aggravante prevista dall'art. 577, primo comma, numero 1), del codice penale per il delitto di omicidio volontario in relazione al fatto commesso contro l'ascendente.

- Codice penale, art. 577, terzo comma.....

Pag. 39

N. 88. Ordinanza della Corte di assise d'appello di Torino del 10 maggio 2023

Reati e pene - Reato di omicidio - Concorso di circostanze - Circostanze attenuanti generiche e circostanza attenuante della provocazione - Preclusione del giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 del codice penale, rispetto alla circostanza aggravante prevista dall'art. 577, primo comma, numero 1), del codice penale per il delitto di omicidio volontario in relazione al fatto commesso contro il coniuge.

- Codice penale, art. 577, terzo comma.....

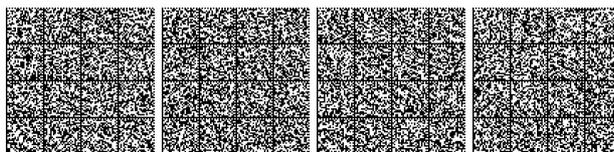
Pag. 50

N. 95. Ordinanza del Giudice di pace di Napoli del 3 febbraio 2023

Tributi - Riscossione - Previsione che esclude l'immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento, limitandola alle sole ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo determini dei particolari pregiudizi espressamente previsti - Previsione che, per le limitate ipotesi di immediata impugnabilità, richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l'attualità dei medesimi pregiudizi.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 3-bis, che ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito).....

Pag. 61



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 133

Sentenza 10 maggio - 30 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Porti e aeroporti - Dipendenti (con qualifica non dirigenziale) delle Autorità portuali, quali enti pubblici non economici - Assegnazione ed esercizio di mansioni superiori - Riconoscimento automatico della relativa qualifica - Denunciata violazione del principio del concorso pubblico - Non fondatezza della questione.

- Legge 28 gennaio 1994, n. 84, artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169.
- Costituzione, art. 97, quarto 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

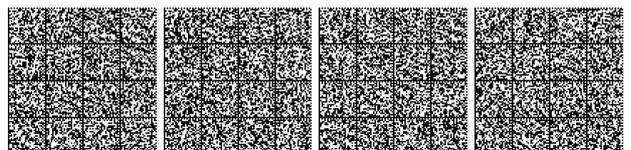
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124», promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Autorità di sistema portuale del mare di Sardegna e Alessandro Boggio, con ordinanza del 9 agosto 2022, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nella camera di consiglio del 10 maggio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 agosto 2022, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2022, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 97, terzo comma (*recte*: quarto comma), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124».



La prima disposizione censurata, l'art. 6, comma 2, prevedeva che «[l]'autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa salvo quanto disposto dall'articolo 12, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla presente legge. Ad essa non si applicano le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 e successive modificazioni nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, fatta eccezione per quanto specificamente previsto dal comma 2 dell'articolo 23 della presente legge».

L'art. 10, comma 6, della stessa legge n. 84 del 1994 stabiliva che «[i]l rapporto di lavoro del personale delle Autorità portuali è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I, e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Il suddetto rapporto è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, che dovranno tener conto anche della compatibilità con le risorse economiche, finanziarie e di bilancio; detti contratti sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Autorità portuali per la parte datoriale e dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative del personale delle Autorità portuali per la parte sindacale».

Entrambe le disposizioni sono censurate nella parte in cui, in violazione della regola del concorso pubblico, consentono ai dipendenti della Autorità portuale di accedere in via automatica ad una qualifica superiore per effetto dell'esercizio delle relative mansioni, a prescindere dalla verifica dei necessari requisiti di professionalità e dal ricorrere di una specifica esigenza pubblica, così ponendosi in contrasto con l'art. 97, quarto comma, Cost.

2.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sul ricorso proposto dall'Autorità di sistema portuale (AdSP) del mare di Sardegna, subentrata alla Autorità portuale di Cagliari, avverso la sentenza d'appello che, nel riformare la decisione di primo grado, ha riconosciuto - in applicazione dell'art. 2103 del codice civile - il diritto di un dipendente all'inquadramento di livello superiore (segnatamente, il primo della categoria impiegati) dal 1° luglio 2005, per effetto dello svolgimento di mansioni superiori dal 1° luglio 2004, condannando il datore di lavoro al pagamento delle differenze retributive maturate da tale data.

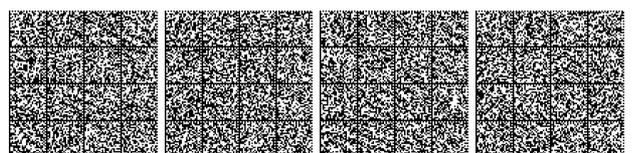
A fondamento dell'impugnazione, la parte ricorrente ha dedotto che dalla qualificazione delle Autorità portuali come enti pubblici non economici consegue la loro riconduzione all'ambito soggettivo delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e quindi l'applicazione dell'art. 52 del medesimo decreto legislativo, con conseguente impossibilità di conseguire l'inquadramento superiore per effetto dell'esercizio delle relative mansioni.

Premessa la definitività dell'accertamento giudiziale del diritto del lavoratore a percepire le differenze retributive, la Corte di cassazione riferisce dunque di essere tenuta a decidere in ordine alla possibilità di applicare al rapporto di lavoro in esame la disciplina della promozione automatica prevista dall'art. 2103 cod. civ., nonché l'art. 4 del contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti 2005-2008, vigente *ratione temporis*, che ha previsto, in caso di esercizio di mansioni superiori non dirigenziali, la definitività della assegnazione (salva l'ipotesi di sostituzione di un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto), dopo un periodo di sei mesi per la qualifica di quadro e di tre mesi per tutti gli altri lavoratori.

3.- La Corte di cassazione rammenta che, in epoca successiva ai fatti che hanno dato origine al giudizio *a quo*, la legge n. 84 del 1994 è stata modificata dal d.lgs. n. 169 del 2016. Per effetto di questa riforma, le Autorità portuali sono state ridotte nel numero ed hanno assunto la nuova denominazione di «Autorità di sistema portuale», classificate *ex lege* come enti pubblici non economici. Il giudice *a quo* sottolinea che ad esse si applicano ora i principi del d.lgs. n. 165 del 2001, limitatamente al Titolo I, che peraltro non comprende l'art. 52 (art. 6, comma 5, della legge n. 84 del 1994, come sostituito dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 169 del 2016).

La Corte di cassazione evidenzia che la qualificazione delle Autorità portuali come enti pubblici non economici è stata affermata dall'art. 1, comma 993, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)». Ad avviso del giudice rimettente, questa definizione legislativa delle Autorità portuali non sarebbe innovativa, ma sarebbe stata desumibile già dalla legge n. 84 del 1994, in quanto volta a privilegiare la funzione della Autorità portuale di soggetto regolatore, rispetto a quella di produttore dei servizi portuali.

4.- Il giudice *a quo* fa inoltre rilevare che la natura di enti pubblici non economici delle Autorità portuali è stata da tempo riconosciuta dalla stessa giurisprudenza di legittimità, che - nel pronunciarsi in sede di regolamento di giurisdizione - ha ricondotto le medesime Autorità all'ambito soggettivo delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, con conseguente devoluzione al giudice amministrativo delle controversie relative alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale, ai sensi dell'art. 63, comma 4, dello stesso decreto (sono richiamate Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 24 luglio 2013, n. 17930, e ordinanza 25 febbraio 2016, n. 3733; sezione quinta civile, sentenza 27 febbraio 2013, n. 4925).



Il giudice rimettente osserva inoltre che l'Autorità portuale, quale ente pubblico non economico, costituisce rapporti di lavoro subordinato che, nella fase del reclutamento, sono regolati dal diritto pubblico, in ossequio all'art. 97, quarto comma, Cost., mentre nella fase successiva di gestione del rapporto sono interamente regolati dal diritto privato (sono richiamate Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 24 luglio 2013, n. 17930; sezione lavoro, ordinanza 25 giugno 2020, n. 12627).

5.- Sulla base di questi principi, è stato altresì escluso che la qualifica di dirigente della Autorità portuale possa essere acquisita in via automatica, ai sensi dell'art. 2103 cod. civ. e dell'art. 6 della legge 13 maggio 1985, n. 190 (Riconoscimento giuridico dei quadri intermedi). Per l'accesso alla qualifica dirigenziale, sarebbe stata quindi accolta un'interpretazione delle disposizioni censurate orientata al rispetto della regola del concorso pubblico, di cui all'art. 97, quarto comma, Cost.

D'altra parte, osserva il giudice *a quo*, ai rapporti di lavoro in esame andrebbe applicato il principio secondo cui il passaggio dall'inquadramento nelle aree funzionali alla qualifica di dirigente della stessa pubblica amministrazione è equiparato al reclutamento dall'esterno (sono richiamate Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 21 febbraio 2007, n. 4012, e ordinanza 6 ottobre 2020, n. 21484).

Ciò sarebbe confermato dalla specifica disciplina posta dagli artt. 23, 28 e 29 del d.lgs. n. 165 del 2001 per l'accesso ai ruoli della dirigenza pubblica privatizzata, differenziata rispetto alla generale disciplina del reclutamento del personale, prevista dal successivo art. 35.

Il giudice *a quo* sottolinea, inoltre, che l'art. 6, comma 6, della legge n. 84 del 1994 (come sostituito dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 169 del 2016), prevede ora che il personale dirigenziale e non dirigenziale delle istituite AdSP è assunto mediante procedure selettive di natura comparativa, secondo principi di adeguata pubblicità, imparzialità, oggettività e trasparenza. Anche questa disciplina costituirebbe enunciazione di un principio ricavabile dal sistema già in epoca precedente.

6.- Tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, un'analogia interpretazione, costituzionalmente conforme, non sarebbe praticabile nell'ipotesi, che ricorre nel caso in esame, in cui l'esercizio di mansioni superiori avvenga nell'ambito delle categorie non dirigenziali del personale dei porti, comprensive di operai, impiegati e quadri. Infatti, in questi passaggi di livello non verrebbe in rilievo la speciale disciplina del reclutamento dei dirigenti della pubblica amministrazione (è richiamata l'ordinanza della Corte di cassazione n. 21484 del 2020).

D'altra parte, per la regolamentazione del rapporto di lavoro l'art. 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994 contiene il rinvio ai contratti collettivi nazionali di lavoro. Pertanto, l'art. 4 del contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti, applicabile nel caso in esame, là dove fissa il periodo decorso il quale l'assegnazione a mansioni superiori diviene definitiva (sei mesi per i quadri e tre mesi per gli altri lavoratori) presupporrebbe la piena operatività dell'art. 2103 cod. civ., nonché dell'art. 6 della legge n. 190 del 1985.

Inoltre, l'art. 6, comma 2, della legge n. 84 del 1994, che escludeva, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 169 del 2016, l'applicabilità all'Autorità portuale del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), non consentirebbe neppure di applicare ai rapporti di lavoro in esame l'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, che esclude promozioni automatiche. Del resto, quest'ultima disposizione non è stata richiamata neppure nella nuova versione dello stesso art. 6, introdotta dalla riforma del 2016.

7.- Ad avviso del rimettente, l'espressa esclusione dell'applicabilità dello statuto del pubblico impiego contrattualizzato (art. 6, comma 2, della legge n. 84 del 1994), la qualificazione del rapporto di lavoro come di diritto privato e il rinvio alla disciplina generale del rapporto di lavoro subordinato nell'impresa (art. 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994) comporterebbero l'applicazione ai rapporti di lavoro in esame della regola di acquisizione automatica della qualifica superiore, di cui all'art. 2103 cod. civ. (con l'unica eccezione, riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità, del passaggio alla qualifica dirigenziale).

Di qui il dubbio di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni, nel testo vigente *ratione temporis*, in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost.

8.- Al riguardo, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale secondo la quale, nell'ambito di un'amministrazione pubblica, il principio del pubblico concorso «si applica non solo nel caso di nuovo inquadramento nella qualifica dirigenziale di dipendenti già in servizio ma anche per il passaggio ad una fascia funzionale superiore» (è richiamata la sentenza n. 37 del 2015). Secondo il giudice rimettente, «[a]nche in questo caso si verifica, infatti, l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate sicché esso è soggetto [...] alla regola del pubblico concorso», cui va riconosciuto un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (è richiamata la sentenza n. 217 del 2012).



Inoltre, osserva il giudice *a quo*, la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97, quarto comma, Cost., deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle e, comunque, sempre che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sono richiamate le sentenze n. 227 del 2021, n. 166 del 2020 e n. 217 del 2012).

Se è vero che il legislatore ordinario può contemplare deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso, ciò deve avvenire entro i limiti derivanti dalla stessa esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione, fermo il necessario vaglio di ragionevolezza e la rigorosa delimitazione dell'area delle eccezioni al concorso (è richiamata la sentenza n. 133 del 2020).

9.- Le disposizioni censurate non risponderebbero a questi principi.

Nonostante la natura di pubblica amministrazione dell'Autorità portuale, esse consentirebbero, in via generale e a prescindere dal vaglio dei necessari requisiti di professionalità e dal ricorrere di una specifica esigenza pubblica, di accedere ad una qualifica superiore in deroga al principio del pubblico concorso, che riguarda anche l'acquisizione di un inquadramento superiore.

D'altra parte, la qualificazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della Autorità portuale come rapporto di diritto privato non sarebbe idonea a giustificare, sotto il profilo costituzionale, l'applicazione della regola di promozione automatica di cui all'art. 2103 cod. civ. Infatti, per non essere elusiva del principio del pubblico concorso, tale qualificazione dovrebbe rispettare i limiti e le condizioni fissati dalla giurisprudenza costituzionale nell'interpretare l'art. 97, quarto comma, Cost.

Viceversa, nel caso in esame, l'eccezione alla regola del concorso, derivante dall'applicazione dell'art. 2103 cod. civ., sarebbe priva di alcuna delimitazione e di alcun collegamento con un'esigenza specifica e straordinaria di buon andamento dell'amministrazione.

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 97, terzo comma (*recte*: quarto comma), Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 169 del 2016.

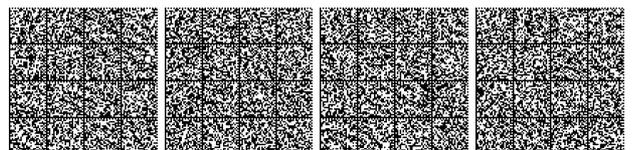
La prima disposizione censurata prevedeva che «[l]l' autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa salvo quanto disposto dall'articolo 12, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla presente legge. Ad essa non si applicano le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 e successive modificazioni nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, fatta eccezione per quanto specificamente previsto dal comma 2 dell'articolo 23 della presente legge».

L'art. 10, comma 6, della stessa legge n. 84 del 1994 stabiliva che «[i]l rapporto di lavoro del personale delle Autorità portuali è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I, e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Il suddetto rapporto è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, che dovranno tener conto anche della compatibilità con le risorse economiche, finanziarie e di bilancio; detti contratti sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Autorità portuali per la parte datoriale e dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative del personale delle Autorità portuali per la parte sindacale».

Entrambe le disposizioni sono censurate in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost., nella parte in cui, in violazione della regola del concorso pubblico, consentono ai dipendenti della Autorità portuale l'accesso in via automatica ad una qualifica superiore per effetto dell'esercizio delle relative mansioni, a prescindere dalla verifica dei necessari requisiti di professionalità e dal ricorrere di una specifica esigenza pubblica.

2.- Prima di procedere all'esame delle questioni nel merito, appare opportuno effettuare una sintetica ricostruzione del quadro normativo, caratterizzato da una complessa evoluzione, connessa al graduale mutamento del ruolo svolto dalle Autorità portuali.

2.1.- Come è noto, prima della legge n. 84 del 1994, le competenze in ordine alla gestione e la regolamentazione dei porti erano affidate alle autorità marittime, nel rispetto delle previsioni del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione). Tale modello, tuttavia, contemplava numerose deroghe, introdotte da leggi speciali che, nel corso degli anni, avevano istituito appositi enti portuali (art. 19 cod. nav.),



destinati al governo dei principali scali nazionali e chiamati sia a svolgere funzioni pubbliche, di regolazione e cura degli interessi pubblici coinvolti nell'attività di navigazione e riparo delle navi, sia ad occuparsi dello sviluppo dei traffici portuali, anche attraverso l'esercizio di attività di tipo economico e imprenditoriale. Questa compresenza di funzioni eterogenee si rifletteva sull'inquadramento giuridico degli enti portuali, ai quali - in assenza di un'esplicita qualificazione normativa - era comunque riconosciuta la natura di enti pubblici economici.

2.2.- L'istituzione delle Autorità portuali, avvenuta con la legge n. 84 del 1994, è stata ispirata dalla finalità di distinguere le funzioni di amministrazione, programmazione e controllo del territorio su cui insiste lo scalo e delle relative infrastrutture, rispetto alle attività di gestione ed erogazione di beni e servizi di interesse portuale. La citata legge ha quindi previsto l'istituzione delle Autorità portuali come persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia amministrativa, di autonomia di bilancio e finanziaria, espressamente esonerate dall'applicazione della legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente) e del d.lgs. n. 29 del 1993 (art. 6, comma 2, oggetto di censura nel presente giudizio).

La medesima legge ha altresì previsto che le stesse Autorità subentrassero ai precedenti enti portuali «nella titolarità dei beni e nella totalità dei rapporti attivi e passivi» (art. 20, comma 6). La continuità tra le Autorità portuali e i preesistenti enti portuali è stata poi confermata dal successivo decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 535 (Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei), convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n. 647. Nel sostituire il testo del richiamato art. 20, il citato decreto-legge ha ribadito che le stesse Autorità subentrano alle organizzazioni portuali «nella proprietà e nel possesso dei beni in precedenza non trasferiti e in tutti i rapporti in corso». Inoltre, l'art. 23, comma 2, della legge n. 84 del 1994 ha previsto che «[i]l personale delle organizzazioni portuali è trasferito alle dipendenze delle autorità portuali, in continuità di rapporto di lavoro e conservando il trattamento previdenziale e pensionistico in essere alla data del trasferimento nonché, ad personam, il trattamento retributivo».

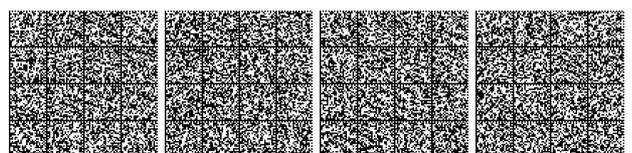
Quanto alla disciplina dei relativi rapporti di lavoro, l'art. 10, comma 6, della stessa legge n. 84 del 1994, oggetto di censura nel presente giudizio, ha stabilito che il rapporto di lavoro dell'intero personale dell'Autorità portuale è disciplinato dal diritto privato, dalle disposizioni del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nonché dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Va peraltro rilevato che - anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 84 del 1994 - la distinzione tra i differenti ruoli svolti dalle Autorità portuali è rimasta solo tendenziale. Infatti, ad esse rimanevano attribuite funzioni eterogenee, riconducibili alla loro duplice natura: l'una, legata alla titolarità di poteri pubblicistici di regolazione e di controllo, a garanzia del rispetto delle regole di mercato tra le imprese operanti nel porto; l'altra, connessa all'esercizio diretto di attività economiche e alla prestazione di servizi. Sotto quest'ultimo profilo, rilevano in particolare la possibilità di «costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle autorità medesime» (art. 6, comma 6, secondo periodo, della legge n. 84 del 1994, come modificata dall'art. 8-bis, comma 1, lettera d, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione», convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1998, n. 30), nonché la facoltà di prestare «servizi di interesse generale» (art. 23, comma 5).

Del resto, la stessa disposizione che istituisce le Autorità portuali, l'art. 6, comma 2, oggetto di censura nel presente giudizio, non contiene un'espressa qualificazione della natura giuridica delle stesse, limitandosi a disporre che «[l]'autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa [...] nonché di autonomia di bilancio e finanziaria». Va pertanto rilevato che, anche all'indomani della riforma introdotta dalla legge n. 84 del 1994, la qualificazione giuridica delle Autorità portuali come enti pubblici non economici non aveva ancora ricevuto un espresso riconoscimento normativo. È per questi motivi che nella giurisprudenza successiva alla legge n. 84 del 1994 si rinvencono non univoche affermazioni circa la loro natura di «enti pubblici», ovvero di «enti pubblici economici».

2.3.- Un significativo elemento di novità nell'evoluzione della disciplina delle Autorità portuali è stato introdotto dall'art. 1, comma 993, della legge n. 296 del 2006. Si tratta di una disposizione di carattere fiscale, che «in ragione della natura giuridica di enti pubblici non economici delle autorità medesime» ha escluso dall'applicabilità del regime tributario dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) i canoni di concessione demaniale marittima.

Solo successivamente a tale intervento legislativo la giurisprudenza, sia amministrativa, sia ordinaria, si è attestata sul riconoscimento della natura di enti pubblici non economici delle Autorità portuali. Esse sono state ricondotte all'ambito soggettivo delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 ed è stato riconosciuto che le controversie sulle procedure concorsuali di assunzione dei dipendenti sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 63, comma 4, dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001 (Cass., sez. un., n. 3733 del 2016 e n. 17930 del 2013; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 27 ottobre 2015, n. 5801 e ordinanza 8 maggio 2013, n. 2492; sezione sesta, sentenze 15 dicembre 2014, n. 6146 e 9 ottobre 2012, n. 5248).



2.4.- Il successivo d.lgs. n. 169 del 2016 ha accentuato l'attrazione delle AdSP, subentrate alle precedenti Autorità portuali, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. L'art. 6, comma 5, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 169 del 2016, stabilisce ora che «[l]'Autorità di sistema portuale è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria». Il successivo art. 12 sottopone le AdSP al potere di vigilanza e di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il quale, in base al disposto dell'art. 6, comma 8, approva, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il regolamento che disciplina la gestione contabile e finanziaria di ciascuna AdSP.

Il d.lgs. n. 169 del 2016 ha, inoltre, rafforzato la distinzione tra le funzioni regolatorie e quelle economiche e imprenditoriali, anche attraverso la previsione di un'attività di gestione e amministrazione del demanio pubblico e, in particolare, del demanio marittimo. In particolare, l'art. 6, comma 11, della legge n. 84 del 1994, come modificato dall'art. 7 del citato d.lgs. n. 169 del 2016, stabilisce che le AdSP non possono svolgere, né direttamente, né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse. Esse possono «sempre disciplinare lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune e utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite, in collaborazione con Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche», nonché «assumere partecipazioni, a carattere societario di minoranza, in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale» (art. 6, comma 11, secondo e terzo periodo).

L'espressa qualificazione come enti pubblici non economici ha comportato per le AdSP l'esigenza di garantire il rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e trasparenza in ambiti essenziali delle proprie strutture. Per queste finalità, il legislatore del 2016 ha espressamente previsto l'applicazione dei principi generali di cui al Titolo I del d.lgs. n. 165 del 2001 (articoli da 1 a 9) e il rispetto dei principi di cui all'art. 35, comma 3, del medesimo decreto legislativo per il reclutamento del personale dirigenziale e non dirigenziale (art. 6, comma 5, della legge n. 84 del 1994, sempre come modificato dal citato art. 7). Pertanto, l'assunzione del personale delle istituite AdSP deve ora avvenire mediante procedure selettive di natura comparativa, secondo principi di adeguata pubblicità, imparzialità, oggettività e trasparenza (art. 6, comma 6).

Pertanto, la progressiva attrazione delle Autorità in esame nell'ambito delle pubbliche amministrazioni non ha determinato l'automatico e integrale assoggettamento dei rapporti di lavoro con il relativo personale alla disciplina propria dell'impiego pubblico. Pur essendo espressamente prevista, dall'art. 6, comma 5, l'applicabilità dei principi generali stabiliti negli articoli da 1 a 9 e 35, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, tuttavia, anche nella nuova configurazione delle AdSP introdotta dal d.lgs. n. 169 del 2016 la disciplina del rapporto di lavoro è rimasta saldamente ancorata al modello privatistico.

Infatti, l'art. 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994 prevede tuttora che «[i]l rapporto di lavoro del personale delle Autorità di sistema portuale è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I, e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Il suddetto rapporto è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro».

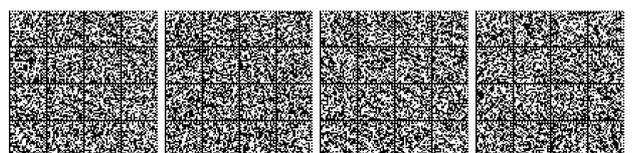
Va in particolare evidenziato, per quanto qui rileva, che il d.lgs. n. 169 del 2016 non ha richiamato l'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, che - in caso di effettiva prestazione di mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore - riconosce al lavoratore solo il diritto al trattamento economico previsto per la qualifica superiore, prevedendo la nullità dell'assegnazione del medesimo lavoratore a mansioni proprie di una qualifica superiore. Ne discende che, anche all'esito della riforma del 2016, al rapporto di lavoro con le AdSP non si applica il divieto di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001.

3.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994 non è fondata.

3.1.- Dalla ricostruzione normativa e giurisprudenziale sopra illustrata emerge che - in considerazione della compresenza di funzioni eterogenee attribuite dalla legge n. 84 del 1994 alle Autorità portuali e della loro controversa qualificazione giuridica prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 169 del 2016 - i rapporti di lavoro instaurati con tali enti pubblici non potevano ritenersi integralmente regolati dalla disciplina del pubblico impiego.

In realtà, come si è visto, ciò non è avvenuto neppure all'esito della successiva riforma introdotta dal d.lgs. n. 169 del 2016, che - pur richiamando alcuni dei principi generali del d.lgs. n. 165 del 2001 - ha mantenuto i tratti salienti dello statuto privatistico del rapporto di lavoro, nonostante l'espressa qualificazione normativa delle AdSP quali enti pubblici non economici (art. 10, comma 6, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 169 del 2016).

3.2.- Nel caso in esame, è posta in dubbio la legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 10, comma 6 - nel testo, applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 169 del 2016 - là dove concorrono



ad escludere l'applicabilità alle Autorità portuali dello statuto del pubblico impiego e a disciplinare i relativi rapporti di lavoro secondo le disposizioni del codice civile, delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Da questo assetto normativo, complessivamente configurato dalle disposizioni censurate, discende dunque l'applicabilità dell'art. 2103 cod. civ. e il conseguente riconoscimento di una qualifica superiore per effetto dell'assegnazione e dell'esercizio delle relative mansioni. È proprio in ciò che il giudice *a quo* ravvisa la violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., ovvero del principio del pubblico concorso, poiché l'inquadramento nella qualifica superiore avviene al di fuori di una selezione di carattere concorsuale.

Il parametro costituzionale evocato prevede espressamente il principio del pubblico concorso per il reclutamento iniziale. Questa Corte ha riconosciuto in tale principio la «forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche», rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti (tra le molte, sentenze n. 199 e n. 36 del 2020, n. 40 del 2018).

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento in una qualifica superiore di dipendenti già in servizio, poiché «[a]nche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta "l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso" (sentenza n. 194 del 2002; *ex plurimis*, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009)» (sentenza n. 37 del 2015). Si tratta, in effetti, di una giurisprudenza riferita soprattutto a casi di passaggio a qualifiche dirigenziali, in amministrazioni sia statali, sia regionali, di sicuro rilievo pubblicistico, ovvero a casi di integrale o prevalente riserva di posti a personale interno, per la progressione in carriera.

Questa Corte ha inoltre riconosciuto che la regola del concorso pubblico non è assoluta, essendo consentite deroghe legislativamente disposte per singoli casi. Tale regola non esclude dunque forme diverse di reclutamento, purché siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione, rispondano a criteri di ragionevolezza e siano comunque in armonia con le disposizioni costituzionali (sentenze n. 110 del 2023, n. 227 del 2021, n. 133 del 2020, e n. 34 del 2004).

3.3.- Alla luce di quanto detto, devono essere valutate le disposizioni censurate della legge n. 84 del 1994, che nel testo applicabile *ratione temporis* disciplinano, con carattere di indubbia specialità, il rapporto di lavoro del personale delle Autorità portuali.

Ebbene, la scelta operata dal legislatore del 1994 di regolare questi rapporti di lavoro secondo modelli propri del diritto privato - e la conseguente applicabilità dell'art. 2103 cod. civ. nell'ambito delle progressioni in carriera - appare giustificata dal perseguimento del buon andamento e dell'efficienza dell'amministrazione delle Autorità portuali, così come istituite e configurate dalla legge n. 84 del 1994.

Prevedere il concorso pubblico ai fini della promozione ad una qualifica superiore per lo svolgimento di funzioni e mansioni non dirigenziali, come sono quelle di cui al giudizio *a quo*, avrebbe avuto come conseguenza l'eccessivo irrigidimento nella gestione del personale e non avrebbe consentito risposte tempestive alle esigenze operative dei porti.

Si tratta, infatti, di una scelta che - nel tenere conto dell'esperienza professionale in concreto acquisita a seguito dell'assegnazione a mansioni di livello superiore - risulta coerente sia con la natura delle attività operative, anche di carattere economico e imprenditoriale, in concreto affidate alle stesse Autorità portuali dalla legge n. 84 del 1994, sia con le connesse esigenze di flessibilità dei rapporti con il proprio personale, sia con l'assorbimento del personale delle preesistenti organizzazioni portuali, a seguito del subentro nella titolarità dei beni e dei rapporti già instaurati con queste ultime (art. 20, comma 6, della legge n. 84 del 1994).

Sotto quest'ultimo profilo, nel sistema della legge n. 84 del 1994, il mantenimento della disciplina privatistica di tali rapporti e la conseguente assenza di previsioni relative a procedure selettive di carattere concorsuale per le progressioni in carriera risultano giustificati, su un piano di ragionevolezza e di efficienza, dalla continuità dei rapporti di lavoro dei dipendenti "transitati" nelle nuove Autorità portuali, dalla tutela degli affidamenti maturati sulla precedente disciplina del rapporto, nonché dalle esigenze di assorbimento di questo personale.

Del resto, l'assenza di meccanismi di tipo concorsuale nella fase di gestione del rapporto di lavoro, ai fini delle progressioni in carriera verso posizioni non dirigenziali, costituisce il riflesso della struttura privatistica della fase del reclutamento del medesimo personale. Nel sistema della legge n. 84 del 1994, infatti, trattandosi di personale "transitato" *ex lege* dalle precedenti organizzazioni portuali, neppure per le assunzioni era prevista la necessità di una fase procedimentale di selezione concorsuale.



In generale, per le Autorità portuali istituite dalla legge n. 84 del 1994, più che per altre pubbliche amministrazioni, la via dell'efficienza nella gestione dei rapporti di lavoro ha continuato ad essere ricercata nell'ambito del modello privatistico, cui il legislatore ha fatto richiamo per istituti, come quello previsto dall'art. 2103 cod. civ., difficilmente compatibili con la disciplina del pubblico impiego.

3.4.- In effetti, la giurisprudenza di legittimità ha recentemente escluso l'applicabilità dell'art. 2103 cod. civ. ai fini del passaggio nei ruoli dirigenziali presso le Autorità portuali, in quanto l'immissione in tali ruoli, anche quando consegue ad una progressione verticale, è equiparabile al reclutamento esterno e attiene alla fase della costituzione del rapporto di lavoro, retta dai principi fissati dall'art. 97, quarto comma, Cost. (Corte di cassazione, ordinanza n. 21484 del 2020); ciò che, invece, non può dirsi quanto al passaggio tra mansioni e qualifiche meno elevate, quali quelle impiegate oggetto del giudizio *a quo*.

In realtà, la differenza che si è così determinata rispetto all'inquadramento nelle qualifiche non dirigenziali - oggetto della questione in esame, sollevata dalla stessa Corte di cassazione - riflette una distinzione sostanziale, che discende dalle peculiarità proprie della qualifica dirigenziale, la quale è posta al vertice dell'organizzazione e nel settore pubblico è caratterizzata dalla preposizione ad uffici aventi natura di organi.

Questa Corte ha sottolineato la peculiarità della dirigenza «collocata in una posizione apicale autonoma e intermedia fra il livello politico e quello burocratico», il cui status, acquisibile solo nel rispetto delle procedure concorsuali, è connotato da «garanzia di autonomia e di indipendenza» (sentenza n. 164 del 2020).

3.5.- Alla luce di tale quadro normativo e giurisprudenziale, appare non irragionevole l'applicazione dell'art. 2103 cod. civ. - consentita dalla legge n. 84 del 1994 - al passaggio a qualifica superiore non dirigenziale. Si tratta di una scelta che, nello specifico contesto, risulta finalizzata a mantenere un trattamento adeguatamente differenziato per rapporti che, sia per la loro genesi, sia per esigenze di flessibilità connesse al concreto svolgimento delle prestazioni lavorative, presentano tratti di accentuata specialità.

La questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 169 del 2016, risulta, pertanto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), nel testo anteriore alle modifiche apportate dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124» sollevata, in riferimento all'art. 97, quarto comma, 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 10 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

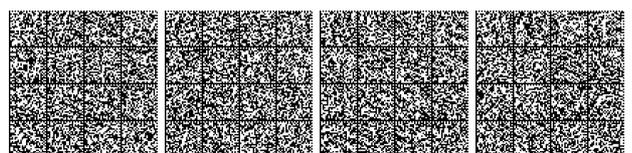
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 134

Sentenza 10 maggio - 4 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Potenziamento del programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Consulenza genetica oncologica, test molecolare e programmi di sorveglianza clinico strumentale - Istituzione del relativo codice di esenzione - Violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Potenziamento del programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Natura degli inviti per eseguire i test di selezione (in particolare: equiparazione con le prenotazioni ordinarie per prestazioni diagnostiche a richiesta) - Irrogazione di sanzioni pecuniarie per le mancate disdette - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza, violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori - Inammissibilità delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di gastroenterologia ed endoscopia digestiva - Organizzazione di una rete regionale *hub* e *spoke* per colonscopie - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di gastroenterologia ed endoscopia digestiva - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza, della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Programma di *screening* della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto - Potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di gastroenterologia ed endoscopia digestiva - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14, artt. 2, comma 1, 3, comma 4, 5, comma 4, 16 e 17, comma 3, lettere *a*) e *b*).
- Costituzione, artt. 3, 32, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

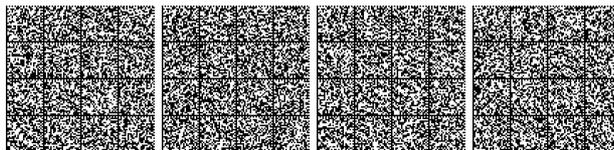
Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto 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 degli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, 5, comma 4, 16 e 17, comma 3, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 21 ottobre 2022, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2022.



Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mariangela Rosato per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 21 ottobre 2022 e iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, 5, comma 4, 16 e 17, comma 3, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica), per violazione degli artt. 3, 32, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento a plurimi principi fondamentali in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

1.1.- Con il primo motivo, il ricorrente lamenta, in particolare, la illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 «per violazione dell'art. 3 Cost., dei principi generali in materia di “tutela della salute” di cui all'art. 117 comma 3 Cost., nonché dell'art. 117, comma 2, lett. *l*) Cost. e dell'art. 32 comma 2 Cost.».

1.1.1.- Premette il Presidente del Consiglio dei ministri che la legge regionale in esame è finalizzata «all'apprezzabile obiettivo» di potenziare il programma di screening della popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto e che le relative prestazioni rese alle popolazioni target rientrano nell'ambito dei livelli di prevenzione collettiva e sanità pubblica di cui all'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) e all'Allegato 1 al decreto medesimo, e si caratterizzano, «secondo i principi fissati a livello statale», per l'erogazione in regime di gratuità a seguito di chiamata attiva, non essendo necessaria alcuna prescrizione e non essendo previsto alcun codice di esenzione.

Il «percorso» disciplinato dalla Regione Puglia non rientrerebbe, quindi, nell'ambito dell'assistenza specialistica ambulatoriale, come sembrerebbe evincersi dalla medesima legge regionale (art. 2, comma *l*), ma in quello della prevenzione.

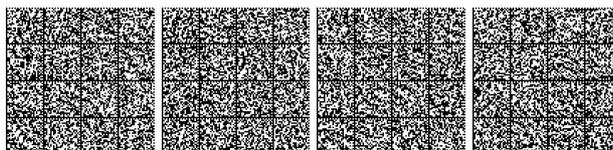
Infatti, l'art. 2, comma 1, lettera *f*), del menzionato d.P.C.m. 12 gennaio 2017 -prosegue il ricorrente - dispone che, nell'ambito della prevenzione collettiva e sanità pubblica, il Servizio sanitario nazionale (SSN) garantisce, tra le altre, le attività di sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, la promozione di stili di vita sani e i programmi organizzati di screening, nonché di sorveglianza e prevenzione nutrizionale.

Il comma 2 del citato art. 2 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 prevede, inoltre, che, «[n]ell'ambito delle attività di cui al comma 1, il Servizio sanitario nazionale garantisce le prestazioni indicate nell'allegato 1 al presente decreto».

Il punto F8 di tale Allegato, poi, include, nell'ambito dello screening del cancro del colon-retto - la cui periodicità e le cui caratteristiche sono definite dalle raccomandazioni del Ministero della salute, predisposte in attuazione dell'art. 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138, e del piano nazionale della prevenzione (PNP) 2014-2018 - le seguenti prestazioni: informazione sui benefici per la salute derivanti dall'adesione ai programmi di screening, chiamata attiva ed esecuzione dei test di screening di primo e secondo livello alle popolazioni target e invio ad altro setting assistenziale per la presa in carico «diagnostico-terapeutica» in relazione alla patologia neoplastica.

Per contro - prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri - l'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 stabilisce che gli inviti a eseguire i test di selezione sono «equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per prestazioni diagnostiche a richiesta»: tale equiparazione violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto assoggetta allo stesso trattamento giuridico, sulla base di una «mera finzione normativa», due situazioni assolutamente differenti, ed anzi opposte.

L'«assimilazione» in parola, inoltre, farebbe «insorgere [...] problemi di compatibilità costituzionale» anche degli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della medesima legge regionale, laddove prevedono che l'azienda sanitaria locale (ASL) territorialmente competente irroghi la sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette.



In particolare, la prima delle disposizioni impugnate prevede che, «in caso di mancato ritiro e consegna del kit nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'invito di cui all'articolo 2, comma 1, o dalla data di scadenza del test successivo ai sensi dell'articolo 2, comma 3, la Asl territorialmente competente irroga la sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette».

L'art. 5, comma 4, dal canto suo, prevede l'irrogazione della medesima sanzione, «in caso di mancata presentazione nella data fissata per il test con la lettera invito di cui al comma 2 e con le modalità di cui al comma 3».

Secondo il ricorrente, non trattandosi nella realtà, «ed a prescindere dall'incostituzionale equiparazione normativa», di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale prenotate dall'assistito, ma di una chiamata attiva da parte della ASL, la legge regionale non potrebbe introdurre la sanzione pecuniaria in parola.

Quest'ultima, infatti, si applicherebbe alle sole prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale prenotate dall'assistito tramite il centro unico di prenotazione (CUP) regionale e troverebbe la propria fonte normativa nell'art. 3, comma 15, del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), in forza del quale «[l]'utente che non si presenti ovvero non preannunci l'impossibilità di fruire della prestazione prenotata è tenuto, ove non esente, al pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione».

Tale ultima disposizione recherebbe un principio fondamentale in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., come si evincerebbe dal fatto che è contenuta in un decreto legislativo che «fissa i criteri, gli ambiti e le modalità di applicazione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni» (art. 1, comma 2), con la finalità di «promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni stesse» e «in modo da evitare l'uso inappropriato dei diversi regimi di erogazione dei servizi e delle prestazioni» (art. 1, comma 1).

Il citato art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 124 del 1998 - prosegue ancora il ricorrente - prevede l'imposizione di un onere economico a carico degli utenti che mancano all'appuntamento sanitario prenotato e non disdetto, o disdetto in ritardo, senza produrre giustificazione idonea. Diverso sarebbe il caso contemplato dalle norme regionali impugnate, in cui l'utente si limita a non rispondere a una chiamata attiva da parte della ASL, «senza che a nulla possa rilevare la forzata assimilazione normativa» posta dall'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame, considerata la sua «palese incostituzionalità».

In conclusione, gli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 sarebbero costituzionalmente illegittimi per violazione del ricordato principio fondamentale in materia di tutela della salute, prevedendo l'applicazione di una sanzione amministrativa in un caso, come la mancata risposta dell'assistito all'invito per l'effettuazione del test sanitario, diverso da quello contemplato dalla normativa statale interposta e, quindi, da quest'ultima implicitamente escluso.

1.1.2.- Sotto altro e distinto profilo, gli impugnati artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 introdurrebbero un'obbligazione pecuniaria di fonte legale a carico degli utenti del Servizio sanitario nazionale, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile.

Spetterebbe allo Stato individuare sia le fattispecie di illecito amministrativo sia la misura delle corrispondenti sanzioni, che pongono obbligazioni pecuniarie a carico dei privati. Sarebbe di tutta evidenza, infatti, che «la stessa imprescindibile esigenza di uniformità, che vale a qualificare le norme che individuano le fattispecie di illecito, è sottesa anche alle relative sanzioni».

1.1.3.- Infine, corredando con un apparato sanzionatorio la mancata presentazione dell'assistito all'invito delle ASL, gli impugnati artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 violerebbero anche la riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori, posta dall'art. 32, secondo comma, Cost., «da intendersi come riserva di legge esclusivamente statale in quanto, trattandosi di una restrizione della libertà personale, entra in gioco un livello essenziale di prestazione di un diritto che va disciplinato in modo uniforme sull'intero territorio nazionale e tale materia non può essere regolata con legge regionale» (si citano le sentenze di questa Corte n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002).

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, «per violazione del principio del contenimento della spesa sanitaria per le Regioni in piano di rientro, quale principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

Deduce il ricorrente che, come precisato al punto F8 dell'Allegato I al citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, le attività di screening svolte a livello regionale devono essere coerenti con le raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2-bis del d.l. n. 81 del 2004, come convertito, e del PNP 2014-2018.



Per tale ragione, sarebbe «meritevole di censura» l'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, rubricato «Istituzione di codice di esenzione - D98», il quale prevede che la consulenza genetica oncologica (CGO) e «l'eventuale test molecolare per le persone di cui all'articolo 8, comma 2, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale di cui all'articolo 13, sono disposti con il codice di esenzione D98, per prestazione "Test genetico mirato" e prescrizione "Probando sano a rischio familiare"».

Tale disposizione configurerebbe un livello ulteriore di assistenza sanitaria, non previsto dal citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, e che la Regione Puglia, essendo sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, non potrebbe garantire.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tanto l'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», andrebbero qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (si citano le sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Le ricordate disposizioni statali avrebbero reso vincolanti per le regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (si cita la sentenza di questa Corte n. 91 del 2012).

La Regione Puglia, in particolare - continua il Presidente del Consiglio dei ministri - ha stipulato il 29 novembre 2010 un accordo («Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011») con il Ministero della salute ed il Ministero dell'economia e delle finanze, comprensivo del piano di rientro dal disavanzo sanitario, e ha successivamente approvato tale piano con la legge della Regione Puglia 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012).

Ricorda poi il ricorrente che, per le regioni impegnate in piani di rientro, vige il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

Ne conseguirebbe che l'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, violerebbe i menzionati principi di coordinamento della finanza pubblica e, quindi, l'art. 117, terzo comma, Cost.

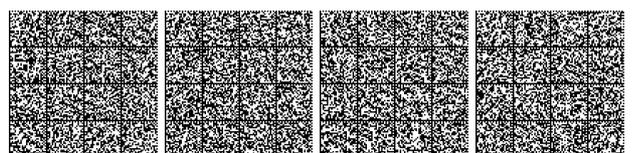
1.3.- Con il terzo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al «principio che vincola la Regione ad attuare gli interventi previsti dal Piano di rientro ed a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del Piano, e del contenimento della spesa per il personale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica», nonché per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

1.3.1.- Osserva il ricorrente che l'art. 17, comma 3, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 prevede che l'Assessorato regionale alle politiche della salute provvede - entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge - a fornire indicazioni alle ASL al fine di: potenziare «le risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di screening» (lettera *a*); organizzare «una rete regionale hub e spoke in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonscopie derivanti dall'incremento delle lesioni diagnostiche» (lettera *b*).

Tali previsioni - rammenta l'Avvocatura generale dello Stato - devono essere coerenti con il «redigendo» programma operativo 2022-2024 di prosecuzione del piano di rientro, come richiesto dai competenti tavoli tecnici, con riferimento sia all'impatto economico sia alla programmazione della rete assistenziale regionale.

Pertanto, il citato art. 17, comma 3, lettere *a*) e *b*), sarebbe suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal medesimo piano, in violazione dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La giurisprudenza costituzionale, poi, avrebbe più volte ribadito che l'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006 reca un principio diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria ed è, dunque, anch'esso espressione di un correlato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (si citano le sentenze n. 163 e 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).



Tale ultima disposizione, infatti - al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 - avrebbe reso vincolanti gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, finalizzati a contenere la spesa sanitaria e ripianare i debiti, anche mediante la previsione di contributi finanziari dello Stato.

1.3.2.- Inoltre, con particolare riferimento all'art. 17, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, andrebbe evidenziato che gli enti regionali del SSN sono tenuti al rispetto del limite di spesa per il personale previsto dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, le cui disposizioni parimenti recherebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (si citano le sentenze di questa Corte n. 41 e n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015).

1.3.3.- Ancora, l'art. 17, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, là dove si prefigge di «potenziare le risorse umane delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di screening», sarebbe suscettibile di determinare un aumento della spesa per il trattamento retributivo del personale sanitario, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dalla contrattazione collettiva.

2.- Con atto depositato il 21 novembre 2022, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità e, nel merito, la non fondatezza delle questioni promosse in ricorso.

2.1.- Quest'ultimo sarebbe inammissibile, in primo luogo, per difetto della necessaria corrispondenza con la volontà dell'organo politico.

Nella delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione e nell'allegata relazione ministeriale, infatti, non vi sarebbe alcuna menzione dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022.

Le cennate delibera e relazione ministeriale avrebbero ad oggetto i soli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevedono che l'ASL competente irroghi una sanzione pecuniaria in caso di mancata risposta positiva del paziente all'invito di partecipazione al programma di screening per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto, in contrasto con quanto disposto dall'art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 124 del 1998, secondo cui tale sanzione si applica alle sole prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale prenotate dall'assistito tramite il CUP regionale.

Inoltre, il Consiglio dei ministri avrebbe dedotto unicamente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sicché, in via subordinata, la resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso «quanto meno» in relazione alle censure di violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., e degli artt. 32, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

La Regione Puglia rammenta, al riguardo, che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'autonomia tecnica della difesa del ricorrente nell'indicazione dei parametri non può essere esercitata al di fuori del perimetro della volontà politica espressa nella deliberazione a ricorrere.

2.1.2.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 sarebbero poi non fondate nel merito.

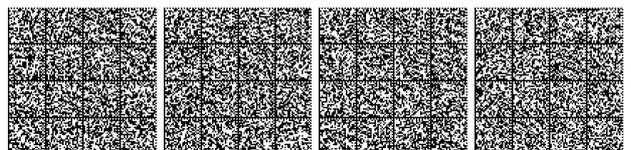
Il ricorrente assume che il percorso disciplinato dalla legge regionale in esame non rientri nell'ambito dell'assistenza specialistica ambulatoriale, ma in quello della prevenzione, donde l'irragionevolezza dell'equiparazione, a fini sanzionatori, degli inviti ad eseguire i test di selezione alle prenotazioni ordinarie per prestazioni diagnostiche.

Per contro, le attività disciplinate dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2022 andrebbero senza dubbio inquadrate sia nell'ambito delle attività di prevenzione, coerentemente con quanto previsto dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sia in quello dell'assistenza specialistica ambulatoriale.

La contestata equiparazione operata dal legislatore regionale, infatti, non atterrebbe alle attività in sé, bensì agli inviti trasmessi dalle ASL competenti, come risulterebbe evidente dalla piana lettura del seguente inciso dell'art. 2, comma 1: «sulla base d'inviti equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per le prestazioni diagnostiche a richiesta».

La medesima equiparazione sarebbe frutto non di una «scelta puramente arbitraria e artificiosa», ma della considerazione dell'impatto che la mancata presentazione del cittadino, senza alcun preavviso, al test di selezione determina sulla possibilità dell'azienda sanitaria di erogare il servizio con efficienza e tempestività, tenuto anche conto dell'entità della platea interessata dallo screening.

La normativa regionale, dunque, non violerebbe affatto la riserva di legge statale in materia di ordinamento civile, né tantomeno in materia di trattamenti sanitari obbligatori: «[d]i fatto, gli artt. 3 e 5, lungi dall'operare una assimilazione meccanica e indifferenziata con la fattispecie disciplinata dalla norma statale per la prestazione prenotata, prevedono una dettagliata ed equilibrata articolazione delle ipotesi di giustificazione e di annullamento della sanzione».



Inoltre, l'assimilazione con la fattispecie sanzionatoria prevista dal legislatore statale, ove ritenuta sussistente, sarebbe «comunque parziale, atteso il tenore assai più scarno e meno dettagliato» di quest'ultima, in forza della quale «[l']utente che non si presenti ovvero non preannunci l'impossibilità di fruire della prestazione prenotata è tenuto, ove non esente, al pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione» (art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 124 del 1998).

La *ratio* delle sanzioni, statale e regionale, sarebbe la medesima, ossia quella di non gravare le aziende sanitarie con inevitabili disservizi derivanti dalle prestazioni mancate, ostacolando, se non addirittura compromettendo, il raggiungimento degli obiettivi di screening.

In ogni caso, non sarebbe violato il principio di eguaglianza, poiché le norme regionali impugnate configurerebbero «un assetto sanzionatorio modulato e differenziato».

Ancora, secondo la Regione Puglia, non potrebbe ravvisarsi la competenza legislativa esclusiva statale in relazione all'introduzione di sanzioni pecuniarie nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, poiché quelle previste dalla legge regionale operano a tutela del buon andamento dei servizi e della tenuta organizzativa del sistema sanitario regionale, «tanto più ai fini del raggiungimento di obiettivi di prevenzione dettati a livello nazionale».

La previsione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia di organizzazione sanitaria non eccederebbe dalle competenze regionali, e ciò in virtù del «principio del parallelismo tra il potere di determinazione della fattispecie da sanzionare e il potere di individuare la sanzione, costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale» (si cita la sentenza di questa Corte n. 137 del 2019).

Né, infine, l'invito formulato dalla ASL a effettuare lo screening potrebbe essere considerato come violazione della riserva di legge statale in tema di trattamento sanitario obbligatorio (art. 32 Cost.), considerato che gli artt. 3, comma 3, e 5, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 contemplano espressamente il rifiuto dell'interessato.

2.2.- Non fondata sarebbe anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, che prevede l'esenzione dal ticket sanitario della CGO, del test molecolare e dei programmi di sorveglianza clinico-strumentale.

Anche in questo caso la lettura della disposizione operata in ricorso sarebbe erronea, poiché le prestazioni sanitarie individuate dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2022 rientrerebbero tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) fissati dallo Stato.

Nell'aggiornamento degli stessi LEA, contenuto nel d.P.C.m. del 12 gennaio 2017, l'offerta di screening è così definita: «chiamata attiva ed esecuzione dei test screening e dei percorsi di approfondimento e terapia per tutta la popolazione target residente e domiciliata». L'invito allo screening sarebbe, pertanto, di per sé, un LEA (sia per il primo livello sia per eventuali approfondimenti).

L'Allegato 1 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 - prosegue la Regione resistente - al punto F8 prevede l'erogazione delle seguenti prestazioni: informazione sui benefici per la salute derivanti dall'adesione ai programmi di screening, chiamata attiva ed esecuzione dei test di screening di primo e secondo livello alle popolazioni target, e invio ad altro setting assistenziale per la presa in carico diagnostico-terapeutica in relazione alla patologia neoplastica.

Infine - aggiunge la resistente - l'aumento dell'estensione dei programmi di screening oncologico alla popolazione target è contemplato tra gli obiettivi strategici di cui al PNP 2020-2025, recepito dalla Regione Puglia con la deliberazione di Giunta regionale 22 dicembre 2020, n. 2131.

2.3. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettere *a)* e *b)*, sarebbe, in via preliminare, inammissibile «per genericità» e per «inconferenza dei parametri costituzionali ed interposti invocati».

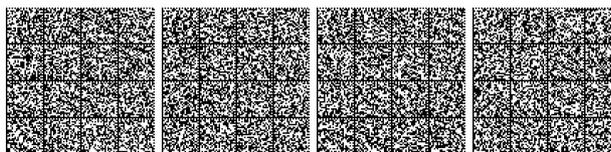
Non sarebbe dimostrato, infatti, in che modo la disposizione impugnata sia suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro e, quindi, di porsi in contrasto con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

2.3.1.- Nel merito, anche tale questione sarebbe non fondata, perché, ancora una volta, basata su una lettura errata della disposizione impugnata.

Quest'ultima, infatti, recherebbe norme di carattere organizzativo, «da attuarsi senza ulteriori oneri», tanto è vero che la legge regionale in esame sarebbe «neutra sotto il profilo finanziario», con la conseguenza che non pregiudicherebbe gli obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro.

Nemmeno sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., non essendo prevista «l'assunzione di nuovo personale a carico delle ASL».

3.- Con memoria depositata il 17 aprile 2023, la Regione Puglia ha ribadito le argomentazioni illustrate nell'atto di costituzione a sostegno delle eccezioni di inammissibilità e della non fondatezza delle questioni promosse in ricorso.



3.1.- La Regione resistente aggiunge, «[a]d abundantiam», che «la normativa pugliese in oggetto non costituisce un quid novi nel panorama legislativo regionale in materia di individuazione precoce dei tumori e che l'odierna impugnazione si appalesa ancor più singolare e contraddittoria, se sol si consideri che le norme oggi censurate riproducono sostanzialmente analoghe disposizioni» della non impugnata legge della Regione Puglia 2 febbraio 2022, n. 1 (Misure per il potenziamento dello screening di popolazione sul tumore mammario e istituzione del programma di valutazione del rischio per pazienti e famiglie con mutazioni genetiche germinali).

La resistente afferma, poi, che la legge reg. Puglia n. 14 del 2022 è coerente con gli obiettivi posti dal piano europeo di lotta contro il cancro del 3 febbraio 2021, strutturato intorno a quattro ambiti di intervento fondamentali, tra cui quello della individuazione precoce tramite i programmi di screening.

4.- Con memoria depositata il 18 aprile 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle difese della Regione Puglia.

4.1.- Quanto all'eccezione di inammissibilità per difetto di corrispondenza tra contenuto della delibera di autorizzazione e ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che l'estensione dell'impugnazione all'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 è «strettamente "ancillare"» a quella degli artt. 3, comma 4, e 5 comma 4, della medesima legge regionale.

La irragionevole equiparazione *ex lege* operata dal citato art. 2, comma 1, sarebbe, cioè, il «presupposto logico-giuridico su cui si basa la fattispecie di illecito amministrativo introdotta dalla Regione, sicché la ricomprensione nel ricorso della norma in argomento non fa altro che completare l'oggetto dell'impugnazione da parte del Governo».

Anche l'individuazione dei parametri di cui agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost. rientrerebbe nell'esercizio della discrezionalità tecnica della difesa, data, anche in questo caso, la loro «ancillarità» rispetto ai parametri espressamente invocati nella delibera (si cita la sentenza di questa Corte n. 281 del 2020).

4.2.- Quanto all'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che, al di là delle indimostrate affermazioni della resistente, la disposizione regionale prevede, in realtà, attraverso l'esonero «dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria, prestazioni ulteriori rispetto a quelle raccomandate nell'ambito» dei LEA.

Infatti, secondo le «Raccomandazioni per la pianificazione e l'esecuzione degli screening di popolazione per la prevenzione del cancro della mammella, del cancro della cervice uterina e del cancro del colon retto» fornite dal Ministero della salute, i «metodi scelti come test di screening di primo livello del Ccr sono la ricerca del sangue occulto nelle feci (Sof, al guaiaco e immunochimici) e la rettoscopia (Rss)».

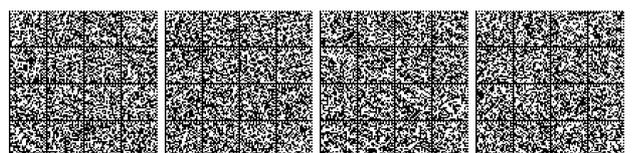
4.3.- In ordine all'impugnazione dell'art. 17, comma 3, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, il significato della questione promossa sarebbe chiaro, essendo di tutta evidenza come una norma che si prefigge di potenziare le risorse umane e strumentali delle strutture sanitarie e di organizzare *ex novo* una rete regionale hub e spoke, senza prevedere il rispetto del redigendo piano operativo 2022-2024 di prosecuzione del piano di rientro, sia suscettibile di vanificare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti da quest'ultimo.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in primo luogo, gli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, per violazione degli artt. 3, 32, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 124 del 1998.

1.1.- La prima delle disposizioni impuginate stabilisce che «[i]l programma di screening di popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto è rivolto a tutta la popolazione con età compresa tra quarantacinque e settantacinque anni, attraverso un test di selezione, da effettuare nelle strutture sanitarie pubbliche, diretto a distinguere le persone sospette di malattia, eseguito sulla base d'inviti equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per le prestazioni diagnostiche a richiesta, inviati dalla Azienda sanitaria locale (ASL) di riferimento territoriale all'intera popolazione interessata, nel rispetto della propria organizzazione e delle modalità previste dagli atti amministrativi vigenti».

Il «test di selezione» consiste, per la generalità della popolazione target, nella ricerca di sangue occulto nelle feci (art. 3, comma 1) e, per le popolazioni «a rischio moderato o alto», nelle colonscopie e consulenze oncogenetiche (artt. 4 e 5), cui può accedere un test molecolare (art. 9).



In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 è impugnato nella parte in cui prevede che il «test di selezione» è «eseguito sulla base d'inviti equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per le prestazioni diagnostiche a richiesta, inviati dalla Azienda sanitaria locale (ASL) di riferimento territoriale all'intera popolazione interessata».

Gli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della medesima legge regionale, invece, sono impugnati nelle parti in cui prevedono, conseguentemente, l'irrogazione della «sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette» (consistente nel pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione sanitaria), rispettivamente: *a*) «in caso di mancato ritiro e consegna del kit» per la ricerca del sangue occulto nelle feci, nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'invito della ASL di cui all'art. 2, comma 1, o «dalla data di scadenza del test successivo ai sensi dell'articolo 2, comma 3» (ossia del test da svolgersi ogni due anni, in caso di esito negativo del primo); *b*) «in caso di mancata presentazione nella data fissata per il test con la lettera invito di cui al comma 2» del medesimo art. 5 (ossia della data fissata per l'effettuazione delle colonscopie e delle consulenze oncogenetiche).

La norma contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, dunque, costituisce il presupposto logico e giuridico di quanto disposto nei successivi artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge regionale medesima. Questi ultimi - proprio in forza dell'equiparazione «giuridica» tra inviti della ASL e prenotazioni ordinarie a richiesta dell'assistito - estendono, infatti, alla mancata esecuzione dei test su convocazione delle medesime ASL le conseguenze sanzionatorie previste per la mancata disdetta delle prestazioni diagnostiche prenotate su iniziativa dell'assistito.

1.2.- Secondo il ricorrente, tutte le disposizioni ricordate violerebbero l'art. 3 Cost., perché assoggetterebbero irragionevolmente allo stesso trattamento giuridico sanzionatorio, sulla base di una «mera finzione normativa», due situazioni assolutamente differenti ed anzi opposte - la mancata esecuzione del test oggetto di invito della ASL e la mancata comparizione all'appuntamento prenotato dall'assistito - così andando «contro la realtà dei fatti».

Le medesime disposizioni, poi, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale in materia di tutela della salute recato dall'art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 124 del 1998, che pone a carico dell'assistito il pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione solo in caso di mancata presentazione all'appuntamento sanitario prenotato e non disdetto, o disdetto in ritardo, senza una idonea giustificazione.

Violato, ancora, sarebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in materia di ordinamento civile, perché l'individuazione sia degli illeciti amministrativi sia delle corrispondenti sanzioni rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le disposizioni impuginate, infine, si porrebbero in contrasto con l'art. 32, secondo comma, Cost., perché la riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori dovrebbe «intendersi come riserva di legge esclusivamente statale in quanto, trattandosi di una restrizione della libertà personale, entra in gioco un livello essenziale di prestazione di un diritto che va disciplinato in modo uniforme sull'intero territorio nazionale».

2.- La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto della necessaria corrispondenza tra il contenuto del ricorso, da un lato, e la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione e l'alleghata relazione ministeriale, dall'altro.

In quest'ultime non vi sarebbe alcuna menzione, quale oggetto di impugnativa, dell'art. 2, comma 1, della citata legge reg. Puglia n. 14 del 2022, disposizione che, come si è detto, prevede la parificazione degli inviti delle ASL alle prenotazioni dell'assistito. Delibera e relazione, infatti, riguarderebbero i soli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge regionale, nelle parti in cui prevedono che l'ASL competente irroga una sanzione pecuniaria in caso di mancata risposta positiva dell'assistito agli inviti di partecipazione al programma di screening.

Inoltre, il Consiglio dei ministri avrebbe indicato unicamente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sicché, in via subordinata, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni «quanto meno» in relazione alle censure di violazione degli artt. 3, 32, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

2.1.- La prima delle due eccezioni ricordate, riferita a ben vedere alla sola questione promossa nei confronti dell'art. 2, comma 1, della legge regionale, è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «nei giudizi in via principale deve sussistere «una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012)» (sentenza n. 128 del 2018).

Sono pertanto inammissibili le questioni promosse nei confronti di disposizioni non espressamente indicate nella delibera dell'organo politico che autorizza l'impugnazione (sentenza n. 278 del 2010), poiché tale omissione comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuoverle.



Nel caso di specie, né la delibera all'impugnazione, né l'allegata relazione ministeriale, prodotte in giudizio dal ricorrente, contengono l'indicazione dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, che, in via generale, prevede l'equiparazione tra gli inviti della ASL ai test menzionati e le prenotazioni a richiesta dell'assistito: delibera e relazione indicano solo, quali disposizioni oggetto di impugnativa, gli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della medesima legge, che contemplano la conseguenza sanzionatoria della mancata esecuzione dei test.

Né può accogliersi la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la ricomprensione nel ricorso dell'art. 2, comma 1, non farebbe altro che «completare» l'oggetto dell'impugnazione governativa, coinvolgendo in questa una disposizione che costituirebbe il presupposto di quelle effettivamente impugunate: il verbo utilizzato («completare») rinvia, del resto, ad una scelta, mentre deve ribadirsi che è rimessa alla sola volontà politica del ricorrente la selezione delle disposizioni da impugnare di fronte a questa Corte.

3.- L'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 ha una conseguenza radicale. Da essa, infatti, discende il difetto di interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni sanzionatorie effettivamente impugunate e, quindi, l'inammissibilità delle relative questioni (con assorbimento dell'ulteriore eccezione d'inammissibilità prospettata, in via subordinata, dalla Regione resistente).

In effetti, secondo una disposizione contenuta in altra legge regionale, diversa e precedente rispetto a quella ora impugnata - l'art. 7, comma 4, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti) - «[l]'assistito che non si presenta nel giorno previsto per l'erogazione della prestazione, senza aver dato idonea disdetta entro le quarantotto ore antecedenti l'erogazione, fatti salvi i casi di forza maggiore, è tenuto al pagamento della prestazione all'erogatore pubblico o privato accreditato, secondo la tariffa prevista dal vigente nomenclatore tariffario, anche se esente dalla partecipazione alla spesa sanitaria».

Questa disposizione regionale riproduce (peraltro con estensione alle ipotesi di prestazioni esenti) quanto prevede l'art. 3, comma 15, del già ricordato d.lgs. n. 124 del 1998, che pone a carico dell'assistito il pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione in caso di mancata presentazione all'appuntamento sanitario prenotato e non disdetto, o disdetto in ritardo, senza una idonea giustificazione.

Come è evidente, l'equiparazione giuridica degli inviti alle prenotazioni ordinarie a richiesta posta dall'art. 2, comma 1, della legge regionale ora impugnata, considerata unitamente alla previsione di cui al menzionato art. 7, comma 4, della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, è idonea a fondare il potere di irrogazione delle sanzioni per la mancata sottoposizione ai test di selezione oggetto degli inviti della ASL, che il ricorrente contesta. E tale idoneità permarrrebbe pur dopo l'accoglimento delle questioni relative agli artt. 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022.

In altri termini, il contesto normativo regionale consentirebbe, comunque sia, l'applicazione della sanzione costituita dal pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione, anche a prescindere dalla vigenza dei due articoli appena menzionati.

La permanenza nell'ordinamento regionale del meccanismo sanzionatorio che il ricorrente ha inteso impugnare, anche all'esito dell'eventuale accoglimento delle questioni, determina, in definitiva, l'inammissibilità di queste ultime, per inidoneità dell'intervento evocato a garantire il raggiungimento del risultato perseguito dal ricorrente (ragiona di «inutilità della declaratoria di illegittimità costituzionale richiesta» la sentenza n. 68 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 199 del 2014 e n. 205 del 2011).

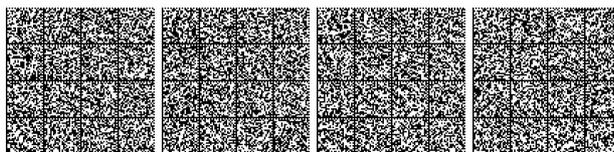
4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, il quale prevede che la consulenza genetica oncologica (CGO) «e l'eventuale test molecolare per le persone di cui all'articolo 8, comma 2, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale di cui all'articolo 13, sono disposti con il codice di esenzione D98, per prestazione “Test genetico mirato” e prescrizione “Probando sano a rischio familiare”».

4.1.- La questione è fondata.

L'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 consente lo screening in regime di gratuità (attraverso uno specifico codice di esenzione) per la consulenza oncogenetica, i test molecolari e i programmi di sorveglianza clinico-strumentale di cui all'art. 13 della medesima legge regionale.

La CGO «è assicurata a tutte le persone ad alto rischio di tumore al colon-retto con possibile eziopatogenesi genetica eredo-familiare, allo scopo di avviare specifici test molecolari e programmare eventuali misure di sorveglianza clinica e strumentale» (art. 7, comma 2).

Il test molecolare, a sua volta, «è una fase eventuale del programma di CGO» (art. 9, comma 1) e il relativo prelievo, che «è preceduto e seguito da una consulenza del genetista medico» (art. 9, comma 2), è «finalizzato all'analisi nel DNA estratto di un pannello di geni per tumori colorettali» (art. 10, comma 1).



I programmi di sorveglianza clinico strumentale, infine, vengono avviati in caso di accertamento della mutazione genetica e si articolano in una serie di numerose prestazioni diversamente declinate a seconda della tipologia di mutazione riscontrata e del sesso del paziente.

4.2.- Secondo il ricorrente, prevedendo un livello ulteriore di assistenza sanitaria non ricompreso tra quelli individuati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il citato art. 16 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che, per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, pone il divieto di effettuare spese non obbligatorie.

Afferma l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare, che il d.P.C.m. 12 gennaio 2017, all'Allegato 1, punto F («Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening; sorveglianza e prevenzione nutrizionale»), dispone che le attività di screening svolte a livello regionale devono essere coerenti con le raccomandazioni del Ministero della salute impartite in attuazione dell'art. 2-bis del d.l. n. 81 del 2004, come convertito, e del PNP 2014-2018. Esse non rientrerebbero, quindi, tra i LEA.

La Regione Puglia si è difesa sostenendo che le prestazioni sanitarie individuate dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2022 rientrerebbero nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA), dal momento che l'Allegato 1 al citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, al punto F8 («Screening oncologici definiti dall'Accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018»), contempla l'erogazione gratuita, tra le altre, delle prestazioni di chiamata attiva ed esecuzione dei test di screening di primo e secondo livello delle popolazioni target.

Nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione, il ricorrente ha invece ribadito che le prestazioni previste dalla disposizione impugnata non rientrerebbero nei LEA, poiché, secondo le citate raccomandazioni fornite dal Ministero della salute, i «metodi scelti come test di screening di primo livello del Ccr sono la ricerca del sangue occulto nelle feci (Sof, al guaiaco e immunochimici) e la rettosigmoidoscopia (Rss)».

5.- Entrambe le parti non mettono in discussione il principio di diritto, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, anche in relazione alla stessa Regione Puglia (sentenze n. 242 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, n. 177 e n. 166 del 2020), secondo cui l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 256 del 2022, n. 242 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020). In definitiva, «[l]a facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è [...] preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché - ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 - queste ultime non possono erogare prestazioni "non obbligatorie" (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022)» (sentenza n. 190 del 2022).

Un tale principio è stato affermato anche per i piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario (sentenze n. 190 del 2022 e n. 130 del 2020), come quello attualmente vigente nella Regione Puglia, o per le misure di monitoraggio equiparabili (sentenze n. 190 e n. 161 del 2022).

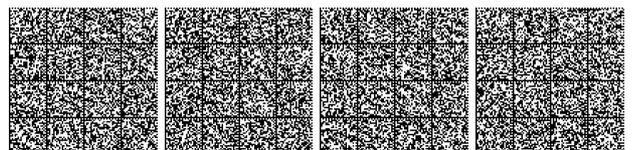
5.1.- Se le prestazioni previste dalla disposizione impugnata rientrano o meno nei LEA fissati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 è dunque ciò che deve essere in questo caso verificato.

L'appena citato d.P.C.m., all'art. 1, comma 1, lettera a), comprende tra i LEA la «[p]revenzione collettiva e sanità pubblica». Più in particolare, il menzionato punto F dell'Allegato 1 si occupa, tra l'altro, dei «programmi organizzati di screening», e al punto F8 prende in considerazione quelli oncologici definiti dall'accordo Stato-regioni del 23 marzo 2005 e dal PNP 2014-2018.

Vi si prevede che la «periodicità e le caratteristiche tecniche» della «(c)hiamata attiva ed esecuzione dei test screening e dei percorsi di approfondimento e terapia per tutta la popolazione target residente e domiciliata» «sono definite a livello nazionale dai seguenti atti: [...] [s]creening del cancro del colon-retto: Raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2 bis della legge 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018».

Le citate raccomandazioni del Ministero della salute indicano quali metodi di screening di primo livello «la ricerca del sangue occulto nelle feci (Sof, al guaiaco e immunochimici) e la rettosigmoidoscopia (Rss)», mentre la «colonscopia totale» «non è un test di screening primario», ma «un esame diagnostico di secondo livello nei soggetti risultati positivi al test di primo livello», oltre che una «procedura diagnostica nella sorveglianza dei soggetti ad alto rischio». Esse, poi, aggiungono che l'uso della colonscopia totale «come test di primo livello va riservato solo ad ambiti valutativi e studi pilota».

Infine, le raccomandazioni ricordano che sono «in corso diversi studi per mettere a punto nuove strategie diagnostiche, come la ricerca di marcatori molecolari (in particolare *Dna*) nelle feci e la colonscopia virtuale», oltre che «studi promettenti sull'impiego di marcatori molecolari nelle feci», e che, tuttavia, «i dati a disposizione sono ancora preliminari» e «[i]n futuro saranno necessari studi ulteriori per valutare l'eventuale utilizzo di biomarcatori come test di screening primario o di triage dopo test immunochimico (Sof) per l'invio al secondo livello».



6.- Dall'esame appena svolto emerge, dunque, che le prestazioni di cui all'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 non rientrano nei LEA, perché non sono presi in considerazione quali test - né di primo né di secondo livello - dalle citate raccomandazioni, cui rinvia il punto F8 dell'Allegato 1 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Pertanto, l'art. 16 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica recato dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, infine, impugnato l'art. 17, comma 3, lettere *a)* e *b)*, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, ai sensi del quale l'Assessorato regionale alle politiche della salute - entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale - provvede a fornire indicazioni alle ASL al fine di: potenziare «le risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di screening» (lettera *a)*); organizzare «una rete regionale hub e spoke in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonscopie derivanti dall'incremento delle lesioni diagnosticate» (lettera *b)*).

Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, recante principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, perché è «susceptibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio» previsti dal «redigendo» programma operativo 2022-2024 di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, in relazione sia all'impatto economico, sia alla programmazione della rete assistenziale regionale, e risulta svincolata dai limiti posti dal piano di rientro medesimo.

Da ultimo, la sola lettera *a)* del comma 3 dell'art. 17, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che, nel porre limiti di spesa per il personale, recherebbe principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Essa, in secondo luogo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in quanto suscettibile di determinare un aumento della spesa per il trattamento retributivo del personale sanitario e quindi di incidere su rapporti di diritto privato regolati dalla contrattazione collettiva, così invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

8.- La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità delle questioni «per genericità, mancanza di specificazione ed indeterminazione, nonché per la non pertinenza ed inconferenza dei parametri costituzionali ed interposti invocati».

8.1.- Va precisato, in primo luogo, che, nonostante la sua indistinta formulazione, l'eccezione, in realtà, nella (sola) parte in cui contesta l'insufficienza della motivazione, è rivolta esclusivamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettere *a)* e *b)*, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 promossa per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

Secondo la Regione Puglia, infatti, lo Stato non avrebbe dimostrato in che modo il menzionato art. 17, comma 3, lettere *a)* e *b)*, sia suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro cui essa è soggetta e, quindi, di porsi in contrasto con i menzionati principi fondamentali contenuti nella legge n. 191 del 2009.

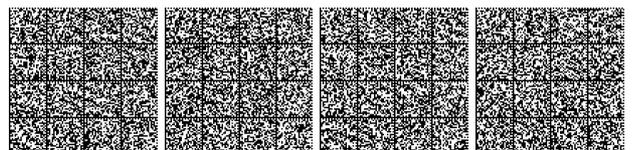
8.2.- Per tale parte, l'eccezione non è fondata.

Le disposizioni della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 ora in questione contengono norme atte ad incidere sulla spesa per il personale sanitario e la riorganizzazione della rete sanitaria assistenziale, così investendo due macroaree notoriamente regolate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario, come peraltro specificamente affermato, in relazione proprio alla Regione Puglia, da questa Corte, con la sentenza n. 142 del 2021 (secondo cui la medesima Regione, «con il piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale, approvato con il citato Accordo, nonché con i successivi programmi operativi, [...] ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale»).

Tanto basta ad escludere l'indeterminatezza della questione, con cui il ricorrente lamenta l'attitudine delle disposizioni impuginate a pregiudicare gli obiettivi di risparmio posti dal piano di rientro.

8.3.- L'eccezione è parimenti non fondata nella parte in cui lamenta l'inconferenza dei parametri evocati dal ricorrente, e ciò sia in riferimento ai dedotti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, aventi una evidente attinenza all'oggetto del contendere, sia in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., poiché il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'aumento della spesa del personale incide su rapporti di diritto privato regolati dalla contrattazione collettiva, così invadendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, il che esclude, prima facie, una totale inconferenza del parametro costituzionale evocato.

9.- Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettere *a)* e *b)*, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica recati dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che impongono il rispetto degli obiettivi di risparmio fissati con il piano di rientro (tra le tante, sentenze n. 6 del 2022, n. 142 del 2021 e n. 166 del 2020).



La Regione Puglia è attualmente sottoposta al programma operativo 2016-2018 (in attesa del redigendo programma operativo 2022-2024), approvato in prosecuzione del piano di rientro.

Tale programma ha ottenuto, in data 23 settembre 2017, l'approvazione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del comitato permanente per la verifica dei LEA, dopo essere stato modificato ed integrato «sulla base dei suggerimenti di cui al (... verbale della riunione del 25 luglio, che riguardano in particolare gli screening oncologici».

Il programma in questione prevede «il potenziamento delle attività di prevenzione e promozione della salute», da assicurarsi anche attraverso «una radicale riorganizzazione e reingegnerizzazione degli screening oncologici». Con specifico riferimento allo screening per il tumore al colon-retto, esso, poi, afferma la necessità di prevedere «una vera e propria rifondazione, più che un rilancio». Nella parte dedicata ai «farmaci innovativi oncologici», è infine prevista la «(i)stituzione di centri di riferimento regionali per la diagnostica oncogenomica, che può favorire una più razionale utilizzazione della targeted therapy», con l'individuazione di «tre centri clinici attrezzati per la diagnostica molecolare dei tumori che ricevono campioni tumorali da centri periferici collegati in rete».

Quanto al personale, il programma rileva «la stringente necessità», al fine di garantire i LEA nonché l'attuazione del D.Lgs. 161/2014 su orario di lavoro e riposi compensativi del personale sanitario, di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel rispetto dei limiti imposti dall'art. 2, comma 71 della L. 191/2009 s.m.i.), nonché un «fabbisogno complessivo di personale ospedaliero pari a n. 30.939 unità», per un costo complessivo di € 1.241.023.510».

Il programma operativo vigente, dunque, afferma la necessità, sia di «rifondare» il programma di screening per il tumore al colon-retto, sia di assumere personale: per queste ragioni non può ritenersi sussistente il dedotto contrasto tra esso e le disposizioni impugnate, e quindi tra queste ultime e lo stesso piano di rientro.

10.- Parimenti non fondata, nei sensi di cui subito si dirà, è la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della lettera a) del comma 3 dell'art. 17 della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito - disposizione che, nel porre limiti di spesa per il personale del servizio sanitario, reca un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 6 del 2022).

La disposizione impugnata, infatti, in difetto di indici testuali che espressamente autorizzino la deroga ai limiti fissati dalla norma interposta, deve essere interpretata nel senso che, nelle assunzioni di personale sanitario, la Regione Puglia è tenuta al rispetto delle pertinenti previsioni statali. Così interpretata, essa si sottrae alla censura del ricorrente.

11.- Da ultimo, non fondata è la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 17, comma 3, lettera a), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disposizione in esame consente all'Assessorato regionale alle politiche della salute di dettare atti di indirizzo alle ASL in ordine alle assunzioni di personale. Essa, pertanto, non regola rapporti lavorativi già in essere e quindi non attiene alla materia dell'ordinamento civile (tra le tante, sentenze n. 267, n. 84 e n. 9 del 2022, n. 241 del 2021), ma disciplina profili pubblicistico-organizzativi rientranti nella materia dell'organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale delle regioni.

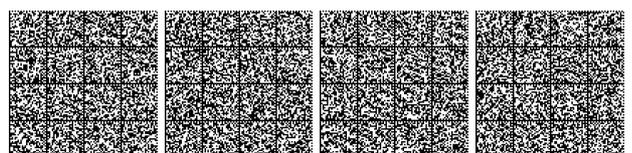
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 4, e 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3, comma 15, del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettera a), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, lettera a), della legge reg. Puglia n. 14 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), 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 10 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230134

N. 135

Sentenza 10 maggio - 4 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Cognome dell'adottato - Possibilità, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché anteporre, il cognome dell'adottante, nel caso di consenso tra adottante e adottato - Esclusione - Irragionevole violazione dell'identità personale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice civile, art. 299, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7.

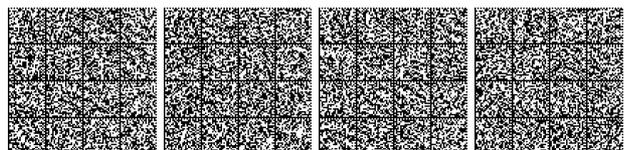
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 299, primo comma, del codice civile, promosso dalla Corte d'appello di Salerno, sezione civile, nel procedimento promosso da C. P. e altra, con ordinanza del 12 maggio 2022, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udita nella camera di consiglio del 10 maggio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2022, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2022, la Corte d'appello di Salerno, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, del codice civile, nella parte in cui preclude all'adottando maggiore d'età la possibilità di anteporre il suo originario cognome a quello dell'adottante, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che C. P. si era rivolta al Tribunale ordinario di Nocera inferiore chiedendo che venisse pronunciata l'adozione della maggiorenne P. C.

Il giudice adito, assunto il consenso dell'adottanda e rilevato che i genitori della stessa avevano espresso il loro assenso, accoglieva la domanda.

Di seguito - come riporta la Corte d'appello di Salerno - l'adottante proponeva reclamo, ai sensi dell'art. 313, secondo comma, cod. civ., in quanto la sentenza di adozione non aveva accolto la richiesta - avanzata con la domanda introduttiva del giudizio - di posporre il cognome dell'adottante a quello dell'adottanda, e aveva erroneamente sostenuto, nella motivazione, che l'adottante avesse dei figli.

Nel giudizio di reclamo, espone ancora il giudice rimettente, si era costituita l'adottanda, dichiarando «di non opporsi alle richieste della reclamante».

3.- Così compendiate le premesse in fatto, la Corte d'appello di Salerno rileva come solo dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata possa derivare «il buon esito del gravame».

4.- A tal fine ripercorre l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale concernente l'istituto dell'adozione del maggiore d'età.

4.1.- Nello specifico, il rimettente si sofferma sul progressivo allontanamento dell'istituto da una finalità di natura meramente patrimoniale, che avrebbe favorito una valorizzazione del «riconoscimento di un rapporto umano di tipo familiare», perseguendo un «fine lecito e tutelabile, ai sensi degli articoli 2, 31 e 32 della Costituzione».

In tale nuova prospettiva, l'aspetto patrimoniale non sarebbe più presupposto dell'istituto, ma mera conseguenza degli «obblighi di solidarietà che sono a carico del genitore adottivo anche del maggiorenne».

Conformemente a tale mutamento della *ratio* ispiratrice, a parere del giudice *a quo*, il legislatore avrebbe inteso «modificare la normativa di riferimento», e in particolare l'art. 299 cod. civ., mediante la legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), che ha disposto l'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottato.

Scopo di tale modifica sarebbe stato quello di «rendere pubblicamente palese il rapporto», sicché con l'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottato sarebbe risultato «pubblico e certo il nuovo stato dell'adottato».

4.2.- La Corte d'appello di Salerno prosegue poi precisando che, a fronte della citata evoluzione, una serie di nuove previsioni normative avrebbero, tuttavia, sottratto al «cognome [...] il suo carattere indicativo della stirpe familiare», per valorizzare la sua connessione con l'identità personale.

Il rimettente segnala, quindi, che con riferimento all'art. 299 cod. civ. questa Corte, nella sentenza n. 120 del 2001, ha ritenuto che «la precedenza del cognome dell'adottante non appare irrazionale, così come non può costituire violazione del diritto all'identità personale il fatto che il cognome adottivo preceda o segua quello originario. La lesione di tale identità è ravvisabile nella soppressione del segno distintivo, non certo nella sua collocazione dopo il cognome dell'adottante».



Nondimeno, la Corte d'appello di Salerno si sofferma sui successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale, che avrebbero posto «sotto una luce nuova il diritto all'identità personale e il diritto al nome». In particolare, dopo aver riportato ampi stralci della sentenza n. 286 del 2016, conclude che «il diritto al nome [sarebbe] indissolubilmente collegato al diritto all'identità personale e che la protezione di esso sostanzialmente determina realizzazione di quest'ultima».

Aggiunge, inoltre, che la normativa vigente e la giurisprudenza di questa Corte - nello specifico si riferisce alla sentenza n. 131 del 2022 - avrebbero valorizzato, «in materia di cognome», «il principio della libertà di scelta e [avrebbero] cancellato il dogma dell'immodificabilità dell'ordine prestabilito e dell'automatica predeterminazione» del cognome.

Ciò premesso, il giudice *a quo* ritiene che, a «distanza di più di venti anni» dalla citata pronuncia n. 120 del 2001, e «tenendo conto delle più recenti sentenze, si ravvisano i presupposti perché la questione debba essere riesaminata».

5.- Sulla base degli sviluppi normativi e giurisprudenziali appena richiamati, la Corte d'appello rimettente argomenta la non manifesta infondatezza, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché all'art. 7 CDFUE.

5.1.- Innanzitutto, il rimettente sostiene che oggi «il diritto al nome sia indissolubilmente collegato al diritto all'identità personale» e che il fondamento di tali diritti vada individuato nell'art. 2 Cost. (in tal senso è richiamata la sentenza n. 13 del 1994).

Rileva inoltre come, nel caso di specie, il rigetto dell'istanza di «applicare un diverso regime di collocazione dei cognomi» riguardi una persona di 39 anni che, nel corso della sua vita, ha «avuto modo di stratificare il senso della propria identità nella consapevolezza personale e nei rapporti sociali»: ad avviso del rimettente, l'ineludibile anteposizione del cognome dell'adottante determinerebbe una violazione del diritto all'identità personale e si porrebbe in contrasto con «il principio della libertà di scelta», valorizzato dalla più recente giurisprudenza costituzionale.

5.2.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che la normativa censurata comporterebbe una «disuguaglianza di trattamento tra l'adottato maggiorenne e il figlio sottoposto al regime di scelta dei cognomi, esercitato, in sua vece, dai genitori». Secondo la Corte d'appello, tale disparità di trattamento non sarebbe «giustificata dalla diversità degli istituti», mentre il sopra menzionato «principio di libertà di scelta» sarebbe applicabile tanto al contesto della filiazione, nel matrimonio, al di fuori di esso e nell'adozione piena, quanto nell'adozione del maggiorenne, dove, a maggior ragione, il principio dovrebbe considerare la specificità della situazione «di un maggiorenne, capace e in grado di compiere le proprie scelte e [di] esercitare pienamente i propri diritti».

5.3.- Il rimettente sostiene, infine, che le ragioni originariamente alla base della vigente formulazione dell'art. 299, primo comma, cod. civ. abbiano «perso la loro forza in virtù, sia della modifica della funzione dell'istituto dell'adozione del maggiorenne [...] sia del nuovo modo di interpretare il cognome e il rapporto genitori figli». Pertanto, la norma censurata apparirebbe oggi «priva di razionale giustificazione, violando l'art. 3 della Costituzione».

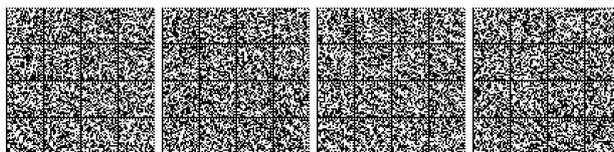
6.- La Corte d'appello di Salerno esclude, infine, che la norma censurata sia suscettibile di interpretazione conforme a Costituzione, poiché il testo esprimerebbe, «oggettivamente, un dato lessicale indiscutibile».

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2022, la Corte d'appello di Salerno, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui preclude all'adottando maggiore d'età la possibilità di anteporre il suo originario cognome a quello dell'adottante, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché all'art. 7 CDFUE.

2.- Il rimettente ritiene che la disposizione censurata si ponga in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., sotto il profilo della lesione del diritto all'identità personale e della intrinseca irragionevolezza. L'«originario cognome» dell'adottando maggiorenne sarebbe un «segno distintivo [...] radicato nel contesto sociale», in cui la persona «si trova a vivere», sicché la «anteposizione del cognome dell'adottante a quello proprio dell'adottato, nel caso del maggiorenne [sarebbe] priva di razionale giustificazione» e sarebbe «un'ingiusta lesione» del «diritto "ad essere sé stessi"». L'intrinseca irragionevolezza emergerebbe specie considerando la trasformazione della funzione dell'istituto dell'adozione del maggiorenne «da tutela della stirpe e del patrimonio dell'adottante, al riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottando».



Inoltre, il giudice *a quo* sostiene che l'art. 299, primo comma, cod. civ. viola l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina che regola l'attribuzione del cognome ai figli nati nel matrimonio o fuori da esso, nonché ai figli adottivi, secondo il regime dell'adozione piena.

Da ultimo, postula che vi sia un contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché all'art. 7 CDFUE.

3.- Innanzitutto, va dichiarata d'ufficio l'inammissibilità di quest'ultima questione.

In disparte quello che appare un lapsus calami del giudice *a quo*, che ha individuato, nel dispositivo dell'ordinanza, il parametro costituzionale violato, insieme agli artt. 2 e 3 Cost., nell'art. 13 Cost., anziché nell'art. 117, primo comma, Cost., la questione così identificata va comunque dichiarata inammissibile.

Essa risulta, infatti, priva di qualsivoglia autonoma argomentazione.

Il giudice *a quo*, nell'enunciare - nel corpo della motivazione - le questioni su cui si appuntano i suoi dubbi di legittimità costituzionale, e prima di illustrare, in riferimento all'art. 2 Cost., gli argomenti attinenti alla violazione del diritto all'identità personale, si limita ad asserire in maniera apodittica il contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché all'art. 7 CDFUE, senza circostanziare e motivare in alcun modo le ragioni di tale violazione.

Per giurisprudenza costante di questa Corte deve ritenersi «inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta senza un'adeguata ed autonoma illustrazione, da parte del giudice rimettente, delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro evocato» (sentenza n. 252 del 2021 e, da ultimo, sentenze n. 2 del 2023, n. 263, n. 256, n. 253 e n. 128 del 2022).

4.- Nel merito, questa Corte esamina, in via prioritaria, le censure sollevate in riferimento all'art. 2 Cost., per violazione del diritto all'identità personale, e all'art. 3 Cost., per intrinseca irragionevolezza.

L'unitaria questione, concernente l'irragionevole compressione del diritto inviolabile all'identità personale, è fondata.

5.- In via preliminare, occorre brevemente rievocare, tramite l'evoluzione della giurisprudenza di questa Corte, alcuni tratti del diritto al nome, quale segno distintivo dell'identità personale.

5.1.- Il «cognome, insieme con il prenome, rappresenta» - si legge nella sentenza n. 131 del 2022 - «il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati».

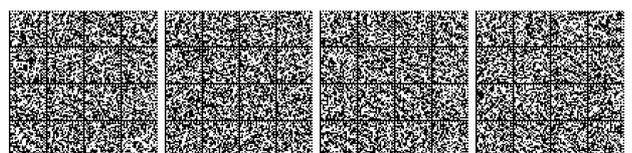
Tale affermazione affonda le proprie radici in una giurisprudenza costituzionale risalente e costante, secondo la quale il nome è «“autonomo segno distintivo della [...] identità personale” (sentenza n. 297 del 1996), nonché “tratto essenziale della [...] personalità” (sentenza n. 268 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2001)» (sentenza n. 286 del 2016), «riconosciuto come un “bene oggetto di autonomo diritto dall'art. 2 Cost.” [e, dunque, come] “diritto fondamentale della persona umana” (sentenze n. 13 del 1994, n. 297 del 1996 e, da ultimo, sentenza n. 120 del 2001)» (sentenza n. 268 del 2002).

5.2.- La correlazione fra il diritto al nome (composto dal prenome e dal cognome) e la tutela dell'identità personale si sviluppa secondo una duplice direttrice.

Da un lato - come questa Corte ha evidenziato (da ultimo, sentenze n. 131 del 2022 e n. 286 del 2016, nonché ordinanza n. 18 del 2021) - il cognome riflette il tratto identitario costituito dal doppio vincolo genitoriale e, pertanto, nel rispetto degli artt. 2 e 3 Cost., tale profilo deve proiettarsi sul cognome del figlio in un modo conforme al principio di eguaglianza fra i genitori. In particolare, là dove non vi sia l'accordo fra i genitori per l'attribuzione del cognome di uno di loro e operi la regola suppletiva che compone l'unitario cognome del figlio con quello del padre e con quello della madre, questa Corte (ancora nella citata sentenza n. 131 del 2022) - non diversamente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in particolare, sentenza 26 ottobre 2021, León Madrid contro Spagna) - ha affermato che anche l'ordine dei cognomi, profilo non certo marginale, deve rispettare il principio di eguaglianza tra i genitori.

Da un altro lato, a partire dal momento in cui la persona assume il proprio cognome, unitamente al prenome, inizia progressivamente a stratificarsi e a consolidarsi intorno a quel segno distintivo la sua identità personale, sicché proprio nel diritto all'identità si radicano le ragioni della tutela del cognome. E tali ragioni emergono anche a fronte di vicende che determinano la possibile o la necessaria acquisizione di un ulteriore cognome.

Più precisamente, la possibilità per il figlio di acquisire un secondo cognome si configura allorché subentrino l'accertamento giudiziale o il riconoscimento in via successiva del rapporto di filiazione, nei confronti di chi precedentemente non aveva riconosciuto il figlio. In tale ipotesi l'art. 262, commi secondo e terzo, cod. civ. rimette al figlio maggiore d'età la scelta circa l'assunzione del nuovo cognome e, ove lo assuma, quella relativa all'aggiunta, all'an-



teposizione o alla sostituzione del precedente cognome. Nel caso, poi, del figlio minore di età, il legislatore affida la decisione al giudice, «previo ascolto del figlio minore, che abbia compiuto gli anni dodici o anche di età inferiore ove capace di discernimento» (art. 262, quarto comma, cod. civ.).

Quanto, invece, alla necessità di assumere un secondo cognome, questa ipotesi si prospetta nel contesto dell'adozione della persona maggiore d'età, la cui disciplina assegna all'adottato il cognome dell'adottante, unitamente al suo cognome originario (art. 299, primo comma, cod. civ.). Pure in tale ambito chiaramente si manifesta l'esigenza di una tutela del diritto all'identità personale.

Questa Corte, pronunciandosi su entrambe le discipline sopra richiamate (sull'art. 262 cod. civ., con la sentenza n. 297 del 1996 e sull'art. 299, secondo comma, cod. civ., con la sentenza n. 120 del 2001), ha potuto, in particolare, affermare che il diritto al nome, nel divenire autonomo segno distintivo dell'identità personale, attrae una tutela che finisce per poter prescindere dalla correlazione con lo status filiationis. Il cognome originario, intorno al quale si sia venuta a costruire l'identità della persona, va protetto anche ove sia stato assegnato dall'ufficiale di stato civile, in difetto del riconoscimento del figlio da parte dei genitori.

Se quel cognome si è oramai «radicato nel contesto sociale in cui [l'interessato] si trova a vivere», e magari è stato anche «trasme[ss]o ai [...] figli», precludere «di mantenerlo si risolve in un'ingiusta privazione di un elemento della sua personalità, tradizionalmente definito come il diritto “ad essere se stessi”», come rileva questa Corte nella sentenza n. 120 del 2001. Con tale pronuncia è stata, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, secondo comma, cod. civ., nella parte in cui imponeva all'adottato maggiorenne, non riconosciuto dai suoi genitori, di assumere il solo cognome dell'adottante, senza poter mantenere il cognome che gli era stato assegnato dall'ufficiale di stato civile.

6.- Alla luce di tali sviluppi della giurisprudenza costituzionale, che fanno emergere la funzione pregnante del cognome quale segno intorno al quale si stratifica l'identità della persona, sino a rappresentarla in tutti i suoi rapporti giuridici e sociali, occorre ora verificare se l'art. 299, primo comma, cod. civ., collocato nello specifico contesto dell'adozione della persona maggiore d'età, determini una irragionevole compressione del diritto all'identità personale dell'adottando, nella parte in cui impedisce che il cognome dell'adottante possa essere aggiunto, anziché anteposto, a quello dell'adottato.

6.1.- Nella sua formulazione testuale l'art. 299, primo comma, cod. civ. stabilisce che «[l']adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio».

L'attribuzione all'adottato del cognome dell'adottante costituisce uno degli effetti tipici dell'adozione: si tratta del solo effetto di natura personale previsto dalla legge, insieme a quelli patrimoniali, concernenti sia l'obbligo alimentare reciproco fra adottante e adottato, sia l'acquisizione da parte dell'adottato dei diritti successori quale figlio nei confronti dell'adottante.

La ragione giustificatrice di quello che è un doppio cognome in senso tecnico (e non un cognome unico derivante dalla unione dei cognomi del padre e della madre) risiede, dunque, nell'esigenza di dare visibilità al legame giuridico che si viene a instaurare con l'adottante, preservando, al contempo, il cognome originario dell'adottato, che reca oramai un tratto non obliterabile della sua identità personale.

6.2.- Venendo allora alle censure che solleva il rimettente, esse si appuntano sulla previsione relativa alla automatica anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottato.

6.2.1.- Tale norma deriva dalla riforma della disciplina dell'adozione introdotta con la legge n. 184 del 1983, il cui art. 61 ha modificato l'art. 299, primo comma, cod. civ., stabilendo la “anteposizione” del cognome dell'adottante a quello dell'adottato, in luogo della sua “aggiunta”, soluzione originariamente accolta dal codice civile del 1942, in linea con l'antecedente codice civile del 1865 (art. 210).

La modifica introdotta con la riforma del 1983 è avvenuta nel contesto di una disciplina ispirata, in generale, alla netta separazione e distinzione fra la regolamentazione inerente l'adozione della persona maggiore d'età e quella concernente l'adozione del minore. Tuttavia, occorre segnalare che la stessa legge n. 184 del 1983 ha reso applicabili alcune disposizioni codicistiche relative all'adozione del maggiore d'età anche nei riguardi dell'adozione in casi particolari del minore d'età (art. 55 della legge n. 184 del 1983), e fra queste vi è l'art. 299 cod. civ., che viene, per l'appunto, riformato.

6.2.2.- Ebbene, proprio la norma relativa alla anteposizione del cognome dell'adottante rispetto a quello dell'adottato - su cui si incentra il presente giudizio - è stata, in passato, già oggetto di scrutinio da parte di questa Corte.

La stessa sentenza, sopra richiamata (punto 5.2.), che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 299, secondo comma, cod. civ. (sentenza n. 120 del 2001), ha reputato non fondata la questione posta con riguardo al primo comma, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost.



E, tuttavia, in quell'occasione, veniva chiesto a questa Corte di sostituire all'automatismo dell'anteposizione del cognome dell'adottante un eguale e inverso automatismo, che avrebbe riprodotto la regola codificata nel 1942 (e prima ancora nel codice civile del 1865), vale a dire l'aggiunta del cognome dell'adottante a quello dell'adottato.

Questa Corte, in quel caso, ha ridimensionato l'incidenza dell'ordine dei cognomi rispetto al diritto all'identità personale, e ha rigettato la questione, affermando che la precedenza del cognome dell'adottante «non appare irragionevole» e non determina una «violazione del diritto all'identità personale» (sentenza n. 120 del 2001).

7.- A distanza di oltre vent'anni da quella pronuncia, la questione del contrasto dell'art. 299, primo comma, Cost. con gli artt. 2 e 3 Cost. torna a porsi dinanzi a questa Corte con una prospettazione differente.

L'odierno rimettente non mette in discussione la scelta di fondo operata con la legge n. 184 del 1983, orientata a dare maggiore visibilità alla riconoscibilità sociale dell'adozione del maggiore d'età. Non viene cioè contestata in sé la regola dell'anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottando.

Tuttavia, ove si tratti dell'adozione della persona maggiore d'età, viene ravvisata una irragionevolezza nella automaticità e rigidità del meccanismo, che sacrifica aprioristicamente il diritto all'identità personale dell'adottando.

Premesso che l'ordine dei cognomi riveste senza dubbio un significato tutt'altro che marginale, tant'è che il legislatore è intervenuto con la legge n. 184 del 1983 proprio al fine di rovesciare il precedente ordine, la questione posta oggi allo scrutinio di questa Corte è la seguente. Viene, in particolare, chiesto se superi il vaglio della non irragionevolezza la scelta del legislatore che, nel fissare l'ordine di attribuzione del cognome dell'adottante a quello all'adottato maggiore d'età, preclude a quest'ultimo di poter aggiungere, anziché anteporre, il cognome dell'adottante al proprio, a tutela della sua identità personale.

7.1.- A fronte di tale questione occorre rilevare che l'adozione del maggiore d'età viene disposta con sentenza (art. 313 cod. civ.), dopo che il tribunale ha verificato «1) se tutte le condizioni della legge sono state adempiute; 2) se l'adozione conviene all'adottando» (art. 312 cod. civ.).

Tra le condizioni che il tribunale deve accertare vi è il consenso dell'adottante e dell'adottando (art. 296 cod. civ.).

Ambo i consensi all'adozione sono presupposti necessari del provvedimento giudiziale e devono essere espressi nella consapevolezza degli effetti che l'adozione andrà a produrre. A tal fine, il legislatore richiede che essi siano manifestati personalmente al presidente del tribunale (art. 311 cod. civ.) e prevede che i consensi siano revocabili sino al momento in cui viene emesso il provvedimento giudiziale, a partire dal quale l'adozione produce gli effetti stabiliti dalla legge (art. 298, commi primo e secondo, in coordinamento con l'art. 313, primo comma, cod. civ.).

Dunque, gli effetti dell'adozione si producono in conseguenza della sentenza e sono quelli disposti dal legislatore, ma il provvedimento giudiziale non può essere emesso se manca il presupposto costituito dal consenso all'adozione sia dell'adottante sia dell'adottando.

Venendo ora all'effetto rappresentato dall'attribuzione del cognome dell'adottante all'adottato, che è il segno del vincolo giuridico che sorge fra i due, occorre verificare se, con esclusivo riferimento all'ordine con cui il cognome dell'adottante si unisce a quello dell'adottato maggiore d'età, si giustifichi - in considerazione degli interessi coinvolti - che il legislatore abbia previsto un rigido automatismo.

Ebbene, da un lato, l'ordine con cui il cognome dell'adottante si unisce a quello dell'adottato maggiore d'età incide sul diritto all'identità personale di quest'ultimo, che è associato al suo originario cognome; da un altro lato, il medesimo ordine condiziona il rilievo attribuito al frammento di identità dell'adottante - il suo cognome - che viene assunto dall'adottato, onde rappresentare il nuovo vincolo giuridico.

Se, dunque, l'adottato maggiore d'età ha esigenza di veder tutelato il suo diritto all'identità personale attraverso l'aggiunta, in luogo della anteposizione, del cognome dell'adottante al proprio e se anche l'adottante è favorevole a tale ordine, che non incide sul suo consenso all'adozione, è irragionevole non consentire che la sentenza di adozione possa disporre il citato effetto.

7.2.- Del resto, che un meccanismo rigido nella determinazione dell'ordine di attribuzione del cognome dell'adottante all'adottato maggiore d'età sia lesivo degli artt. 2 e 3 Cost. è ulteriormente avvalorato dalla considerazione che l'istituto dell'adozione della persona maggiore d'età è in grado attualmente di abbracciare ipotesi varie e differenziate.

Vero è che l'adozione produce, sulla base del dettato normativo, effetti giuridici che - come si è già precisato (punto 6.1.) - sono limitati alla trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze che si apprezzano sul piano della disciplina relativa agli alimenti e alle successioni; effetti, dunque, ben diversi rispetto a quelli dell'adozione piena e dell'adozione in casi particolari, incentrati sulla cura del minore e sulla tutela del suo preminente interesse (sentenza n. 79 del 2022).



Nondimeno, i pur limitati effetti giuridici propri dell'istituto hanno dato spazio, nell'evoluzione dei costumi sociali, al soddisfacimento di molteplici esigenze che si sono riflesse nell'evoluzione giurisprudenziale, lasciando trasparire una varietà di possibili funzioni, anche solidaristiche, cui l'istituto può assolvere.

Proprio questa Corte ha inteso assecondare tali nuove funzioni, ammettendo, con le sentenze n. 245 del 2004 e n. 557 del 1988, l'adozione di persone maggiori d'età anche da parte di chi abbia figli nati nel matrimonio o fuori del matrimonio, purché maggiorenni e consenzienti, e riconoscendo l'applicabilità al loro assenso della disciplina prevista dall'art. 297, secondo comma, cod. civ. (sentenza n. 345 del 1992).

Al contempo, la giurisprudenza di legittimità è stata chiamata di frequente a confrontarsi con il ricorso all'istituto in esame quale strumento che consente di dare una forma giuridica al rapporto tra il figlio maggiore d'età e il coniuge (o il convivente) del genitore.

Emerge, in sostanza, un chiaro dato sociale, che rileva a prescindere dai problemi connessi con le spinte verso un ulteriore ampliamento dell'accesso all'istituto (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 3 febbraio 2022, n. 3462, con riguardo all'adozione della persona interdetta; sentenza 3 febbraio 2006, n. 2426, relativa all'adozione da parte di chi abbia figli minorenni; sentenze 3 aprile 2020, n. 7667 e 14 gennaio 1999, n. 354, che si sono espresse sul divario di età tra adottante e adottando).

L'adozione della persona maggiore d'età non solo sottende un imprescindibile movente personalistico implicito nella scelta di trasmettere sia il proprio cognome sia il proprio patrimonio all'adottato, ma è in grado altresì di assecondare istanze di tipo solidaristico, variamente declinate.

Dentro il suo ampio perimetro, l'adozione del maggiore d'età può accogliere: il caso dell'adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento non temporaneo deciso nel momento in cui era minorenni, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare. Parimenti, può ricomprendere situazioni in cui persone, spesso anziane, confidano in un rafforzamento - grazie all'adozione - del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando, oppure che vogliono semplicemente dare continuità al proprio cognome e al proprio patrimonio, creando un legame giuridico con l'adottando, con cui, di norma, hanno consolidato un rapporto affettivo.

Risulta allora evidente come proprio la latitudine dell'istituto -esemplificativamente evocata - renda ulteriormente palese l'irragionevolezza di una regola priva di un margine di flessibilità.

La rigidità di una previsione insensibile alle esigenze di tutela del diritto alla identità personale dell'adottando rischia di frapporre irragionevoli ostacoli a talune delle funzioni che l'istituto svolge a livello sociale, oltre chiaramente a ledere la stessa identità personale.

L'adottando maggiore d'età può essere una persona per la quale è importante l'anteposizione del proprio cognome, rispetto a quello dell'adottante, nei casi in cui la sua identità sia fortemente correlata al cognome originario. Quest'ultimo potrebbe avere una particolare incidenza sulla sua identificabilità nel mondo professionale, oltre che nei rapporti sociali; così come il cognome potrebbe essere stato trasmesso ai propri figli.

E non si deve trascurare che, anche nel caso del maggiorenne, che era stato affidato da minorenni all'adottante o che sia figlio del coniuge (o del convivente) dell'adottante, potrebbero emergere ragioni tali da giustificare l'anteposizione del cognome che, sino a quel momento, ha connotato l'identità del maggiore d'età.

8.- In definitiva, è irragionevole e lesivo dell'identità personale, e, dunque, contrasta con gli artt. 2 e 3 Cost., non consentire al giudice - con la sentenza che fa luogo all'adozione - di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto.

È assorbita la censura sollevata dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento.

Nel perimetro della questione prospettata a questa Corte non rientra l'adozione in casi particolari del minore d'età.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, del codice civile, nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ. sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte d'appello di Salerno, sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230135



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 86

Ordinanza del 5 aprile 2023 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da INAIL contro Vuoso Lucio

Impiego pubblico - Previdenza - Indennità di anzianità - Previsione che, nell'interpretazione invalsa nel diritto vivente, non consente, in alcun modo, di considerare nella base di calcolo dell'indennità di anzianità la cosiddetta quota onorari di cui all'art. 26, quarto comma, della legge n. 70 del 1975.

- Legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), art. 13.

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE TERZA LAVORO

Il Tribunale di Roma, Sezione 3^a lavoro, primo grado, in persona del giudice dott. Dario Conte, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 9 marzo 2023, ha pronunciato la seguente Ordinanza nel procedimento civile in primo grado in materia di lavoro iscritto al n. 5535 del RGAC dell'anno 2022, vertente tra:

INAIL - Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, rappresentato e difeso dall'avv. Gioia Vaccari - ricorrente e Vuoso avv. Lucio, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Pileggi - convenuto oggetto del processo, domande proposte, eccezioni sollevate e motivi della decisione.

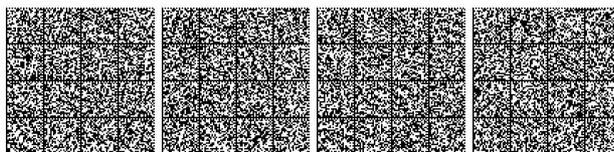
Con ricorso telematico pervenuto il 18 febbraio 2022 l'INAIL conveniva qui in giudizio Vuoso Lucio.

Esposto (in sintesi): che questi era stato suo dipendente, come professionista avvocato, dal 26 agosto 1974 al 31 agosto 2010, quando era cessato per collocamento a riposo; che a questi, nella base di calcolo del TFS (trattamento di fine servizio: nella specie indennità di anzianità) liquidato con provvedimento del 24 settembre 2020, per un importo lordo di euro 661.094,66, corrispondente a un netto di euro 388.852,31, erano state considerate anche le somme percepite per onorari e compensi professionali; peraltro, quanto alla relativa quota, con riserva di ripetizione; che il trattamento era stato successivamente riliquidato «*in melius*», con provvedimenti dell'8 aprile 2011, 21 giugno 2011 e 2 maggio 2012, considerando compensi professionali non conteggiati in precedenza; che nel frattempo, l'INAIL aveva dovuto prendere atto che la S.C. di Cassazione, con sentenza a SS.UU. n. 7158/2010, e successivamente sentenza n. 3775/2012, aveva stabilito l'inderogabilità dell'art. 13 della legge n. 70/75 quanto alla base di calcolo, anche da parte della contrattazione collettiva; che di conseguenza l'Istituto, con lettera del 6 giugno 2014, aveva comunicato al convenuto l'indebito corrispondente; che questo era stato infine quantificato, con comunicazione del 19 maggio 2020, in euro 449.849,25 lordi, corrispondenti a euro 272.527,70 netti; chiedeva, in base all'art. 2033 del codice civile, condannarsi il convenuto al pagamento in suo favore di detta ultima somma.

Resisteva Vuoso Lucio chiedendo argomentatamente respingersi l'avversa domanda perché infondata ed anche per ragioni derivanti dal cd. principio del legittimo affidamento.

Al convenuto avv. Vuoso è chiesta in ripetizione dal suo ex datore di lavoro INAIL una somma pari, al netto fiscale, dell'incidenza sulla base di calcolo dell'indennità di anzianità ad egli liquidata in base all'art. 13 della legge n. 70/1975, dei compensi previsti dall'art. 26, comma 4, della legge n. 70/1975, dall'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 411/76 e dalle successive fonti regolatrici della materia; siccome asseritamente indebita.

Il giudicante ritiene rilevante per la decisione della causa e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in rapporto agli articoli 3 e 36 della Costituzione, dell'art. 13 della legge n. 70/1975, nella parte in cui (nell'interpretazione invalsa nel cd. diritto vivente, dalla quale il giudicante non ritiene di doversi discostare) non consente, nemmeno in parte, che la «quota onorari» prevista dall'art. 26, comma 4, della stessa legge, sia computata nel calcolo dell'indennità di anzianità prevista dall'art. 13 cit.



Le caratteristiche della vicenda rendono opportuna una surta ricostruzione «storica», sia dal punto di viste dell'evoluzione dei sistemi normativi e degli indirizzi giurisprudenziali, sia dei fatti di causa.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 70/1975 il trattamento di fine servizio dei dipendenti dell'INAIL era regolato, come per la generalità degli enti del cd. «parastato», in forza di varie disposizioni di legge, da fonti interne, ed in particolare nel caso di specie da un regolamento di previdenza e quiescenza approvato con decreto ministeriale 30 maggio 1969, che prevedeva all'art. 31 una indennità di buonuscita a carico dello stesso INAIL, «pari a tanti dodicesimi dell'ultima retribuzione annua spettante per quanti sono gli anni di servizio utile valutabile ai fini del trattamento di quiescenza»: ed all'art. 5 che «agli effetti del regolamento si intende per retribuzione la somma delle competenze relative allo stipendio ed eventuali assegni personali, nonchè altre eventuali competenze a carattere fisso e continuativo che siano riconosciute utili ai fini del trattamento di previdenza e quiescenza con delibera del consiglio di amministrazione da assoggettarsi all'approvazione ministeriale».

Consta da Cass SU n. 7158/2010 che la previsione inerente la possibilità di ampliare o definire il novero delle voci computabili da parte del consiglio di amministrazione sia stata poi revocata anche a seguito di alcune pronunce di annullamento da parte del giudice amministrativo. Non di meno il regolamento disponeva per la computabilità di tutte le voci fisse e continuative.

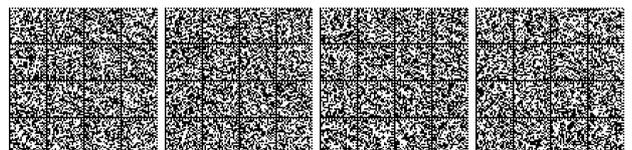
L'art. 13 della legge n. 70/1975 venne poi a stabilire, per tutto il cd. parastato, che «All'atto della cessazione del servizio spetta al personale una indennità di anzianità, a totale carico dell'Ente, pari a tanti dodicesimi dello stipendio annuo complessivo in godimento... quanti sino gli anni di servizio prestato».

L'art. 26 della stessa legge n. 70/1975 introdusse quindi la regola generale secondo la quale il trattamento economico dei dipendenti del settore sarebbe stato regolato dal decreto del Presidente della Repubblica di recepimento di accordi sindacali. In tale contesto il relativo comma 4 stabilì che «Gli accordi sindacali prevederanno la misura percentuale della partecipazione degli appartenenti al ruolo professionale, per l'attività da essi svolta, alle competenze ed onorari giudizialmente liquidati a favore dell'ente».

L'art. 30, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 411/76, di recepimento del primo accordo sindacale attuativo dell'art. 26 cit., stabilì quindi che «ai funzionari del ruolo professionale che svolgono effettivamente attività legale è attribuita una quota pari all'80% delle somme riscosse dall'ente a titolo di competenze di procuratore ed onorari di avvocato. Tale quota è ripartita tra gli avvocati abilitati al patrocinio in Cassazione con almeno 15 anni di servizio, gli avvocati e procuratori con più di 3 anni di servizio e gli altri avvocati e procuratori secondo i seguenti coefficienti: 2; 1,5; 1».

In tale quadro normativo, risulta che per oltre mezzo secolo, ed in particolare fino a che, a seguito della cd. privatizzazione del pubblico impiego, la funzione nomofilattica è stata esercitata dalla giurisprudenza amministrativa (in considerazione del fatto che nel parastato i trattamenti di fine servizio sono a carico dell'ente datore, e quindi erano ritenuti di natura schiettamente retributiva), non si sia dubitato della computabilità nella base di calcolo della buonuscita dei dipendenti del parastato della componente del trattamento economico in esame (che per semplicità chiameremo d'ora in poi «quota onorari»): Cons. Stato, Sezione VI, 12 maggio 1986, n. 379; 5 marzo 1986, n. 215; 23 febbraio 1982, n. 78; 13 luglio 2006, n. 4485; 9 marzo 2000, n. 1267; e ciò in base alla considerazione che (in buona sostanza) la nozione di stipendio annuo «complessivo» in godimento... doveva ritenersi sufficientemente ampia per comprendere una voce che, per essere prevista dalla (stessa) legge il cui art. 13 regolava il trattamento di fine servizio, e per costituire il naturale e continuativo corrispettivo dell'attività di patrocinio svolta in favore dell'ente da un legale da esso dipendente, doveva intendersi quale componente ordinaria dello stipendio.

D'altro canto, non è controverso nel giudizio, e consta peraltro chiaramente dalla documentata dinamica dei fatti di causa, che lo stesso INAIL, fino al 2010, ha applicato la «quota onorari» alla base di calcolo dell'indennità di anzianità dei propri dipendenti appartenenti al ruolo professionale e svolgenti attività di patrocinio legale; tanto da computarla ancora nel settembre 2010 nel provvedimento del 24 settembre 2010 volto alla liquidazione del trattamento in favore al convenuto avv. Vuoso, seppure con riserva, essendo stato indotto a dubitare della legittimità di tale computo solo da Cass SS.UU. n. 7158/2010; e ciò sebbene consti pure in atti che una qualche incertezza dell'Istituto sul punto fosse sorta già nel 2004, quando una circolare INAIL n. 66, nell'illustrare le regole di riparto dei compensi oggetto di causa quali risultanti da una deliberazione del Commissario straordinario dell'INAIL n. 788 del 25 settembre 2003, emessa in base all'art. 6 del Contratto integrativo dell'8 gennaio 2003, emesso in attuazione dell'art. 33 del CCNL di comparto 16 febbraio 1999; che aveva demandato agli enti di rideterminare la materia secondo i criteri vigenti per gli Avvocati dello Stato; aveva affermato, al punto 3 (nell'evidente supposizione trattarsi di questione di competenza contrattuale) che «Gli importi erogati a titolo di compensi professionali di cui...in attesa della definizione - in sede di contrattazione collettiva nazionale 2002-2005 -, della peculiare natura di tali emolumenti, sono computabili, salvo riserva di ripetizione, ai fini del trattamento di previdenza e quiescenza, e, pertanto, sono soggetti alle contribuzioni previdenziali e assistenziali di legge...».



Da tale atto emerge in modo evidente come a seguito della cd. «privatizzazione» l'INAIL abbia ritenuto che la contrattazione collettiva potesse a sua volta disciplinare la base di calcolo dell'indennità in questione.

Consta poi in atti che corrisposta l'8 ottobre 2010 la buonuscita nell'importo netto di euro 388.852,31, corrispondente ad un lordo di euro 661.094,66; riliquidata «*in melius*» la stessa, sempre con riserva, con provvedimenti dell'8 aprile 2011 e del 2 maggio 2012, in base a successivi riparti di compensi ripartibili; con conseguenti ulteriori dazioni; l'Istituto, dapprima, con provvedimento del 6 giugno 2014, comunicato il 10 giugno 2014, in considerazione dell'intervento di Cassazione n. 3775/2012, ha esercitato stragiudizialmente, ai fini interruttivi della prescrizione, una pretesa restitutiva della quota dell'indennità di anzianità determinata dal computo della «quota onorari»; quindi, con provvedimento dell'11 maggio 2020, ha provveduto a riliquidare il trattamento, togliendo dalla base di calcolo dello stesso la «quota onorari».

Ad esito di tale operazione, consta che lo stipendio «imponibile» è stato ridotto da euro 194.827,01 a euro 66.298,65; e l'indennità (commisurata a 42 anni di servizio dal 26 agosto 1974), è stata ridotta da euro 681.894,52 a euro 232.045,28, con un conseguente asserito indebito di euro 449.849,24 lordi, comprensivi di eccedenza Irpef di euro 193.373,86, che è stato chiesto ed è rivendicato in restituzione, quanto al netto fiscale.

La decisione è chiaramente riconducibile al fatto che il quadro del «diritto vivente» sull'interpretazione dell'art. 13 della legge n. 70/1975 è radicalmente mutato alla stregua della sopraggiunta giurisprudenza della S.C. di Cassazione.

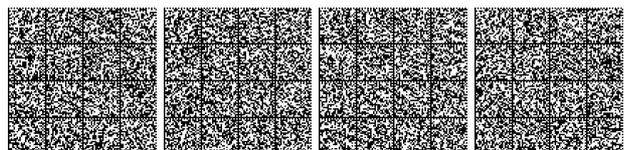
Il primo arresto di legittimità rilevante noto al giudicante è rappresentato da Cassazione n. 7596/2007, e riguardava la pretesa al computo nell'indennità di anzianità di un dipendente dell'INPS cessato nel 2000 ed assunto prima dell'entrata in vigore della legge n. 70/1975 di voci (indennità di funzione e assegno garanzia retribuzione) fisse e continuative introdotte rispettivamente dall'art. 15 della legge n. 88/1989 e della contrattazione collettiva «post privatizzazione» nel 1997. La Corte in quella occasione giudicò che fosse rilevante il fatto che l'art. 31 della legge n. 70/1975 avesse previsto che il primo accordo sindacale quale previsto dall'art. 26 della stessa legge facesse salvi gli eventuali trattamenti di miglior favore fruiti dal personale alla data di entrata in vigore della nuova disciplina; e soprattutto che l'art. 14, comma 2, della stessa legge avesse previsto che «I fondi integrativi di previdenza previsti dai regolamenti di alcuni enti sono conservati limitatamente al personale in servizio o già cessato dal servizio alla data di entrata in vigore della presente legge»; che poiché nel parastato l'indennità di anzianità aveva natura retributiva; il regolamento INPS del 1971 prevedeva agli articoli 5 e 34 che la «buonuscita» da esso prevista sostituisse l'indennità di anzianità (allora regolata «per *default*» dall'art. 2121 del codice civile) ove più favorevole; anche a prescindere dalla considerazione che «il riferimento della legge n. 70/1975 all'ultimo stipendio complessivo in godimento, letto in coerenza con la qualificazione come indennità di anzianità, consentirebbe di ritenere che siano stati richiamati i criteri di computo dettati dall'art. 2121 del codice civile (nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 1 della legge n. 29/1982), l'art. 5 del regolamento INPS, nel parlare di «stipendio e altri assegni a carattere fisso e continuativo», e l'art. 34 del medesimo regolamento, nel parlare di «retribuzione» «enuncia certamente la medesima nozione onnicomprensiva della retribuzione di cui all'art. 2121 del codice civile nel testo originario»; e queste erano clausole di maggior favore applicabili. Analogamente decisero Cassazione 9118/2007 e 8821/2008.

In tali arresti si convenne sul criterio, anch'esso sostanzialmente mutuato dall'art. 2121 del codice civile, che lo stesso concetto di «fisso e continuativo» dovesse intendersi in senso relativo, ossia considerando utili tutte le voci non meramente contingenti o temporanee, senza aversi riguardo alla possibile mutevolezza del loro importo, o dipendenti dell'avverarsi di circostanze eventuali, quali i compensi di risultato legati al raggiungimento di obiettivi.

Quindi inizialmente anche la S.C. «approcciò» l'art. 13 accreditando ancora l'idea che questo rimandasse addirittura ad un criterio di onnicomprensività mutuato dall'art. 2121 del codice civile, e che comunque i regolamenti precedenti valessero «*in melius*» per chi, come il Vuoso, era già in servizio nel 1975.

Cassazione 11604/2008 andò sulla stessa questione in contrario avviso (peraltro superando d'ufficio il fatto, significativo, che anche l'INPS ritenesse ancora rilevante il proprio regolamento), sulla base dei seguenti argomenti (in sintesi, e per quanto si ritiene qui rilevanti):

a) la «*ratio*» dell'art. 13 della legge n. 70/1975 era ravvisabile nella ritenuta necessità di porre fine alla «giungla retributiva e normativa» determinatasi per effetto della rimessione agli enti del parastato del potere di autodisciplinare con delibere dei propri consigli di amministrazione la disciplina normativa e retributiva dei rapporti di lavoro dei propri dipendenti; e di armonizzare la materia; come fatto palese dall'art. 1 della stessa legge, che prevedeva che «Lo stato giuridico e il trattamento economico di attività e di fine servizio... sono regolati in conformità alla presente legge» ...; e dall'art. 26 che nel rimettere la disciplina dei rapporti a decreto del Presidente della Repubblica recettivi di accordi sindacali, vietava l'attribuzione a mezzo diverso di trattamenti accessori o integrativi;



b) dall'entrata in vigore della legge i regolamenti in materia non erano più applicabili, posto che l'art. 14 della legge 70 riguardava i trattamenti di previdenza (ossia le pensioni integrative) e non quelli di quiescenza (i trattamenti di fine servizio, nel linguaggio dell'epoca);

c) né alcun argomento in favore della salvaguardia degli stessi per il personale già in servizio era traibile dall'art. 31 della stessa legge, posto che la competenza attribuita alla contrattazione collettiva all'art. 26 riguardava «il trattamento economico di attività» (comma 1), e non quello di fine servizio, per il quale valeva solo l'art. 13;

d) nessun argomento in senso contrario era traibile dalle regole sulla cd. «privatizzazione» dei rapporti di pubblico impiego quali introdotte dal decreto legislativo n. 29/93 e poi trasfuse nel decreto legislativo n. 165/2001 (TUPI), posto che: *i*) ai sensi dell'art. 2, commi 5 e 7 della legge n. 335/95, la disciplina del TFR di cui all'art. 2120 del codice civile, virtualmente applicabile secondo l'art. 2 del TUPI, trovava applicazione solo ai dipendenti assunti dal 1° gennaio 1996; mentre per gli altri «erano rimesse alla contrattazione collettiva nazionale le modalità per l'applicazione della disciplina del trattamento in materia di fine rapporto»; *ii*) l'art. 59, comma 56, della legge n. 449/97 aveva poi stabilito la possibilità, per i dipendenti assunti prima del 1° gennaio 1996, di optare per il TFR; possibilità confermata dall'Accordo Quadro del 27 luglio 1989; *iii*) l'art. 69, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 aveva poi previsto che «In attesa di una nuova regolazione contrattuale della materia, resta ferma per i dipendenti pubblici la disciplina vigente in materia di trattamento di fine rapporto»; *iv*) la contrattazione collettiva non aveva mai regolato la materia, sicché continuava ad applicarsi solo l'art. 13; *v*) l'espressione «stipendio complessivo» andava interpretata tenendo conto del fatto che nel pubblico impiego (e, per vero, anche nella contrattazione collettiva del comparto: articoli 22 e 23 CCNL 2002/2005) l'espressione «stipendio» aveva un significato più ristretto di «retribuzione», contemplando solo la paga tabellare; e l'espressione «complessivo» consentiva di estendere il suo significato solo alle voci dipendenti dall'anzianità acquisita (in particolare «scatti di anzianità o componenti retributive similari»; tanto che per perfino per includervi (parte della) indennità integrativa speciale era intervenuta la contrattazione collettiva (e poi la legge) a seguito di un monito costituzionale (Corte costituzionale n. 243/1993); *vi*) tale soluzione non poneva problemi di legittimità costituzionale rispetto alla disciplina del TFR, posto che la regola che assumeva a base di calcolo l'ultima retribuzione annua (invece di una quota annua per tutto il rapporto) era più favorevole, tenuto conto della normale progressività degli stipendi in corso di carriera.

I principi accreditati da tale arresto trovarono conferma in casi identici o comunque simili in Cassazione 11605/2008, 19299/2008, sulla base di identici argomenti.

La successiva Cassazione 9931/2009, in un caso pure del tutto analogo, accreditò invece l'indirizzo iniziale, sia pure senza confrontarsi con quello successivo. Dirimente per le sorti successive della vicenda fu Cass SU n. 7158/2020, che fu chiamata dirimere il conflitto nel caso del computo della stessa indennità di funzione, e di un compenso incentivante previsto dalla contrattazione collettiva; ma per un dipendente INAIL, e con riferimento all'indennità «*una tantum*» prevista dall'art. 32 del già citato regolamento del 30 maggio 1969 per i dipendenti cessati dal servizio senza diritto a pensione (ma la disciplina è uguale). E lo fece confermando l'impianto logico-giuridico instaurato da Cassazione 11604/2008, aggiungendo:

a) che non giovava alla tesi positiva il riferimento (anche) ai trattamenti di quiescenza poi introdotto dalla disposizione di salvaguardia poi introdotta dall'art. 64, comma 3, della legge n. 144/99, posto che, anche a prescindere dal carattere marginale di tale riferimento altrimenti ampiamente riferito alle sorti dei trattamenti pensionistici integrativi previsti dai regolamenti, avendo l'art. 13 regolato imperativamente per legge i trattamenti di quiescenza senza deroghe già dal 1975, non era possibile ipotizzare che il legislatore avesse svolto tale richiamo al di là del solo ambito di sopravvivenza delle discipline regolamentari posto dallo stesso art. 13, che afferiva ad alcuni riscatti;

b) che il confronto tra l'art. 13 e l'art. 2121 del codice civile nel testo originario palesava una difformità di criterio che accreditava la lettura restrittiva;

c) che l'ambito di possibile valorizzazione del termine «complessivo» quale accreditato dalla posizione restrittiva traeva argomento plausibile anche nell'art. 17 della legge 70 (sistema di progressione economica per anzianità tramite classi e scatti di «stipendio»).

Detto indirizzo si è poi consolidato attraverso almeno i seguenti arresti:

Cassazione 4749/2011 (Indennità di funzione e indennità struttura rurale INAIL). Anche qui, giova rimarcare, la S.C. ha ribadito l'insegnamento precedente facendone applicazione d'ufficio, mentre l'INAIL contestava la computabilità degli emolumenti in questione sul piano della loro natura retributiva e/o fissa e continuativa quale prescritta al fine dall'art. 5 del regolamento. La Corte non ravvisò in tali occasioni un plausibile «*vulnus*» di Costituzione 36, argomentando dal principio consolidato alla stregua del quale il rispetto del canone di adeguatezza andava valutato complessivamente (Corte costituzione nn. 15/95, 368/99, 470/2022, 366/2006);



Cassazione 709/2012, che giudicò analogamente nel caso analogo della retribuzione di posizione prevista dal CCNL 2003/2005 per un dipendente universitario secondo l'analogia disposizione di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/73; chiarendo ulteriormente che la contrattazione collettiva, anche dopo la cd. privatizzazione», non poteva alterare la base di calcolo delle buonuscite (come in realtà, come si viene a vedere, ha sempre fatto di fatto), rimessa alla sola legge, potendo solo regolare nuovamente la materia nel suo complesso (cosa che invece non ha mai fatto): già Cassazione 27836/2009, successivamente Cassazione 24673/2016;

Cassazione 3775/2012, che sulla base degli stessi criteri e principi, ha in realtà - contrariamente a quanto opina la difesa del convenuto - chiaramente negato, richiamandosi alle SS.UU. del 2010, la computabilità nell'indennità di buonuscita della «quota onorari» spettante ai dipendenti legali dell'INPS (del tutto analoga a quella in esame). Anche in questo caso, la S.C. confermò tale principio d'ufficio in un contesto nel quale la computabilità della quota era incontrovertibile tra le parti in base al regolamento, essendone invece controversa la base temporale (ultimo anno secondo l'attore o media dell'ultimo triennio secondo l'ex art. 2121 del codice civile secondo l'INPS) rilevante allo scopo. Arresto confermato da Cassazione 23619/2015, 3216/2018. Il fatto che detti arresti si siano risolti nella (mera) reiezione delle pretese dei lavoratori di vedersi ricalcolare l'indennità sulla base del criterio annuale anziché triennale dipende dalla questione devoluta, ma non toglie nulla al rilievo che il richiamo alle SS.UU. del 2010 era decisivo ed assorbente in quelle cause solo nel senso che quel computo non spettasse affatto;

numerosi altri consimili nel riaffermare la stretta tassatività delle voci computabili (*ex pluris*, Cassazione 14419/2015, 16591/2015, 18193/2016, 2509/2017, 3619/2018).

Risulta quindi del tutto acquisito al cd. diritto vivente che nella base di calcolo dell'indennità di anzianità spettante ai dipendenti del cd. parastato sono computabili solo lo stipendio-base e gli scatti o incrementi strettamente dipendenti dall'anzianità di servizio, senza che possano in alcun modo rilevare né regolamenti né i contratti collettivi; e tra gli scatti o classi o aumenti legati all'anzianità di servizio appare evidente non possa essere inclusa la «quota onorari» per il mero fatto che questa, in base all'art. 1° art. 30, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 411/76, dipendesse anche dall'anzianità di servizio, come risulta dipendere ancora, posto che la Corte intende gli emolumenti che incrementano automaticamente la paga tabellare in ragione dell'anzianità, mentre la «quota onorari» è per sua natura una appropriazione di spese di lite fatte oggetto di condanna di rifusione in giudizio in favore degli enti. Ed infatti la S.C. ne ha reiteratamente e, a quanto consta, univocamente, negata la computabilità per gli avvocati dell'INPS, per i quali pure valeva l'art. 30. Peraltro la «quota onorari», pur essendo del tutto presumibilmente continuativa, non è nemmeno fissa neanche in senso relativo-progressivo, avendo, sul piano continuativo, consistenza del tutto naturalmente oltre modo variabile.

Tanto sembra bastare per escludere la utile e plausibile possibilità di andare in diverso avviso per il tramite dei numerosi argomenti proposti dalla difesa attorea; e ciò a prescindere dal fatto che alla possibilità dei giudici di merito di discostarsi dagli insegnamenti consolidati della S.C. tende ad ostare una certa crescente ritrosia della stessa S.C. nell'indulgere in «*revirements*» non prevedibili anche in ambito di diritto sostanziale, presumibilmente nel timore di dar luogo a criticità rispetto al principio di legittimo affidamento sul significato e la portata della legge (Cassazione 7364/2021 richiamando Cass SS.UU. nn. 11747/2019, 23675/2014, 15144/2011, 10864/2011); e ciò anche per il tramite della prospettata possibilità di una diversa «interpretazione costituzionalmente orientata»; interpretazione che, vieppiù quando condotta in conflitto col «diritto vivente» apparentemente consolidato, scontrerebbe fatalmente il carattere di una opzione soggettiva in un contesto nel quale deve invece apparire opportuno che la compatibilità col quadro costituzionale sia vagliata dal Giudice a ciò preposto (arg. *ex* Corte costituzionale n. 42/2017).

E così non appaiono idonei a indurre il giudice ad una soluzione diversa ed in contrasto col diritto vivente:

a) il fatto che l'art. 26, comma 4, della stessa legge n. 70/1975 abbia previsto la «quota onorari», posto che ciò non porta nulla di specificamente idoneo a far ritenere che essa si computi nella base di calcolo prevista dall'art. 13. L'esistenza di tale fonte è da sempre nota ed è stata sin dai primi arresti tenuta presente dalla S.C. che tuttavia non ha ritenuto di poterne trarre argomento in modo quantomeno non implausibile, anche quando ha preso in considerazione la «quota onorari» degli avvocati dipendenti dell'INPS, che ha la stessa fonte originaria e le medesima configurazione e natura giuridica;

b) il passaggio di Cass SU n. 7158/2010 nel quale si fa riferimento all'art. 26 (tra le pagg. 22 e 23) non sembra aver altra funzione che quella di mettere in evidenza che tale disposizione fa eccezione alla regola posta dallo stesso art. 26 secondo la quale non è consentito (neanche alla contrattazione collettiva) prevedere trattamenti integrativi o accessori per singoli enti; ciò che appare anche palesato dalla chiara (e confermata dagli arresti successivi) irriducibilità della «quota onorari» alla nozione di «stipendio complessivo» accreditata dall'arresto; meno ancora, alla luce del diritto vivente sopra richiamato, può attribuirsi alla S.C. l'affermazione che tutto il «trattamento economico di attività» richiamato all'art. 26 faccia parte della «base» prevista dall'art. 13;



c) l'affermazione, mutuata dagli articoli 2, comma 3 e 45 del decreto legislativo n. 165/2001, secondo la quale i trattamenti di fine servizio sarebbero «dominio» della contrattazione collettiva si pone in contrasto con un insegnamento ormai consolidato e non implausibile, secondo il quale la contrattazione collettiva può «appropriarsi della materia» nel suo complesso ma non interferire specificamente solo sulle voci computabili. L'invocata Cassazione 11156/2017 si ispira agli stessi criteri (di pseudo/tassatività legale della base di computo) e rimarca quindi del tutto incidentalmente che in quel caso la stessa contrattazione collettiva non prevedeva certi trattamenti come computabili ai fini del calcolo del trattamento di fine rapporto (e non servizio);

d) il fatto che l'art. 5, comma 1, lettera g) della legge n. 88/89 abbia attribuito ai consigli di amministrazione degli enti il potere di deliberare sui regolamenti organici «e di fine servizio» anche in deroga alla legge n. 70/1975 non risulta essere stato preso in specifica considerazione dalla S.C., ma, a parte il fatto che riguarda l'INPS, e non l'INAIL (al quale l'art. 5 si applica nei limiti previsti dall'art. 55, comma 4, della stessa legge) non per questo appare decisivo per concludere che una disposizione attributiva di competenza interna «valga» a superare una regola legale imperativa specifica sulla base di computo dell'indennità di anzianità. In ogni caso, non è segnalata né provata l'esistenza e la vigenza di un regolamento organico emesso dal consiglio di amministrazione dell'INAIL dopo il 1989 che preveda la computabilità della quota onorari nelle indennità di anzianità; non avendo tale consistenza la prodotta circolare INAIL n. 33 del 25 giugno 2013 del direttore generale che ribadisce la computabilità della «quota onorari» nei trattamenti di quiescenza «in quanto voci retributive». La stessa difesa attorea, peraltro, ne dà atto, spiegando tale fenomeno col fatto che il computo sarebbe sempre stato dato per pacifico, anche da una delibera del consiglio di amministrazione dell'INAIL del 1982, che ne aveva stabilito la computabilità alla stregua delle indicazioni al tempo univoche in tal senso del giudice amministrativo; quando, secondo la S.C. (diritto vivente), non ne aveva il potere;

e) il fatto che l'art. 42 (Norma finale), comma 1 del CCNL della dirigenza dell'Area VI 2006/2009 (2 luglio 2010), abbia chiosato che «resta ferma la disciplina in atto presso gli enti per la determinazione dell'indennità di anzianità ex art. 13, legge n. 70/1975» non appare rilevante. Ed invero, anche a ritenere che con tale chiosa il CCNL abbia inteso recepire ed erigere a norma contrattuale la prassi favorevole allora vigente, resta il fatto che la S.C. ha stabilito in modo quantomeno plausibile e non efficacemente contrastato che la contrattazione collettiva non può interferire sulla base di calcolo dei TFS, ma solo regolare la materia diversamente nel suo complesso;

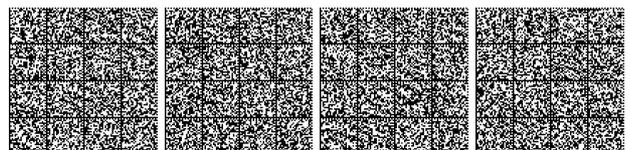
f) il fatto, documentato, che l'INAIL continui a riconoscere nella base di calcolo la retribuzione di posizione dei propri dirigenti è irrilevante, tanto più che la S.C. è consolidata nel senso che anche tale voce non dovrebbe essere computata (Cassazione 18193/2016, sebbene in ambito art. 38, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/73). Tale comportamento peraltro si spiega col fatto che l'art. 20, comma 2, del CCNL dirigenza enti pubblici non economici 2006/2009 prevede espressamente che tale voce si computi nei trattamenti di quiescenza; fatto che però secondo la Cassazione sarebbe irrilevante posto che la contrattazione collettiva non avrebbe tale potere.

Si deve d'altronde considerare che nel diritto vivente opera, anche a prescindere dall'art. 13, un tendenziale principio di tassatività legale delle basi di computo dei «vari» TFS nell'assetto che avevano prima della cd. «privatizzazione», che si allinea a quanto sopra rilevato e lo rafforza.

L'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/73 parla anche più largamente di «ultimo stipendio o ultima paga o retribuzione integralmente percepiti», oltre a «gli assegni che concorrono a costituire la base contributiva» (si ricorda a se stessi che nello Stato l'ente previdenziale che eroga la prestazione è diverso dal datore di lavoro); e tuttavia la S.C. è granitica nel fare riferimento ad un criterio di tassatività legale (*ex pluris*, Cassazione 709/2012, 2259/2012, 22125/2012, 10614/2015, 17891/2015, 18193/2016). E lo stesso criterio si è affermato per i dipendenti degli enti locali, in base all'art. 11, comma 5, della legge n. 152/68, dove si parla di «stipendio o salario» in un senso ritenuto comprensivo delle sole voci-base.

Meno agevole (ed anzi, per il giudicante, impossibile) risulta superare le criticità costituzionali di tale diritto vivente, specie nel caso in esame.

Pur non ritenendo utile rimettere in discussione il diritto vivente formatosi sull'art. 13, che sembra avere, sul piano delle tecniche dell'esegesi ordinaria, solide e non superabili basi testuali e sistemiche, bensì nel tentare di introdurre le criticità del criterio invalso sul piano della razionalità/ragionevolezza giuridica, merita premettere come il criterio invalso di muovere da una nozione di «stipendio» pure plausibilmente tratta dalla prassi normativa del settore (trattamento/base in senso stretto), sconta, nella sua definizione, specie nell'ambito del parastato, dove non ci sono nemmeno, a rafforzare la necessità di una esegesi restrittiva, regole contributive di riferimento (perché l'indennità è a carico dei datori), e non c'è nemmeno una chiara regola di tassatività legale, come invece negli articoli 3 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032/73, e 4 e 11 della legge n. 152/68, un certo, apparentemente irragionevole formalismo; specie se si tiene conto del fatto che la legge n. 70/1975, da un lato, si innestava in un sistema nel quale i trattamenti economici erano stabiliti in via regolamentare dagli enti datori, e quindi il concetto di «stipendio» non era ancorabile



ad una predefinita prassi di tipizzazione legale delle voci computabili; e dall'altro, anticipando una prassi normativa poi generalizzata con la legge n. 93/83, ed ancora, «*mutatis mutandis*» proseguita con la riforma del pubblico impiego degli anni '90, già rimetteva, con l'art. 26, l'assetto dei trattamenti economici, nella sostanza, alla contrattazione collettiva.

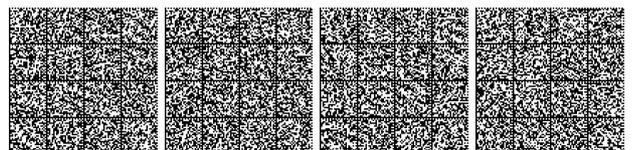
Ed invero, se riesce relativamente agevole attribuire un qualche senso razionale ad un criterio che, muovendo da un vero e proprio sistema di tassatività legale delle voci computabili anche in quanto assoggettate a contribuzione a favore dell'ente erogatore terzo, ricostruisca il sistema normativo in modo da rendere la base di calcolo del trattamento di fine servizio insensibile alle «nuove» voci introdotte dalla contrattazione collettiva (e qui si dice relativamente, perché una volta che i trattamenti economici sono generati e qualificati dalla contrattazione, e non più dalla legge, ciò che è «stipendio» e ciò che non lo è, quanto alle nuove voci, lo stabilisce inevitabilmente la contrattazione medesima, sì che viene da domandarsi, ad es., richiamando il fatto che le SS.UU. del 2010 fondarono il concetto di «stipendio» anche sulla prassi della «*medio tempore*» intervenuta contrattazione collettiva, in che senso eccedente il criterio della mera denominazione come «retribuzione» e non come «stipendio», o il criterio della mera previsione «postuma», la retribuzione di posizione del comparto dirigenti enti pubblici non economici, che è una voce fissa, continuativa e legata puramente e semplicemente alla funzione svolta, non sarebbe computabile; se la si giudicherebbe oggi computabile se la contrattazione l'avesse denominata «stipendio di posizione»; e nell'affermativa come si concilierebbe tale criterio puramente nominalistico con l'affermazione che la contrattazione collettiva non può interferire sulla base di calcolo dei TT.FF.SS); molto meno agevole riesce al giudice dar contezza razionale ad un criterio che, nella ricostruzione pure convincentemente datane dal giudice di legittimità, a distanza ormai di oltre quaranta anni, e in un contesto in cui i trattamenti economici non sono mai stati stabiliti e qualificati dalla legge, da un lato leghi ancora la base di calcolo dell'indennità ad una nozione tipologica di stipendio pretesamente tratta da una prassi per sua natura mutevole quale quella anche contrattativa collettiva, che nel frattempo ha largamente mutato l'assetto dei trattamenti economici anche in modo radicale; e dall'altro neghi alla medesima contrattazione il potere di incidere direttamente sulla medesima base; il che praticamente pare significare che la contrattazione collettiva può far includere in detta base una voce chiamandola stipendio, o incidere sull'importo dell'indennità di anzianità aumentando le voci che chiama «stipendio»; ma non può disporre l'inclusione se le denomina «indennità» o «retribuzione».

In un cotale contesto stabilire che, una volta per tutte, ai fini dell'indennità di anzianità, «stipendio» significa stipendio base; e «complessivo» rimanda solo all'art. 17 della legge n. 70 perché esso chiama «stipendio» le «classi» (e peraltro, a ben vedere, nemmeno gli scatti), quale che sarà lo sviluppo della contrattazione collettiva al quale sin da allora si è affidata la materia, ha già, ad avviso del giudice, dell'irrazionale.

La criticità costituzionale di una accezione eccessivamente restrittiva della nozione di «stipendio» emerge poi palese dal richiamo alla nota «querelle» in materia di computo dell'indennità integrativa speciale sui trattamenti di fine servizio, sfociata in un arresto di illegittimità costituzionale «in bianco» (Corte costituzionale n. 243/1993), generativo di una lacuna poi colmata con la legge n. 87/1994. La Corte diede rilievo, in rapporto agli articoli 3 e 36 della Costituzione, al fatto che il mancato computo «in toto» in molti settori del pubblico impiego di tale indennità aveva, da un lato, generato un contrasto con Costituzione 3 in rapporto alla disciplina dei dipendenti degli enti locali, e dei lavoratori privati, e dall'altro un contrasto con Costituzione 36, in relazione (in buona sostanza) al fatto che tale voce aveva assunto una rilevanza quantitativa notevole in rapporto alla retribuzione complessiva, sì che la sua mancata totale considerazione, da un lato, generava ormai una situazione di squilibrio non colmabile appellandosi ai vantaggi derivanti dal diverso sistema di computo, e dall'altro alterava ormai in modo consistente il necessario rapporto di proporzionalità tra quantità e qualità del lavoro prestato e retribuzione differita.

La vicenda dell'indennità integrativa speciale nel comparto degli enti pubblici non economici sembra poi dare ulteriore contezza dell'intrinseca irrazionalità di un sistema che continua ad ancorare ad un dato formale del 1975 la base di calcolo delle indennità di anzianità vietando alla contrattazione di interferire sulla base di calcolo, in un contesto in cui è la legge ad attribuire a questa il dominio (che è ormai proprio una riserva ai sensi degli articoli 2 e 45 del decreto legislativo n. 165/2001) sugli assetti dei trattamenti economici.

Ed invero, malgrado a seguito di Corte costituzionale n. 243/93 l'art. 1 della legge n. 87/94 avesse stabilito, evidentemente al preciso scopo di perseguire la finalità peregrina (ma non per questo «livellatrice», ché la Corte si era astenuta dall'emettere una sentenza additiva proprio perché la tendenziale uniformazione dei diversi sistemi richiedeva, proprio perché essi erano diversi, una incidenza diversa) che nel comparto degli enti pubblici economici l'indennità integrativa speciale andasse computata nella misura del 30% (art. 1, comma 1, lettera a): la lettera b) stabilì il 60% per gli altri enti e i ministeri), la contrattazione collettiva del comparto, già nella tornata 2002/2005 (9 ottobre 2003), dopo aver aggirato la distinzione semplicemente stabilendo il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nello stipendio tabellare (art. 22, comma 3), dapprima si è ritenuta in potere di stabilire, all'art. 23, comma 4, che l'indennità conglobata nello stipendio fosse computabile nell'indennità di anzianità di cui all'art. 13 nella (maggiore) misura del 70%;



quindi, nella successiva tornata 2006/2009 (visto che l'innovazione aveva passato i controlli e d'altronde l'indennità come tale non esisteva più), nel CCNL 1° ottobre 2007, all'art. 34, comma 4, si è ritenuta in diritto di stabilire che fosse computata per intero; cosa che non si vede come potrebbe essere impedito alla contrattazione di fare per qualunque voce, esercitando il potere ad essa indubbiamente spettante di chiamarla «stipendio», o assorbendola nello «stipendio».

Né si vede quale ragione di ordine pubblico glielo impedisca, posto che alle esigenze di controllo della spesa pubblica sono preposti strumenti di controllo interni al decreto legislativo n. 165/2001 (artt. 40 e segg.), che quando riconoscono aumenti di «stipendio», non possono non (dover) valutare anche l'incidenza che tali aumenti determinano sui trattamenti di fine servizio.

In tale quadro logico-giuridico si colloca la condizione, ad avviso del giudicante assai peculiare, dei lavoratori appartenenti, nel comparto, alla cd. Area professionisti (*ex* ruolo professionale), e che, essendo investiti di compiti di rappresentanza in giudizio degli enti, da dipendenti, fanno gli avvocati dell'ente.

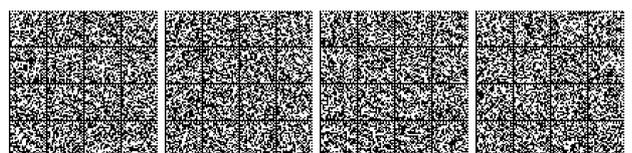
La cd. quota onorari non pare essere affatto, come si potrebbe supporre, una componente del trattamento economico di tale categoria di personale che possa ritenersi in qualche modo accessoria o secondaria. Il fatto che già nella legge n. 70/1975 si sia stabilito, all'art. 26, comma 4, in modo unico ed eccezionale (sia rispetto alla disposizione che rimetteva i trattamenti di attività alla contrattazione sia rispetto a quella che vietava trattamenti differenziati per categorie ed enti), che ai legali spettasse una percentuale delle competenze e degli onorari liquidati in giudizio a favore dell'ente di appartenenza, ha chiaramente per «ratio» il riconoscimento del fatto che tali competenze ed onorari costituiscono, per tale attività, per un Avvocato, il naturale corrispettivo (ovviamente, da contemperare col fatto che costoro patrocinano in un contesto non di mercato) del tipo di attività che svolgono; corrispettivo del quale sarebbe iniquo che gli enti si appropriassero interamente per il mero fatto che chi li rappresenta in giudizio è stipendiato, visto che non affrontano affatto la relativa peculiare e normale spesa. Guardando poi alla questione dal punto di vista quantitativo, non pare non potersi tener conto del fatto che nella specie, la «quota onorari» maturata dal Vuoso nell'ultimo parametrico anno di attività (euro 128.528,36 su 194.827,01) risulta rappresentare ben il 65% del suo trattamento economico parametrico di attività; e sarebbe ancora di più, se non gli fossero riconosciute voci (come l'indennità di coordinamento) che secondo l'insegnamento della S.C. in materia, neppure sarebbero computabili (lo stipendio base con gli scatti è pari ad appena euro 60.033,09). L'indennità integrativa speciale non sembra aver mai assunto tale consistenza percentuale, nemmeno negli stipendi più bassi.

Non è portato alcun elemento che faccia ritenere, e nemmeno sospettare, che tale incidenza proporzionale abbia carattere straordinario, tanto più che dal regolamento che disciplina la materia dal 2003 risulta che i compensi affluiscono a un fondo, che sono computati al minimo tariffario, attribuiti agli avvocati nella misura della metà, e sono ripartiti secondo i criteri percentuali già previsti dall'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 411/76.

A ciò si deve aggiungere che la difesa attorea allega, in modo che è rimasto incontestato ed appare per quanto premesso del tutto plausibile, che, contrariamente a quanto ordinariamente postulato negli arresti confutativi delle tesi che assumono a «*tertium comparationis*» i trattamenti del settore privato, quanto alla maggiore convenienza dei TT.FF. SS., derivante dal fatto che essi si basano sull'ultimo trattamento, invece che per accantonamenti annuali, l'incidenza della «quota onorari» sul trattamento economico complessivo è di tale consistenza da rendere largamente conveniente, nel caso non si computino nell'indennità di anzianità, l'opzione per il TFR; opzione che l'attore evidentemente non ha esercitato perché quando è cessato dal servizio era del tutto pacifico, in base alla giurisprudenza amministrativa all'epoca formatasi, ed anche per l'INAIL, che la «quota onorari» fosse computabile nell'indennità di anzianità, e per intero, come l'Istituto stesso aveva stabilito, alla stregua di quegli arresti, con la delibera n. 407/1982, e ribadito ancora nella circolare INAIL n. 66/2004 (ed invero ancora nella n. 33/2013, malgrado il diverso approccio degli uffici).

La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato, non solo nella già richiamata sentenza n. 243/93, ma anche nella successiva n. 159/2019, che tutti i trattamenti di fine servizio (ma in particolare quelli a carico dei datori), avendo natura di retribuzione differita, sono «retti» dall'art. 36 della Costituzione, il che comporta che debbono rispettare un ragionevole criterio di proporzione alla qualità e quantità del lavoro prestato, e, per esso, pare implicarsi, al trattamento di attività. E sebbene non si perda occasione di ribadire che il rispetto di Costituzione 36 va valutato in rapporto al trattamento nel suo complesso, nella sentenza n. 243 si è fatto argomento della ormai notevole consistenza assunta dall'incidenza della indennità integrativa speciale rispetto al trattamento economico complessivo per dichiarare incostituzionale il fatto che, in certi settori, tale voce non fosse computata affatto.

Nella sentenza n. 159 cit. si è ribadito che i trattamenti di fine servizio nel settore pubblico hanno natura di retribuzione differita «avvalorata dalla correlazione della misura delle prestazioni con la durata del servizio e con la retribuzione di carattere continuativo percepita in costanza di rapporto» e debbono rispettare il canone di proporzionalità imposto da Costituzione 36; anche mediante una tendenziale progressiva assimilazione, per armonizzazione, alle regole del lavoro privato (punto 7.1); armonizzazione nella quale c'è un «ruolo rilevante dell'autonomia collettiva» (sent. n. 213/2018); e posto che essi «rappresentano il frutto dell'attività lavorativa prestata».



Il fatto che i legali dell'INAIL abbiano comunque un trattamento rispondente al canone di sufficienza non appare sufficiente ai fini di Costituzione 36, che richiede anche la proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato, della quale è indice l'ordinario trattamento economico quale ne sia la composizione; e d'altronde, anche guardando a Costituzione 3, non si vede in base a cosa possa giustificarsi il fatto che un altro dipendente di livello superiore, ad es. un dirigente, a pari trattamento economico complessivo, possa aver diritto ad una indennità di anzianità tripla rispetto a quella del Vuoso, per il mero fatto, meramente dipendente dalla circostanza che non fa l'avvocato, che tutto il suo trattamento economico consiste in stipendio e scatti, e che la contrattazione collettiva continua a non regolare la materia nel suo complesso, né si è mai curata (non avendo d'altronde motivo di farlo, visto il comportamento degli stessi enti) di chiamare «stipendio a percentuale» la «quota onorari».

Alla stregua di quanto sopra diffusamente premesso, il fatto che l'art. 13, nell'esegesi invalsa nel diritto vivente dalla quale il giudice non trova una ragione tecnico-giuridica per discostarsi, non consenta nemmeno in parte di computare la «quota onorari» nell'indennità di anzianità dei dipendenti del cd. parastato, appare al giudice in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione (tanto per la almeno sopraggiunta irragionevolezza/irrazionalità del persistente ancoramento della base di calcolo ad un dato «stipendiale» che è ormai rimesso alla contrattazione collettiva che tuttavia non potrebbe disporre), quanto assumendo a «*tertium comparationis*» un ipotetico collega di pari trattamento economico fatto tutto di stipendio e scatti di anzianità), sia con l'art. 36 della Costituzione per violazione di ogni ragionevole proporzione col trattamento economico di attività non solo raggiunto, ma, a quanto pare, rapportato all'intera carriera.

La questione appare rilevante in causa, perché in assenza di un intervento modificativo da parte della Corte costituzionale, la domanda proposta dell'INAIL sarebbe meritevole di accoglimento.

L'ulteriore questione del «legittimo affidamento» è infatti affidata dalla difesa attorea a prospettazioni che appaiono allo stato improduttive e comunque non decisive, parte in sé, parte in rapporto agli esiti della «querelle» sorta a seguito del cd. «caso Casarin».

Il fatto, documentato, che l'INAIL continui a computare nella buonuscita dei propri dirigenti l'indennità di posizione fa il paio col fatto che ha computato l'indennità di anzianità del Vuoso computando l'indennità di coordinamento: si tratta di deviazioni di fatto dal diritto vivente che, in quanto secondo lo stesso illegittime, non possono fondare una pretesa ad equiparazione.

Il fatto che l'INAIL, pur potendo recuperare gli indebiti nel decennio prescrizione, lo avrebbe fatto (o lo starebbe facendo) solo per coloro che non si erano già visti liquidare definitivamente l'indennità prima delle SS.UU. del 2010 non è una circostanza che possa come tale legittimare il Vuoso a ritenere un indebitato, se esso è tale; tanto più in un contesto nel quale lo stesso Vuoso agita questioni di «legittimo affidamento» rispetto alle quali i suoi colleghi che, a differenza di lui, avrebbero ricevuto trattamenti eccedentari in via definitiva e da anni, potrebbero vantare ragioni poziori.

La causa pone bensì in evidenza un problema di buona fede, essenzialmente determinato dal fatto che il Vuoso non ha mai esercitato la pur prevista opzione per il TFR nel convincimento, accreditato dalla giurisprudenza formatasi fino al 2010 e dal costante comportamento dello stesso INAIL, e dagli atti posti in essere dal medesimo, che la «quota onorari» fosse computabile nell'indennità di anzianità.

Tale tipo di affidamento non appare peraltro integrare gli invocati estremi di Corte Edu n. 4893 dell'11 febbraio 2021 (Casarin), in rapporto ad una ipotizzabile violazione dell'art. 1 del protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali, difettandone alcuni caratteri fondamentali ai fini del bilanciamento e del rispetto del principio di proporzionalità, posto che in quel caso si trattava di un indebitato periodico protrattosi nel tempo per ben sei anni, verificatosi tramite provvedimento definitivo e senza riserva, mentre qui si tratta di una sola obbligazione ed è documentato ed incontrovertito che sin dalla prima liquidazione del 24 settembre 2010 l'INAIL aveva chiarito che l'indennità era liquidata computando la quota onorari «con riserva di ripetizione»; il che vale di per sé a palesare che il Vuoso non poteva riporre alcun legittimo affidamento sulla definitività di quelle attribuzioni. Il «caso Casarin» ha poi generato la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale sull'art. 2033 del codice civile che si è risolta con una pronuncia di rigetto (Corte costituzione n. 8/2023), basata, in sostanza, sulla considerazione che per evitare di incappare in violazioni dell'art. 1 cit. basta l'osservanza di regole e principi già posti nel nostro ordinamento, tra le quali il solo che sembra poter venire qui in considerazione è il principio generale di buona fede «oggettiva» estrapolato dall'art. 1337 del codice civile; al quale peraltro corrisponde, in ipotesi, secondo l'arresto, un apparato rimediale che non sembra poter andare oltre alla necessità di concedere una rateizzazione (condizione già onorata dall'INAIL); o una riduzione del «*quantum*» da restituire, o una dilazione, nel caso la restituzione integrale venga ad incidere su diritti inviolabili.



E ciò in ragione del fatto che la «*legitimate expectation*» è, secondo la stessa giurisprudenza della Corte Edu, qualcosa di più di una aspettativa di mero fatto («*hope*»); e che peraltro, anche secondo detta giurisprudenza, anche la sussistenza di una situazione di «*legitimate expectation*» «non importa, per ciò solo, l'intangibilità della prestazione percepita dal privato», essendo in linea di principio del tutto legittima la pretesa degli enti pubblici a recuperare somme indebitamente erogate, ed essendoci violazione della Convenzione solo nei casi in cui l'interferenza (nella proprietà) sia «sproporzionata» in rapporto alle circostanze del caso concreto, tra le quali è rilevante (e tendenzialmente necessario) che l'indebito si sia protratto a lungo nel tempo e senza riserva.

V'è d'altronde da considerare che l'art. 1 del protocollo addizionale della CEDU tutela la proprietà e i beni della persona, sicchè l'aspettativa (relativamente) tutelata è quella alla non aggressione del patrimonio già (dato a lungo per definitivamente) acquisito, e non quella a che non sia tradita l'aspettativa ad una futura acquisizione patrimoniale, quand'anche maturatasi in base al «diritto vivente» di una certa epoca storica. Tale aspettativa non è tutelata nemmeno dall'art. 6 della CEDU, che consente, almeno di regola, alle Corti con funzione nomofilattica di cambiare indirizzo, specie su questioni di diritto sostanziale, motivando adeguatamente (C. Edu 14 gennaio 2010, Atanasovski).

Sotto tale profilo v'è anche da considerare che gli enti pubblici, amministrando risorse della collettività e non privatisticamente proprie, una volta avvertiti dall'evoluzione della giurisprudenza di legittimità che la loro prassi di quantificare spettanze in un certo modo è illecita secondo disposizioni di ordine pubblico inderogabili, sono tenuti a porre a ciò riparo, a pena di responsabilità per danno erariale, sicchè, per quanto ai fini della responsabilità degli Stati per violazione dei diritti fondamentali a livello comunitario, lo Stato obbligato dalla Convenzione venga in considerazione indistintamente, non sembra che il preteso obbligo a continuare ad attenersi ad una prassi illecita possa in alcun modo fondarsi di per sé sulla stessa prassi e sulle aspettative che essa ha generato; potendosi semmai configurare una ipotesi di responsabilità sul piano risarcitorio, e non di automatica inferenza sulla ripetibilità dell'indebito.

Nella specie, pertanto, da un lato, non appare sussistere alcuna «*legitimate expectation*», tantomeno idonea a negare all'INAIL il diritto alla ripetizione come tale; dall'altro, il Vuoso comunque non rappresenta di versare in condizioni economiche disagiate, e se ha speso denaro per comprare casa al figlio nel 2013 (cosa che per vero nemmeno consta agli atti dai quali non consta nemmeno l'entità dell'esborso), lo ha fatto a suo rischio sapendo già dal 2010 che buona parte dell'indennità poteva essergli chiesta indietro.

In ogni caso, lo stato del diritto vivente sull'art. 2033 del codice civile non consente di superare per assorbimento la pretesa dell'INAIL alla restituzione dell'intera eccedenza netta erogata, il che pare bastare per escludere che la causa possa essere decisa a prescindere dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale che qui si solleva;

P.Q.M.

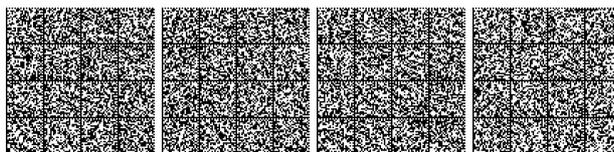
Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante, e non manifestamente infondata, con riguardo agli articoli 3, e 36 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 20 marzo 1975, n. 70, nella parte in cui non consente (in alcun modo) di considerare, nella base di calcolo dell'indennità di anzianità, la cd. «quota onorari» di cui all'art. 26, comma 4, della stessa legge;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 5 aprile 2023

Il giudice: CONTE



n. 87

*Ordinanza del 4 maggio 2023 della Corte di assise d'appello di Torino
nel procedimento penale a carico di C. A.*

Reati e pene - Reato di omicidio - Concorso di circostanze - Circostanze attenuanti generiche e circostanza attenuante della provocazione - Preclusione del giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 del codice penale, rispetto alla circostanza aggravante prevista dall'art. 577, primo comma, numero 1), del codice penale per il delitto di omicidio volontario in relazione al fatto commesso contro l'ascendente.

– Codice penale, art. 577, terzo comma.

CORTE D'ASSISE DI APPELLO DI TORINO

I SEZIONE

Ordinanza di sospensione del procedimento articoli 134 della Costituzione, 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87.

La prima sezione della Corte di Assise di Appello di Torino composta da:

dott.ssa Cristina Domaneschi - Presidente;
dott.ssa Flavia Panzano - consigliere est.;
sig. Claudio Ramaro - giudice popolare;
sig. Marco Marengo - giudice popolare;
sig.ra Morena Andrian - giudice popolare;
sig.ra Monica Bergamasco - giudice popolare;
sig. Massimiliano Manai - giudice popolare;
sig. Mauro Doppioni - giudice popolare.

Nel procedimento contro C. A. (già P.), nato a ..., il ..., residente a ..., via ...; presente difeso di fiducia dall'avvocato Claudio Strata del Foro di Torino;

Imputato

Del delitto previsto e punito dagli articoli 575, 577, comma I, n. 1 del codice penale poiché con condotta consistita nello sferrare numerose e ripetute coltellate all'indirizzo della vittima, colpendolo in zone vitali del corpo, ha cagionato il decesso del padre, G. P., determinato da plurime lesioni penetranti da punta e da taglio al tronco ed al collo, una delle quali, costituita da ferita toracica anteriore localizzata in regione sternale, aveva leso l'aorta ascendente, in modo da provocare un emipericardio massivo ed un conseguente tamponamento cardiaco;
con l'aggravante di avere commesso il fatto contro l'ascendente.

Commesso a ..., nella data del ...

Appellante il PM di Torino

Avverso la sentenza della Corte di Assise di Torino del 24 novembre 2021 che

Visto l'art. 530 c.p.p.

Assolveva A. P. dal reato a lui ascritto perché il fatto non costituisce reato.

Visto l'art. 262 c.p.p.

Disponeva la restituzione agli aventi diritto dei cellulari in sequestro.

Visto l'art. 544 c.p.p.

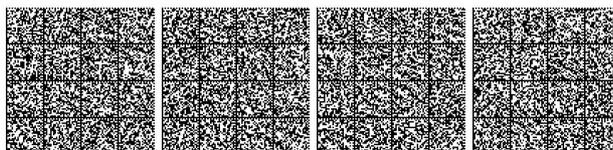
Indicava in giorni novanta il termine per il deposito della motivazione.

Parte civile

M. P., elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia avv. Federico Squartecchia del Foro di Pescara.

Conclusioni delle parti

PG: in riforma della sentenza impugnata, chiede che l'imputato venga dichiarato responsabile del reato ascrittogli e condannato alla pena di anni quattordici di reclusione, previo riconoscimento della diminuzione della seminfermità e delle circostanze attenuanti generiche. Rimette alla valutazione della Corte la sussistenza dei presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 577 c.p.



Parte civile: chiede che venga affermata la responsabilità penale dell'imputato e che lo stesso venga condannato al risarcimento dei danni in favore della parte civile, come da conclusioni scritte.

Difesa: chiede la conferma della sentenza appellata; in subordine chiede: che l'imputato venga assolto, ritenuta la sussistenza di un eccesso colposo non punibile per difetto di colpa; che venga riconosciuta la scriminante dello stato di necessità; che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, secondo comma, del codice penale nella parte in cui non estende la presunzione di proporzionalità anche all'ipotesi di violenza domestica; che venga riconosciuta la totale incapacità di intendere e di volere dell'imputato al momento del fatto; che, in caso di condanna, riconosciuta la seminfermità, vengano riconosciute le attenuanti di cui agli articoli 62-bis, 62 n. 1, 2 e 5 prevalenti sull'aggravante ed, eventualmente, che venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 577 c.p.

All'esito dell'odierna camera di consiglio, la Corte ha pronunciato la seguente ordinanza.

La Corte, anche sulla base delle sollecitazioni provenienti dalle parti, sospende la camera di consiglio, ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 577, comma 3 c.p., nella parte in cui prevede che le circostanze attenuanti generiche e quella della provocazione, diverse da una di quelle previste dagli articoli 62, numero 1, 89, 98 e 114 c.p., concorrenti con la circostanza aggravante di cui al primo comma, numero 1, non possano essere ritenute prevalenti rispetto a questa, come previsto dalla legge n. 60 del 19 luglio 2019 («Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale a altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere»), per contrasto e violazione dei principi sanciti agli articoli 3, comma 1 e 27, comma 3 della Costituzione, che individuano la ragionevolezza della sanzione penale in funzione dell'offensività della condotta accertata.

Rilevanza della questione.

C. A. (già P.) veniva chiamato a rispondere del delitto di cui agli articoli 575, 577, comma 1, n. 1 del codice penale poiché, sferrando numerose e ripetute coltellate all'indirizzo del padre, G. P., che determinavano plurime lesioni penetranti da punta e da taglio al tronco ed al collo, una delle quali ledeva l'aorta ascendente, ne cagionava la morte; fatto aggravato perché ai danni dell'ascendente, commesso in C ... il ...

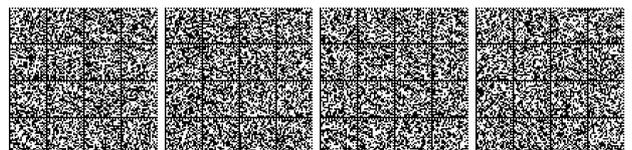
La Corte di Assise di Torino, con sentenza del 24 novembre 2021, assolveva l'imputato perché il fatto non costituisce reato, ritenuta ravvisabile la scriminante della legittima difesa.

A. C., alle ore ... del ... chiamava il 112, presentandosi e dicendo di essersi armato di un coltello, di avere avuto una colluttazione con il padre, che voleva uccidere la madre, il fratello e lui stesso e di averlo probabilmente ucciso.

Gli operanti, che entravano nell'alloggio solo dopo i sanitari che, loro malgrado, avevano alterato la scena del crimine (come più volte messo in evidenza dal primo giudice), trovavano il cadavere di P. G. a terra, tra l'ingresso e la sala, riverso sulla schiena, in un'ampia pozza di sangue, con numerose ferite da taglio inferte con dei coltelli che venivano ritrovati sia in cucina che sotto il suo corpo; intorno al tavolo vi erano abbondanti tracce di sangue e diverse orme di piedi.

Alex si presentava sconvolto, coperto di sangue e con una ferita alla mano; interrogato la stessa notte, affermava di essere responsabile del delitto, che diceva di aver commesso per legittima difesa, in quanto il padre, abitualmente maltrattante nei confronti soprattutto della moglie, quella sera aveva dato in escandescenze ed, essendosi ad un certo punto diretto in cucina, temendo che volesse armarsi, lo aveva anticipato, spingendolo e prendendo un coltello con il quale lo aveva colpito per primo. Sottoposto a perizia psichiatrica, l'imputato veniva trovato affetto da un disturbo di adattamento post traumatico, da ritenersi all'origine di una sorta di viraggio interpretativo di quanto gli accadeva intorno, che aveva scemato, senza escluderla, la sua capacità di intendere e di volere.

All'esito dell'istruttoria dibattimentale la prima Corte, premesso che a dispetto della tesi sostenuta dall'accusa, per escludere la legittima difesa sarebbe stata necessaria la prova in positivo che il delitto fosse avvenuto nei confronti di una vittima disarmata e non pericolosa, ripresi i principi dettati dalla giurisprudenza di legittimità sulla scriminante in questione, riteneva fosse emerso con certezza che l'imputato si fosse determinato ad agire uccidendo il padre, nella ragionevole convinzione, mantenuta fino all'ultimo colpo, di non avere altra scelta per impedirgli di uccidere, a sua volta, lui stesso e i suoi familiari. Proprio le sue dichiarazioni, relative anche al clima di tensione, ansia e paura che il padre aveva imposto a figli e moglie nel corso della convivenza, secondo il primo giudice, contenevano indicazioni fondamentali per la ricostruzione della dinamica: quel ..., infatti, l'uomo, geloso di un collega della moglie, aveva aggredito quest'ultima, appena tornata a casa dal lavoro e aveva continuato a insultarla e minacciarla anche nel corso della cena; quando, poi, era uscito dalla propria camera, ove si era chiuso per lungo tempo, per parlare al telefono con il fratello e la madre, si era subito diretto con fare aggressivo verso la moglie. Era stato allora che l'imputato era intervenuto per proteggere la donna, ingaggiando una colluttazione cui aveva partecipato anche il fratello L. e quando l'uomo, dopo avere invitato i figli a scendere sotto, si era diretto in cucina per armarsi, lo aveva preceduto, prendendo un coltello e colpendolo ripetutamente, non sapeva dire con quanti colpi né con quante armi né, ancora, cosa facessero la madre e il fratello in quel momento, avendo conservato di tale fase solo il ricordo di alcune immagini non collegate tra loro (tra di esse quella del padre armato), essendo, tuttavia, certo di avere agito solo per difendere sé e i suoi familiari.



Il ragazzo, che il primo giudice riteneva pienamente credibile, pertanto, avendo visto il padre (che aveva appena prima aggredito moglie e figli e che stava ancora urlando minacce di morte) scattare improvvisamente verso la cucina, in direzione del cassetto dei coltelli, aveva agito nella certa convinzione che l'uomo sarebbe riuscito ad armarsi per compiere la più volte paventata strage di tutta la sua famiglia. Che poi non ricordasse quello che era avvenuto dopo, era perfettamente giustificabile come anche evidenziato dagli psichiatri, che lo avevano sottoposto ad accertamenti: si trattava, infatti, di una dissimulazione direttamente correlabile alla sua condizione di mente, così da non poter essere valutata in senso a lui sfavorevole.

La genuinità delle dichiarazioni dell'imputato, ad avviso della prima Corte, aveva, poi, trovato ampi riscontri nelle ulteriori acquisizioni probatorie, idonee a dimostrare come quella sera, trovandosi in pericolo di vita e dovendo prendere, nell'arco di un solo istante, una decisione determinante, avesse spinto il padre, precedendolo in cucina, si fosse armato e avesse inflitto il primo colpo per non soccombere. Il fratello L., dopo avere raccontato, in termini sostanzialmente sovrapponibili a quelli dell'imputato, che quella sera il padre era particolarmente aggressivo e pericoloso, riferiva che, mentre urlava minacce di morte nei confronti loro e della madre, si era diretto in cucina per prendere un coltello; era stato allora che suo fratello lo aveva spinto sulla porta, afferrando per primo un coltello con la punta arrotondata, con il quale lo aveva colpito. Di quanto avvenuto dopo aveva ricordi lacunosi, essendogli rimasta memoria solo di un colpo inferto dal fratello con un coltello a punta tonda, dell'immagine del padre con un coltello in mano, di un tonfo a terra e della telefonata di A. ai carabinieri.

Sebbene nel corso della sua deposizione il PM avesse mosso al teste numerose contestazioni la prima Corte, pur rilevando che le principali difformità rispetto alle precedenti dichiarazioni riguardavano circostanze rilevanti (che il padre si fosse diretto verso la cucina mentre proferiva minacce di morte e che il fratello si fosse armato per primo; che la madre in quel momento si trovasse già in bagno e che il primo colpo avesse attinto la vittima alle spalle), riteneva che la versione dei fatti resa in dibattimento fosse maggiormente credibile, in quanto il teste aveva spiegato in maniera plausibile le richiamate difformità, essendosi trovato in stato di shock quando era stato sentito dai carabinieri, che non gli avevano riletto il verbale e ben potevano avere equivocato le sue risposte.

Coerente con il racconto dei figli era anche quello della madre, che aveva descritto la rabbia del marito, che quel giorno l'aveva vista in atteggiamento amichevole con un collega all'interno del supermercato nel quale lavorava e riferito della lite sorta fin dal suo rientro a casa, dell'aggressione fisica successiva alle telefonate del marito ai familiari e della colluttazione con i suoi figli, quando lei si era chiusa in bagno; solo quando ne era uscita aveva visto quanto successo. Anche in questo caso il primo giudice giustificava le numerose contraddizioni con la precedente deposizione, che le contestazioni avevano fatto emergere, con lo stato di shock nel quale versava quando era stata sentita nell'immediatezza dei fatti e con la mancanza di approfondimento del suo primo esame.

I due testi poi, ad avviso della Corte di primo grado, avevano descritto in modo coerente e dettagliato i gravissimi maltrattamenti subiti per anni da parte di un uomo patologicamente geloso, che tendeva a controllare e isolare la propria moglie e che utilizzava la violenza e l'aggressione come modalità tipica nei rapporti intra-familiari. Tale situazione, protratta nel tempo, aveva creato un dissidio insanabile tra i coniugi e una ingiusta assunzione da parte dei figli del ruolo di guardie del corpo della madre, che non lasciavano mai sola e difendevano dai più gravi attacchi del genitore, registrandone le esplosioni di rabbia, subite passivamente per il timore di ben più gravi conseguenze (e per questo non avevano mai sporto denuncia).

D'altra parte gli esiti delle consulenze e della perizia cui era stato sottoposto C. A., allo scopo di accertare la sua capacità di intendere e di volere al momento del fatto, davano atto dell'esistenza di «un disturbo dell'adattamento a prevalente componente ansiosa associata a screzi pos-traumatici in soggetto con un assetto di personalità disarmonico per immaturità affettiva e tratti rigidi riconducibili al cluster B dei disturbi di personalità», condizione stress-reattiva che «ha inciso in modo specifico sull'evoluzione personologica del ragazzo, interferendo con il processo maturativo e comportando la strutturazione di un assetto rigido e disarmonico della personalità, soprattutto per quanto concerne la sfera emotivo-affettiva». A tale assetto di personalità si correlava una vulnerabilità interpretativa, consistente nel vivere le situazioni in modo stressante, tendendo a colorare in senso potenzialmente più pericoloso la realtà esterna, che, tuttavia, non alterava del tutto la percezione della realtà (cui non attribuiva un significato completamente falso) e che portava a ritenere «scemate grandemente le capacità di intendere e di volere, ma a non escluderle del tutto».

Ciò premesso e stigmatizzata più volte la superficialità delle indagini, la prima Corte riteneva accertato che:
vi fosse stata una colluttazione (in tal senso le numerose impronte intorno al tavolo);

la vittima fosse stata attinta da 34 colpi, che avevano provocato lesioni da punta e taglio (dieci al collo, di cui otto anteriori o laterali e due posteriori e tutte le altre al tronco, ad eccezione di una alla superficie laterale del braccio sinistro, otto anteriori, di cui quattro al torace e quattro all'addome e altre quindici dorsali), tutte con caratteristiche di vitalità;



la causa della morte fosse da ricondursi alla coltellata inferta in zona toracica anteriore localizzata in regione sternale, che aveva determinato una lesione dell'aorta, provocata con un coltello, la cui lama spezzata era stata rinvenuta nel corso dell'autopsia;

il P. fosse in stato di ubriachezza, con una concentrazione alcolemica nel sangue pari a 1,32 g/L.;

tutte le ferite e, in particolare, quella micidiale, fossero state inferte nel corso e al culmine di un combattimento tra due persone armate, di cui una lottava per difendere sè stessa e i suoi cari.

Era certo, infatti, che fossero stati estratti dal cassetto della cucina sei coltelli (quelli che erano stati trovati a terra), che ne fossero stati utilizzati almeno cinque - due a punta tonda, trovati in cucina piegati, uno a punta acuminata, anch'esso in cucina spezzato (lama trovata in sede di autopsia), due a punta acuminata rinvenuti accanto al cadavere - e che fossero state riscontrate sul cadavere trentaquattro ferite, tutte vitali, molte delle quali con andamento parallelo e a sinistra, una sola, quella inferta con il coltello spezzato, rapidamente mortale, in assenza di lesioni da difesa (solo una o due potrebbero averne le caratteristiche). Non era, invece, provato che tutti i coltelli fossero stati presi e branditi da A. C. e non poteva, pertanto, escludersi che G. P. si fosse avvicinato al cassetto dei coltelli: sarebbe, infatti, irragionevole pensare che questi, furioso dopo essere stato spinto dal figlio, fosse rimasto immobile mentre l'altro andava in cucina e non avesse, invece, cercato di armarsi anche dopo essere stato colpito. Le impronte di sangue lasciate intorno al tavolo e i rumori percepiti dai vicini provavano, invece, l'esistenza di una colluttazione e l'assenza di lesioni da difesa, di segni di fuga e il ritrovamento di due coltelli a punta accanto al cadavere dimostravano che ciascuno dei due protagonisti dell'azione impugnasse un coltello (né poteva ritenersi, anche alla luce di un'unica chiara traccia di impronte di piedi in andata e ritorno dalla cucina, che A. avesse interrotto la sua azione delittuosa per armarsi di nuovo).

Di conseguenza, l'unica ricostruzione possibile era che A. avesse visto il padre dirigersi, dopo aver proferito minacce di morte con espliciti riferimenti ad armi da taglio, verso il cassetto dei coltelli della cucina e, allora, avendo compreso che stava per mettere in atto i più volte annunciati propositi omicidiari, lo avesse spinto correndo verso quel cassetto, afferrando la prima cosa che gli era capitata ovvero un coltello con punta tonda inoffensivo, quindi avesse sferrato un primo colpo nel tentativo di difendere sé, la madre e il fratello. Si trattava, probabilmente, del colpo inferto alle spalle, mentre il padre si avvicinava al cassetto dei coltelli, di cui l'imputato aveva riferito nelle prime dichiarazioni; a quel punto P. G. era riuscito a prendere almeno un coltello, reiterando le sue minacce, come confermato dal figlio L.

I due, quindi, erano entrambi armati e si erano fronteggiati, girando attorno al tavolo (a tale fase dovevano ricondursi le 5 o 6 coltellate al tronco, con angolazioni diverse e le tracce ematiche) e che si fosse trattato di un combattimento tra due soggetti entrambi armati era dimostrato dall'assenza di lesioni da difesa e dal fatto che nessuno dei due si fosse allontanato dalla stanza. In questo contesto A. infliggeva al padre l'unico colpo mortale al cuore, che provocava sia la rottura del coltello che una lesione dell'aorta e una rapida morte e proprio il fatto che si trattasse dell'unica ferita profonda, inferta con una forza nettamente superiore a tutte le altre, rendeva altamente verosimile che il colpo fosse stato sferrato mentre G. P. si stava, a sua volta, scagliando con forza contro l'imputato nel tentativo di colpirlo.

Ricostruita in questi termini la dinamica della prima fase dell'accaduto, ad avviso della prima Corte, era dimostrato che l'imputato avesse agito per legittima difesa, in quanto il padre, dopo aver proferito minacce di morte, aveva iniziato un'azione esecutiva recandosi verso il cassetto dei coltelli e, dopo essere stato colpito una prima volta senza effetto, impugnando un coltello a punta gli aveva gridato che li avrebbe davvero uccisi, ingaggiando una colluttazione armata. Chiunque e senza alcun bisogno di un viraggio interpretativo angosciante, avrebbe percepito come altamente pericolosa una simile situazione.

Appena dopo questa ferita - l'unica mortale - a G. P. restavano ancora alcune decine di secondi, forse un minuto, di vita e A. C., rimasto disarmato (aveva in mano solo il manico di plastica del coltello a punta, che si era appena spezzato), si recava in cucina (lasciando tracce di piedi insanguinati in duplice direzione) a prendere un altro coltello, gettando a terra il manico di quello rotto, non a caso, rinvenuto in quel locale. Quindi era tornato indietro con uno dei due coltelli a punta acuminata rinvenuti accanto al cadavere (l'altro, rinvenuto sempre a terra accanto al corpo, era quello che impugnava il padre) e aveva ripreso a colpire rapidamente il suo antagonista, con colpi veloci e poco profondi, nessuno dei quali mortale, sulle parti del corpo che quello via via lasciava esposte, come ipotizzato dal consulente della difesa, che aveva ritenuto che la ferita sternale fosse stata una delle prime e, dunque, che vi fosse stato prima un confronto frontale, poi il soggetto si era accasciato, offrendo all'aggressore dorso e collo (ad ulteriore conferma vi erano il manico spezzato trovato in cucina e le orme di sangue oltre alle impronte sul cassetto).

L'imputato, quindi, aveva preso e utilizzato tre coltelli: il primo a punta tonda per un primo colpo di minima lesività, inferto quasi certamente nei pressi del cassetto della cucina, il secondo a punta acuminata, la cui lama si era spezzata e, infine, un altro a punta acuminata con il quale, nell'ultima fase dell'azione, infliggeva circa 25 coltellate, prive di efficacia causale rispetto all'evento morte.



In definitiva, allora, doveva ritenersi che egli avesse agito in stato di legittima difesa: invero, dopo una giornata nella quale, pur abitualmente violento e minaccioso, il padre aveva tenuto condotte anomale, incitando i due fratelli a farsi sotto e minacciando di ucciderli, avendolo visto dirigersi verso la cucina, l'imputato era stato costretto ad anticiparlo, dandogli una spinta, nella ragionevole convinzione, determinata dalla condotta ingiusta dell'altro, di dover difendere se stesso e i suoi cari da un pericolo imminente e in assenza di alcuna valida alternativa, valutazione che non poteva dirsi frutto di errore, di una distorsione interpretativa o di un suo convincimento soggettivo.

Quanto, poi, all'ultima fase dell'azione lesiva, posto che non sapeva di aver già sferrato il colpo mortale, era comprensibile che, ritrovandosi tra le mani solo il manico del coltello spezzato, avesse temuto di essere rimasto disarmato, così si era armato di un altro coltello a punta acuminata e aveva colpito il padre prima al tronco (quando l'uomo era in piedi e verosimilmente impugnava ancora l'arma) e poi, quasi come riflesso automatico, al collo e al dorso, mentre l'altro si piegava su se stesso e si accasciava al suolo. Queste ultime ferite - circa venticinque - inferte in rapidissima sequenza dopo l'unica ferita mortale, non particolarmente profonde, con andamento parallelo, non avevano avuto alcuna efficacia causale nel provocare la morte ed erano state inferte mentre il P. stava morendo e non era in grado di proteggersi.

E se, da un punto di vista oggettivo, in quel momento non vi era più la necessità di difendersi, tuttavia la doverosa valutazione *ex ante* escludeva che l'imputato avesse ecceduto volontariamente i limiti della scriminante o anche solo agito a seguito di un errore non giustificabile, in quanto era ancora animato dalla volontà di difendersi.

La condotta tenuta da A., quindi, poteva scindersi in due fasi: la prima che andava dalla spinta al colpo mortale, compiuta in una situazione oggettiva pienamente integrante la legittima difesa e la seconda, oggettivamente non indispensabile a difendersi, ma soggettivamente caratterizzata dalla convinzione (fin da subito esplicitata) di trovarsi ancora in una situazione di legittima difesa, per la quale poteva dirsi sussistente un'ipotesi di scriminante putativa. Peraltro, gli ultimi venticinque fendenti, non micidiali, collocati come successivi alla coltellata mortale erano ininfluenti rispetto al verificarsi dell'evento e, dunque, inidonei a modificare il giudizio iniziale e anche solo a configurare l'eccesso colposo.

Interposto appello da parte del pubblico ministero, questa Corte, condividendone le argomentazioni, ritiene di dovere, invece, affermare la responsabilità dell'imputato per omicidio volontario, non reputando ravvisabile, contrariamente al primo giudice e come sarà meglio chiarito nella sede di merito, un'ipotesi di legittima difesa reale o putativa.

L'imputato nel corso del primo interrogatorio, reso alle ... del ... (poi confermato in sede di convalida e acquisito in atti, non essendosi sottoposto all'esame in nessuno dei gradi di giudizio), premessa la descrizione del contesto familiare nel quale viveva, caratterizzato dai maltrattamenti del padre ai danni della madre, dalla sua ossessiva gelosia, dal controllo opprimente esercitato sulla vita dell'altra e premesso, altresì, che quel giorno era stato particolarmente agitato e aveva iniziato ad insultare la madre non appena aveva messo piede sulla porta, di rientro dal lavoro, raccontava che quando l'uomo, uscito dalla camera da letto, ove era stato chiuso a parlare con il fratello, aveva iniziato a spingere la moglie, aveva deciso di intervenire (L. lo aveva fatto solo in un secondo momento). Ne era nata, allora, una colluttazione, nel corso della quale, avendo ritenuto che il P. si stesse dirigendo in cucina per armarsi, lo aveva preceduto, spingendolo verso la porta di ingresso e andando lui stesso a prendere un coltello con il quale lo aveva colpito. Non sapeva dire né con quanti colpi (anche se ricordava di averlo attinto alla schiena anche mentre era a terra) né con quanti coltelli né, ancora, cosa facessero il fratello e la madre in quel momento.

Confermava poi, in sede di udienza di convalida, di essere stato più veloce del padre e di essersi armato mentre quello, assolutamente privo di controllo, continuava a minacciare lui e il fratello.

Sebbene lacunosa in ordine alla ricostruzione della dinamica e non già nella descrizione del padre, quella sera come particolarmente minaccioso non solo nei confronti della moglie ma anche dei figli intervenuti a difenderla (sul punto venivano acquisite frammentarie registrazioni dei dialoghi), dalle dichiarazioni dell'imputato può certamente ricavarsi che egli, ritenuto che il padre stesse andando a prendere un coltello e, dunque, che lui stesso e i suoi familiari in quel momento stessero correndo un pericolo, lo avesse preceduto, armandosi per primo e colpendolo mentre era ancora disarmato, con ciò in realtà anticipando l'ipotizzata azione difensiva e, in definitiva, ponendo in essere un'azione offensiva.

Ricostruita in questi termini da parte dell'imputato la scaturigine della condotta delittuosa, contrariamente a quanto ritenuto nella sentenza impugnata, nessun elemento utile ad avvalorarla può ricavarsi dalle deposizioni rese dai due testi, C. M. e C. L., entrambi presenti in casa al momento del fatto, del quale, con elevata verosimiglianza, erano testimoni oculari. Premesso, infatti, che erano destinatari di una pluralità di contestazioni, anche nel corso dell'esame reso nel presente giudizio, deve dissentirsi dalle valutazioni in ordine alla loro attendibilità espresse dal primo giudice, considerato che la sequenza delle risposte fornite nelle due diverse sedi processuali dimostra, invece, con evidenza il condiviso tentativo (certo umanamente comprensibile) di accreditare la tesi della legittima difesa, al quale tendevano attraverso la negazione, da parte di L., di quanto riferito in precedenza, soprattutto in ordine alle circostanze già enu-



cleate dal primo giudice («... l'essersi il padre diretto verso la cucina mentre proferiva minacce di morte, così da far ritenere che volesse prendere un coltello per concretizzarle, appena prima che A. lo anticipasse riuscendo ad armarsi; l'essersi la madre recata in bagno in un momento antecedente alla comparsa sulla scena del primo coltello - circostanze entrambe riferite per la prima volta in dibattimento - l'aver il primo colpo attinto G. P. alle spalle» - fatto negato in dibattimento -), l'enfatizzazione, da parte di entrambi, con l'aggiunta di particolari sino a quel momento inediti, dell'atteggiamento violento che il P. avrebbe assunto nei loro confronti prima e durante quella sera e la consapevole reticenza in ordine allo sviluppo dell'azione delittuosa e alla ricostruzione della sua dinamica.

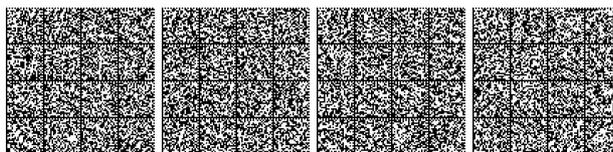
Né può ritenersi, come il primo giudice, che quelle contraddizioni proprio su circostanze determinanti ai fini della ricostruzione del contesto nel quale maturava l'azione omicidiaria, possano dirsi superate dalle scarsamente credibili giustificazioni fornite in udienza circa quello stato di shock, che avrebbe condizionato le dichiarazioni rese nell'immediatezza, inficiando addirittura il ricordo di quanto appena avvenuto o la sua corretta verbalizzazione da parte degli operanti.

In caso di contrasto, infatti, le dichiarazioni rese nell'immediatezza di un fatto devono ritenersi dotate di maggiore affidabilità rispetto a quelle successive, sia per la vicinanza temporale all'accaduto di cui si riferisce, che per la loro spontaneità e il minor rischio di condizionamento cui sono esposte e, nella vicenda in esame, le generiche spiegazioni rese da entrambi i testi sulle evidenti e mai casuali incongruenze rilevate e sulla chiara inverosimiglianza di alcuni passaggi non convincono. Tale giudizio risulta ulteriormente avvalorato dall'evidente tentativo di sfuggire alle domande dirette sulla ricostruzione di quanto effettivamente avvenuto quella sera, distogliendo l'attenzione e spostando sistematicamente il focus sulle vicende pregresse e sulle sofferenze derivanti dal contesto familiare malato nel quale vivevano, certo innegabili ma che, tuttavia, non possono incidere, nella misura determinante che vorrebbe la difesa, sull'accertamento della responsabilità del fatto delittuoso per cui si procede, che compete a questa Corte (sintomatica, tra l'altro, la sovrapposizione delle espressioni ripetutamente utilizzate da entrambi, a fronte delle contestate incongruenze dei loro racconti, «sfido chiunque a essere lucido ...» e, con riferimento alla vittima «... è come quando un toro vede rosso ...»).

Né poi possono ritenersi credibili laddove con una sorprendente coincidenza di contenuti, entrambi i testi nel corso dei loro esami aggiungevano dettagli, sino a quel momento inediti, circa il pericolo imminente che avrebbero corso quella sera (significativa, tra le altre, l'indicazione, omessa in sede di indagini preliminari dalla C., che quella sera il marito a tavola «giocherellava con il coltello, con la punta ...», ripresa dal figlio L. e mai riferita prima, nel corso dell'esame disposto da questa Corte: «... durante la cena lui ho il ricordo che continua a giocare con questo coltello mentre appunto la insulta, e questo fa già paura di per sé, intanto beve, continua a essere fuori controllo» e, a fronte della contestazione del PM circa la mancata indicazione di tale pur rilevante circostanza nelle occasioni precedenti, «allora, purtroppo la cosa di non ricordarmi tutto, perché sono passati tre anni, ma non gioca a mio vantaggio, perché se io mi ricorderei tutto, tutta la vita che ho passato, magari per alcuni è un fascicolo, per me questa è la mia vita, quindi io ... quello che ricordo è questo. Quello che ricordo è questo»).

Escluso, quindi, contrariamente alla prospettazione difensiva, che da tali testimonianze possano ricavarsi elementi utili ai fini della valutazione della sussistenza della legittima difesa, quanto alla ricostruzione della dinamica non può non rilevarsi come la suddivisione dell'azione in due fasi operata dal primo giudice sia forzata e in parte disancorata dai dati oggettivi.

Premesso, infatti, che il consulente della difesa, la cui tesi veniva ripresa dal primo giudice, si esprimeva solo in termini di mera possibilità, chiarendo a questa Corte come la sua ricostruzione fosse stata «sulla valutazione di una compatibilità rispetto a quello che è stato raccontato. È stato anche tentato da parte mia una ricostruzione, diciamo così, cristallizzata, ma, ripeto, e non voglio ridirlo, molti elementi mancavano e quindi ovviamente io sono partita, perché questo è stato il mio quesito, di formulare un'ipotesi rispetto alla compatibilità di ciò che è stato riferito, che era per altro molto limitato, ecco», il medico legale, consulente del PM, dr. B., chiariva come l'esame autoptico avesse consentito di individuare complessivamente trentaquattro ferite da punta e taglio, da coltello, quasi esclusivamente localizzate al collo e al tronco (una sola sulla superficie laterale del braccio sinistro), più nello specifico: «dieci ferite erano situate al collo, otto delle quali nelle porzioni anteriori e anterolaterali del collo e due invece posteriori; altre ventitre ferite erano localizzate complessivamente al tronco, di queste otto erano anteriori, quattro nella parte toracica, quindi più in alto, e quattro in sede addominale; le restanti quindi erano ferite dorsali e si estendevano dalla parte più alta del dorso, al limite con la base del collo, fino alla regione lombare». Tra di esse, riferiva, ancora, quella che aveva causato la lesione più grave era stata inferta in zona sternale e da qui aveva attraversato l'osso, lacerando la parte anteriore del pericardio, fino a cagionare una lesione dell'aorta discendente, determinando un violento sanguinamento e di conseguenza una morte rapida. Vi erano poi alcune altre ferite penetranti, tra di esse tre dorsali, che avevano raggiunto la porzione posteriore del polmone e che avrebbero potuto essere risultare letali anche se la rapidità con la quale il decesso si era in concreto verificato per la lesione aortica aveva interrotto ulteriori meccanismi patologici, che si sarebbero sviluppati in tempi più lunghi.



Pur trattandosi di ferite tutte inferte mentre il soggetto era ancora in vita, era impossibile stabilirne la sequenza, essendo solo una delle possibili ipotesi (e, dunque, non una certezza, come vorrebbe, invece, il primo giudice), laddove inferte in rapida successione, che molte di esse fossero successive al colpo letale (che comunque avrebbe garantito la sopravvivenza di alcuni minuti). In ogni caso, era impossibile stabilire in che ordine fossero stati sferrati i colpi e le posizioni reciproche di feritore e ferito (l'andamento parallelo di alcuni gruppi di ferite suggeriva che essi fossero il risultato di colpi inferti in rapida successione).

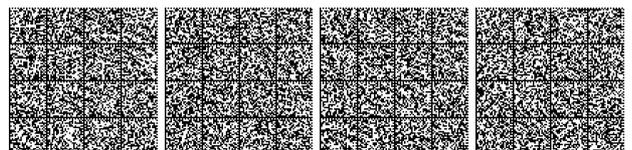
Quanto agli esiti del sopralluogo, premesso che il cadavere veniva ritrovato, disteso sulla schiena a circa 40 cm dalla soglia della porta di ingresso dell'appartamento, emergeva come la maggiore concentrazione di sostanza ematica fosse presente al di sotto e nelle immediate vicinanze del corpo e, soprattutto intorno al tavolo del soggiorno ove erano presenti tracce di camminamento. L'estensione nettamente meno marcata di orme podaliche impresse con sangue proseguiva sul pavimento della cucina, tra il mobile e il suo ingresso (sul cassetto del mobile contenente coltelli e accessori vi era un'impronta papillare evidenziata da sostanza ematica, mentre il resto del locale non era stato interessato dall'azione). Quattro coltelli venivano rinvenuti a terra in cucina (due piegati a 90° gradi, uno con la lama spezzata, tre di essi con tracce di sostanza ematica, «... la presenza dei coltelli corrisponde alla linea ideale tracciata dalle orme insanguinate dei piedi in entrambe le direzioni di entrata e uscita dalla stanza»; *cf.* sul punto il verbale di sopralluogo), mentre altri due si trovavano, rispettivamente, sotto la spalla destra e sotto la regione dorsale sinistra del cadavere (entrambi recavano tracce ematiche sulla lama).

Gli elementi dai quali, pertanto, occorre muoversi per valutare la sussistenza della legittima difesa ritenuta dal primo giudice, dato per scontato il contesto nel quale il fatto maturava e l'aggravarsi di quella sera delle condotte intimidatorie del P., sono costituiti, da un lato, da quanto riferito dall'imputato, in questo confermato dal fratello, di avere anticipato il padre che si stava recando in cucina, spingendolo, armandosi e colpendolo per primo e, dall'altro, dai dati oggettivi emersi dal sopralluogo e dagli esiti della consulenza autoptica.

Se presupposti essenziali della legittima difesa sono un'aggressione ingiusta e una reazione legittima e mentre la prima deve concretarsi nel pericolo attuale di un'offesa che, se non neutralizzata tempestivamente sfocia nella lesione di un diritto (personale o patrimoniale) tutelato dalla legge, la seconda deve inerire alla necessità di difendersi, alla inevitabilità del pericolo e alla proporzione tra difesa e offesa, non può, certamente, dirsi sufficiente al suo riconoscimento un pericolo eventuale, futuro, meramente probabile o temuto. L'attualità del pericolo richiesta per la configurabilità della scriminante della legittima difesa, infatti, implica un effettivo, preciso contegno del soggetto antagonista, prodromico di una determinata offesa ingiusta, la quale si prospetti come concreta e imminente, così da rendere necessaria l'immediata reazione difensiva, sicchè resta estranea all'area di applicazione della scriminante ogni ipotesi di difesa preventiva o anticipata, che non soddisfa i requisiti della attualità e della necessità.

Ne consegue, allora, nella vicenda in esame, che non vi è spazio, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, per la legittima difesa neanche nella forma putativa: la rappresentazione, meramente congetturale e astratta, della generica possibilità, nell'immediato futuro, della perpetrazione di atti di violenza da parte della vittima (per quanto in atteggiamento verbalmente violento e intimidatorio) non integra, infatti, l'ipotesi contemplata dall'art. 52 del codice penale del pericolo effettivo, concreto, attuale e specifico di alcuna offesa né dà adito alla supposizione erronea di tale pericolo così da comportare la necessità della difesa; la legittima difesa putativa, infatti, postula i medesimi presupposti di quella reale con la sola differenza che nella prima la situazione di pericolo non sussiste obiettivamente, ma è solo supposta dall'agente a causa dell'erroneo apprezzamento dei fatti. Tale errore - che ha efficacia esimente se è scusabile e comporta responsabilità di cui all'art. 59 c.p., quando sia determinato da colpa - deve in entrambe le ipotesi trovare adeguata giustificazione in quel fatto che, sebbene malamente rappresentato o compreso, abbia la possibilità di determinare nell'agente la giustificata persuasione di trovarsi esposto al pericolo attuale di un'offesa ingiusta, con la conseguenza che la legittima difesa putativa non possa valutarsi alla luce di un criterio esclusivamente soggettivo e desumersi, quindi, dal solo stato d'animo dell'agente, dal solo timore o dal solo errore, dovendo, invece, essere considerata anche la situazione obiettiva che abbia determinato l'errore stesso. Può configurarsi, pertanto, se e in quanto l'erronea opinione della necessità di difendersi sia fondata su dati di fatto concreti, di per sé inidonei a creare un pericolo attuale, ma tali da giustificare, nell'animo dell'agente, la ragionevole persuasione di trovarsi in una situazione di pericolo, persuasione che peraltro deve trovare adeguata correlazione nel complesso delle circostanze oggettive in cui l'azione della difesa venga a estrinsecarsi.

Sul punto, per quanto certamente l'imputato fosse stato esposto negli anni all'atteggiamento persecutorio e intimidatorio del padre non solo nei confronti della madre ma anche nei confronti suoi e del fratello, che della donna erano divenuti i custodi e per quanto quella sera, come emerge anche dai dialoghi registrati, l'uomo si mostrasse particolarmente aggressivo nei confronti della moglie, di cui credeva di avere scoperto l'infedeltà, tuttavia, anche a voler ritenere che nel corso della colluttazione con i figli, dopo averli minacciosamente invitati a scendere sotto, avesse mostrato di



volersi recare in cucina, verosimilmente allo scopo di armarsi di coltello, tale comportamento non vale ad integrare nei necessari termini della concretezza il pericolo di un'offesa, idonea a sfociare nella lesione di un diritto e non consente di considerare necessaria e proporzionata la condotta dell'agente.

Doverosamente operato, infatti, l'accertamento relativo alla scriminante della legittima difesa, reale o putativa e dell'eccesso colposo con giudizio «*ex ante*», calato all'interno delle specifiche e peculiari circostanze concrete che connotano la fattispecie da esaminare, secondo una valutazione di carattere relativo e non assoluto e astratta, rimessa al prudente apprezzamento del giudice di merito - cui spetta esaminare, oltre che le modalità del singolo episodio in sé considerato, anche tutti gli elementi fattuali antecedenti all'azione, che possano aver avuto concreta incidenza sull'insorgenza dell'erroneo convincimento di dover difendere sé o altri da un'ingiusta aggressione - appare evidente come, pur a fronte della condotta aggressiva del padre, la circostanza che la madre si trovasse in bagno e non fosse in quel momento esposta al pericolo concreto di un'offesa, il dato di fatto che l'imputato si trovasse in compagnia del fratello, che fossero entrambi nel pieno vigore delle loro forze, che già in passato avessero affrontato il padre con successo, che quest'ultimo fosse annebbiato dallo stato di ubriachezza nel quale versava e che, soprattutto, avesse al più manifestato l'intento di armarsi, senza averlo concretamente realizzato, venendo in quel momento allontanato dal suo presunto obiettivo e spinto in direzione della porta di ingresso (l'aggressione si compiva nella sala da pranzo e nell'ingresso, mentre la cucina non veniva interessata né risulta che l'uomo vi fosse effettivamente entrato) dimostrano l'insussistenza della scriminante sia sotto il profilo della necessità che sotto quello della inevitabilità dell'azione posta in essere.

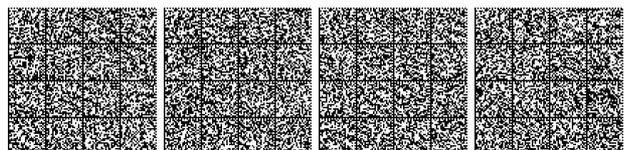
Né può trovare spazio un'ipotesi di eccesso colposo in legittima difesa, che si verifica quando, sussistendo a monte l'esimente, la giusta proporzione tra offesa e difesa venga meno per colpa, intesa come errore inescusabile in seguito a imprudenza o imperizia nel calcolare il pericolo e i mezzi di salvezza. Si fuoriesce, infatti, dall'eccesso colposo tutte le volte in cui i limiti imposti dalla necessità difensiva vengano superati in conseguenza della scelta deliberata di una condotta reattiva, la quale comporti il superamento, cosciente e volontario di tali limiti, trasfigurandosi in uno strumento di aggressione e, nel caso in esame, la sede dei colpi (almeno quindici in regione dorsale), la reiterazione degli stessi (trentaquattro coltellate), il numero di armi impiegate (sei coltelli) depongono univocamente nel senso di una condotta francamente aggressiva.

Deve, insomma, ritenersi che la condotta lesiva posta in essere abbia decisamente travalicato i limiti della mera reazione difensiva, non soltanto per la sproporzione della difesa, ma anche per l'assenza del requisito della inevitabilità altrimenti del pericolo, inteso come possibilità di difendersi con una offesa meno grave di quella arrecata, così dovendosi escludere, come visto, sia la configurabilità della causa di giustificazione di cui all'art. 52 c.p., ritenuta, invece, dal giudice di prime cure che, di conseguenza, la stessa configurabilità dell'eccesso colposo di cui all'art. 55 c.p.

Tali conclusioni appaiono confortate dagli esiti degli accertamenti medico-legali compiuti sull'imputato (in particolare quelli eseguiti dal perito e dal consulente del PM) che, nel riconoscergli una parziale infermità di mente, conseguente ad un disturbo dell'adattamento a prevalente componente ansiosa associata a screzi post-traumatici in soggetto con personalità disarmonica per immaturità affettiva e tratti rigidi riconducibili al cluster B dei disturbi di personalità, evidenziavano un'elaborazione solo parziale dei dati di realtà che gli derivavano dall'ambiente, una sorta di vulnerabilità interpretativa che aveva compromesso il controllo degli stimoli e degli impulsi ad agire (*cf.* relazione R.: «... il primo dato è, dunque, che il comportamento-reato, soprattutto in relazione alla violenza con cui si è espresso, sembra porsi in termini di "frattura" rispetto al *continuum* esistenza del p... Il secondo punto riguarda l'atmosfera soggettiva in cui si colloca il delitto che rimanda ad una situazione di enorme tensione alimentata da un angoscioso timore verso la situazione in atto, verso ciò che essa rappresentava per lui. Esiste, dunque, una chiara connessione tra l'assetto personale del p., i vissuti disadattativi, lo stress situazionale e l'omicidio. Ma tutto ciò non sarebbe stato ancora sufficiente a produrre l'esito drammatico in assenza di un elemento che fungesse da detonante, che può essere individuato nella vulnerabilità interpretativa che la specifica struttura personale del p. ha sotto pressione ... in queste condizioni, quando l'ansia si fa destrutturante, agendo come un grimaldello su una struttura psichica affettivamente ed emotivamente immatura per gli anni di sofferenza, quando - come nel caso del p. - lo stress relazionale è al culmine ed i vissuti di minaccia permeano il contatto con la realtà, sono possibili improvvisi, drammatiche azioni distruttive che, anche al di fuori delle forme psicotiche, possono assumere "valore di infermità" in senso medico-legale ...»).

Qualificato, pertanto, il fatto come omicidio volontario (il viraggio interpretativo descritto in precedenza, non sussumibile nell'ipotesi putativa della scriminante in esame, forniva adeguata spiegazione dell'evidente discontrollo da parte dell'imputato sia degli stimoli e degli impulsi ad agire che delle modalità di realizzazione dell'azione) può, tuttavia, ritenersi sussistente l'attenuante della provocazione.

Ai fini del suo riconoscimento, infatti, occorrono tre condizioni, ovvero lo stato d'ira, costituito da un'alterazione emotiva che può anche protrarsi nel tempo e non essere in rapporto di immediatezza con il fatto ingiusto altrui, il fatto ingiusto altrui, che deve essere connotato dal carattere della ingiustizia obiettiva e un rapporto di causalità psicologica e non di mera occasionalità tra l'offesa e la reazione, indipendentemente dalla proporzionalità tra esse e sempre che sia riscontrabile una qualche adeguatezza tra l'una e l'altra condotta.



In modo dissimile dall'esimente della legittima difesa, si richiede, pertanto, non già la proporzione tra la reazione e l'offesa ma l'adeguatezza di quella a questa, quale esaustivo e utile parametro di valutazione dello stato d'animo dell'autore, nella considerazione che un'azione eccedente l'adeguatezza non sarebbe conseguente allo stato di ira determinato dal fatto ingiusto altrui. E al fine di stabilire tale adeguatezza, non è consentita una valutazione limitata all'ultimo episodio offensivo al quale l'imputato abbia reagito, dovendosi quella estendere a tutta l'eventuale serie di atti similari ripetuti nel tempo, idonei a potenziare, per accumulo, la carica afflittiva e tali da incidere sul rapporto tra offesa e reazione.

Nel caso in esame appare evidente come l'imputato avesse agito in stato di ira, perdendo il controllo di sé (discontrollo ulteriormente accentuato dal disturbo psicologico oggetto di accertamento) in conseguenza del fatto ingiusto altrui ovvero della condotta maltrattante del padre protrattasi nel tempo. E che sussista un rapporto di causalità psicologica tra le condotte maltrattanti del padre e l'azione delittuosa posta in essere, emerge con chiarezza dalla ricostruzione cronologica degli accadimenti e dal contesto nel quale si inquadravano, caratterizzato da una serie ripetuta nel tempo di atti contrari a norme giuridiche e a regole primarie di convivenza, idonei, sul piano causale, a potenziare per accumulo la carica afflittiva di ingiusta lesione dei diritti dell'offeso e tali da assumere rilevanza nel rapporto causale offesa-reazione. In tale rapporto di causalità psicologica, oggettivamente esistente e pienamente riscontrato, si inseriva, poi, amplificandone gli effetti, sia per il viraggio interpretativo della realtà che per il discontrollo degli impulsi anche nella fase esecutiva dell'omicidio, l'accertato vizio parziale di mente.

Ritiene, ancora la Corte, possano essere riconosciute all'imputato, in ragione della giovanissima età, dello stato di incensuratezza, del contesto nel quale il fatto maturava, del buon comportamento processuale tenuto, le circostanze attenuanti generiche oltre che, evidentemente, l'attenuante del vizio parziale di mente.

Tali attenuanti, ad avviso della Corte, devono operare con giudizio di prevalenza sulla contestata aggravante, giudizio, allo stato precluso (ad eccezione che per quella di cui all'art. 89 c.p.) dal disposto di cui all'art. 577, terzo comma c.p.p.

Non può, invece, ritenersi meritevole di accoglimento la richiesta difensiva di riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62, n. 1 c.p. Premesso, infatti, che perché possa dirsi integrata non è sufficiente l'intima convinzione dell'agente di perseguire un fine moralmente apprezzabile, essendo necessaria l'obiettiva rispondenza del motivo perseguito a valori etici o sociali effettivamente apprezzabili, riconosciuti preminenti dalla collettività e oggetto di un generale consenso, nel caso in esame la brutale azione omicidiaria posta in essere nei confronti del padre, per quanto abitualmente maltrattante, non appare oggettivamente rispondente ai quei valori etici generalmente riconosciuti quanto, piuttosto, alla preminente esigenza soggettiva di liberarsi da un contesto malato, opprimente e, in definitiva, non più sopportabile.

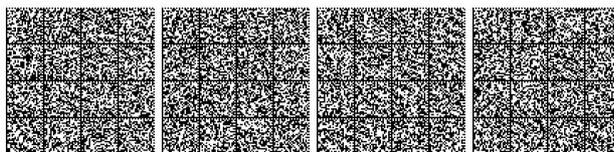
Peraltro, la possibilità di applicare simultaneamente l'attenuante dei motivi di particolare valore morale o sociale e quella della provocazione è subordinata all'accertamento in concreto della loro ascrivibilità a distinte situazioni, poiché qualora il fatto che ne è alla base sia unico, allora per il principio del *ne bis in idem* sostanziale, che impedisce la reiterata valutazione del medesimo fatto ai fini della riduzione della pena, deve applicarsi una sola di tali circostanze. E nel caso in esame, l'attenuante della provocazione trova fondamento nell'accertata condotta maltrattante del padre che, nella prospettazione difensiva, legittimerebbe anche il riconoscimento dell'attenuante di avere agito per motivi di particolare valore morale o sociale, da ritenersi, pertanto, concretamente preclusa.

Non manifesta infondatezza della questione

La Corte costituzionale ha più volte affermato che deroghe al regime ordinario di bilanciamento delle circostanze sono costituzionalmente ammissibili e rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, risultando sindacabili solo ove «trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio», non potendo in alcun caso giungere «a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale».

Nella maggior parte dei casi le dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle norme derogatorie al regime ordinario di bilanciamento hanno riguardato «circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva», in quanto riferite ad attenuanti a effetto speciale: così la «lieve entità» nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012), la «particolare tenuità» nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014), la «minore gravità» nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014), il «danno patrimoniale di speciale tenuità» nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017). In un caso la dichiarazione di illegittimità ha avuto ad oggetto il divieto di prevalenza di una circostanza - l'essersi il reo adoperato per evitare che il delitto di produzione e traffico di stupefacenti sia portato a conseguenze ulteriori - diretta a premiare l'imputato per la propria condotta *post delictum* (sentenza n. 74 del 2016).

Più di recente, però, per quello che qui importa, la declaratoria di incostituzionalità ha riguardato l'art. 69, quarto comma del codice penale, nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 89 del codice penale sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma c.p., questione



concernente, pertanto una circostanza attenuante espressiva non già, sul piano oggettivo (sentenza n. 73 del 2020) di una minore offensività del fatto rispetto agli interessi protetti dalla norma penale, né di una finalità premiate rispetto a condotte *post delictum*, quanto piuttosto della ridotta rimproverabilità soggettiva dell'autore che in quel caso deriva dal suo minore grado di discernimento rispetto alla propria condotta e dalla minore capacità di controllo dei propri impulsi, in ragione delle patologie o disturbi che lo affliggono (tali da scemare grandemente la sua capacità di intendere e di volere).

In quella sede la Corte costituzionale ha osservato come «il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, da tempo affermato da questa Corte sulla base di una lettura congiunta degli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, a partire almeno dalla sentenza n. 343 del 1993 (in senso conforme, *ex multis*, sentenza n. 40 del 2019, n. 233 del 2018, n. 236 del 2016), esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile ... il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione esige, insomma, in via generale, che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, “in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta - oltre che non sproporzionata - il più possibile individualizzata e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di ‘personalità’ della responsabilità penale di cui all’art. 27, primo comma, della Costituzione” (sentenza n. 222 del 2018)».

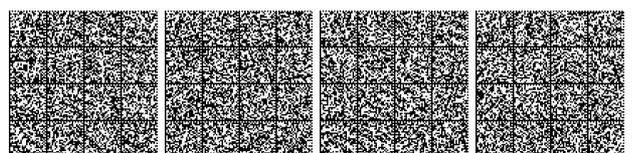
Fatta questa premessa appare, allora, evidente la non manifesta infondatezza della questione che si intende sollevare, considerato che il divieto di prevalenza stabilito dal terzo comma dall’art. 577 c.p. con riferimento alla circostanza attenuante della provocazione, non consente di tenere conto, ai fini della graduazione della pena, dell’intensità del dolo che animava il C., della motivazione che lo spingeva al delitto e, in definitiva, del contesto nel quale maturava, concretamente rilevante ai fini della valutazione della sua capacità a delinquere. L’imputato, infatti, si trovava esposto da anni a comportamenti posti in essere dal padre evidentemente contrari sia a norme giuridiche che a norme sociali e di costume regolanti l’ordinaria convivenza e l’azione omicidiaria nasceva, per accumulo, proprio sotto lo stimolo di tali reiterati comportamenti ingiusti, protrattisi fino all’ultimo (la provocazione, infatti, oltre che istantanea può essere lenta, protraendosi nel tempo senza mai raggiungere quella intensità di stimolazione tale da produrre nel perseguitato una conflagrazione reattiva ma determinando in questi una accumulazione degli stimoli psichici cui è stato esposto, destinata ad esplodere, all’occasione, nel comportamento violento reattivo all’altrui fatto ingiusto).

E di tale peculiare condizione soggettiva, che trovava origine in un contesto oggettivamente ricostruito e costituiva anche il substrato dello sviluppo del disturbo psicologico dal quale risultava affetto (che, come visto, lo portava ad una compromissione del sentimento di realtà sotto una spinta ansioso-interpretativa), occorre tenere conto nella concreta graduazione della sanzione, nel rispetto dell’esigenza di rango costituzionale di determinare una pena proporzionata e calibrata sull’effettiva personalità del reo e sul suo grado di rimproverabilità.

Il divieto di prevalenza di tali attenuanti, posto dal richiamato art. 577 del codice penale appare, poi, ulteriormente distonico rispetto al sistema, ove si consideri il panorama socio-culturale nel quale si inseriva e la *ratio* che animava la norma che lo ha introdotto.

La legge 19 luglio 2019, n. 69, denominata Codice Rosso, infatti, che ha introdotto tra l’altro la norma in esame, era ispirata dalla necessità di offrire una risposta severa a quei fenomeni criminali caratterizzati dal collegamento tra l’azione omicidiaria e un rapporto di prevaricazione e di forza fondato sul genere, normalmente rinvenibile nell’uccisione della donna da parte del suo compagno; il femmicidio è proprio l’uccisione di una donna per questioni legate al genere e la legislazione in materia è finalizzata a rendere effettiva la prevenzione e protezione nell’ambito della violenza contro le donne, nel perimetro tracciato dalla convenzione di Istanbul (ove si legge che tale violenza è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione). Il cosiddetto Codice Rosso mira appunto a contrastare tale fenomeno, individuando il fine di tali interventi legislativi nella considerazione della particolare vulnerabilità delle vittime, ottica nella quale le misure di prevenzione alla violenza di genere hanno subito un inasprimento della risposta sanzionatoria.

Appare allora evidente come l’art. 577, comma 3 c.p., nell’operare anche con riferimento a rapporti estranei a quelli descritti in precedenza, quali l’ascendenza, la discendenza, l’adozione, l’unione civile, la stabile convivenza e in genere la relazione affettiva, precluda la possibilità di valutare una pluralità di variabili anche dal punto di vista criminologico dell’agente, che incidono sulla sua condotta omicidiaria e sulla sua riprovevolezza. E poiché si tratta di relazioni oggettivamente incontestabili, occorre che l’interprete si domandi se l’omicidio sia stato effettivamente conseguenza di rapporti di forza diseguali o comunque asimmetrici tra agente e vittima.



Proprio nel caso in esame il fatto omicidiario di cui il C. è responsabile appare slegato da quei rapporti interpersonali che il Codice Rosso intendeva tutelare con il divieto di prevalenza oggetto di censura e, anzi, la condotta maturava in una situazione diametralmente opposta a quella pensata dal legislatore, considerato che il soggetto che commetteva l'omicidio, nello stato d'ira determinato dal fatto ingiusto di colui che ne era la vittima, nel corso della convivenza familiare aveva assistito alle abituali condotte maltrattanti del padre ai danni della madre, dal quale aveva anche personalmente subito frequenti aggressioni verbali e talvolta fisiche e si era fatto carico, sacrificando la sua giovane età, della protezione della donna e la condotta delittuosa, del tutto estranea alla sopraffazione di genere, costituiva proprio il drammatico epilogo di tali malate dinamiche familiari, sofferte per anni, suo malgrado, dal ragazzo.

Escludere la prevalenza dell'attenuante della provocazione con il correlato profilo soggettivo (assimilabile al vizio di mente e all'attenuante di cui all'art. 62, n. 1 c.p.) sull'aggravante del fatto omicidiario commesso contro il padre e, quindi, con un giudizio di circostanze eterogenee al più di equivalenza (salvo poi considerare il vizio parziale di mente) così, peraltro, equiparando situazioni affatto diverse, quali appunto quelle oggetto di attenzione da parte del legislatore e, dunque, determinare la pena finale in misura non inferiore ai quattordici anni di reclusione (in ragione dell'attenuante di cui all'art. 89 c.p.) presenta dei profili di illegittimità costituzionale in relazione al principio di uguaglianza e alla funzione di proporzionalità e di rieducazione della pena.

Con riferimento all'art. 3 della Costituzione, il negare, rispetto all'aggravante in questione, la prevalenza della provocazione, la cui conformazione giuridica appare ben distante rispetto allo spirito e agli obiettivi della novella del 2019, presenta elementi di ingiustificabile disarmonia anche rispetto all'attenuante dell'avere il colpevole agito per motivi di particolare valore e sociale che, viceversa, può essere ancora ritenuta prevalente ed è altresì evidente la violazione dell'art. 27 della Costituzione, in quanto la pena finale può presentarsi rispetto alla complessiva valutazione del fatto, assolutamente sproporzionata, impedendo in tal modo al trattamento sanzionatorio di esplicare la propria funzione educativa.

Ritiene questa Corte che le considerazioni svolte sopra in merito alla contrarietà ai principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione del divieto di prevalenza sancito dall'art. 577, terzo comma, del codice penale possano valere anche con riferimento alle attenuanti generiche concorrenti con l'aggravante di cui all'art. 577, primo comma, n. 1 del codice penale.

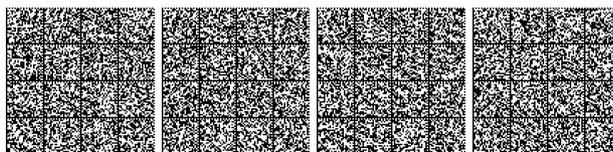
Le circostanze attenuanti atipiche rappresentano uno strumento di individualizzazione della risposta sanzionatoria lì dove sussistano - in positivo - elementi del fatto o della personalità, tali da rendere necessaria la mitigazione, non previsti espressamente da altra disposizione di legge.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte nella recente sentenza 20808/2019 hanno ribadito che «le attenuanti generiche hanno la funzione di adeguare la pena al caso concreto, permettendo la valorizzazione di connotati oggettivi o soggettivi non tipizzati ma che appaiono in grado di diminuire la meritevolezza e/o il bisogno di pena», precisando che «la ragion d'essere della previsione normativa recata dall'art. 62-bis del codice penale è quella di consentire al giudice un adeguamento, in senso più favorevole all'imputato, della sanzione prevista dalla legge, in considerazione di peculiari e non modificabili connotazioni tanto del fatto quanto del soggetto che di esso si è reso responsabile (Cass., S.U. 20808/2019).

L'«individualizzazione» della pena, in modo da tener conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, a cui mira l'istituto delle attenuanti generiche, si pone come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali tanto di ordine generale (principio di uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale. L'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti - in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento - contribuisce, da un lato, a rendere quanto più possibile «personale» la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma, e nello stesso tempo, è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile «finalizzata» nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

La preclusione introdotta dalla legge n. 69/2019, derogatoria al principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze (Corte costituzionale 183/2011), espropria il giudice del potere di valutare adeguatamente le peculiarità del caso concreto e pervenire così alla definizione del trattamento sanzionatorio più conforme alle esigenze di risocializzazione e di rieducazione del reo.

Nè i dubbi di costituzionalità possono ritenersi superati, considerando che la preclusione limita solo parzialmente tale potere, il quale continua ad avere un ampio ambito di esplicazione, attraverso la possibilità di spaziare tra il minimo e il massimo edittale, con l'integrazione delle diminuzioni per le altre circostanze eventualmente esistenti, poichè in caso di reati puniti con pena elevata anche nel minimo, quale l'omicidio, l'impossibilità di operare la diminuzione conseguente al riconoscimento delle attenuanti può determinare in concreto (come avverrebbe nel caso di specie) l'applicazione di una pena sproporzionata per eccesso rispetto al fatto ed alla personalità dell'imputato, dunque avvertita come ingiusta dal condannato (oltrechè dalla collettività), vanificandone la finalità rieducativa prevista dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione. (v. Corte costituzionale 185/2015).



Inoltre l'impossibilità di valorizzare adeguatamente elementi positivi emersi a favore dell'imputato, indicativi di ridotta capacità a delinquere, quali la giovanissima età dell'imputato, il positivo giudizio sulla sua personalità, la vita anteatta, il comportamento successivo al reato e quello processuale, determina una parificazione della risposta sanzionatoria in situazioni personali tra loro differenti, irragionevole in quanto fondata sulla oggettiva sussistenza del legame familiare tra vittima e colpevole, senza tenere conto dei casi in cui detto legame è gravemente compromesso dal comportamento ingiusto della vittima; col che viene a crearsi una disparità ingiustificata rispetto al trattamento riservato alla generalità degli autori di reato, in contrasto col principio di uguaglianza sancito dall'art. 3, della Costituzione.

In conclusione, quindi, l'art. 577, comma 3, del codice penale appare in contrasto con il principio di uguaglianza e di proporzionalità della sanzione penale e, sotto quest'ultimo aspetto, la pena che, influenzata dal divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche e della provocazione, andrebbe irrogata all'imputato, non assolverebbe né a una funzione rieducativa del colpevole né a quella specialpreventiva, dal momento che gli conferirebbe una pericolosità sociale sproporzionata rispetto all'effettiva dinamica della condotta omicida e dello stato di sofferenza in cui è maturata.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. della legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata - in relazione agli articoli 3 e 27, commi 1 e 3, della Costituzione - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 577, comma 3, del codice penale nella parte in cui impedisce il giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 del codice penale, delle circostanze attenuanti generiche e della circostanza attenuante della provocazione rispetto alla circostanza aggravante prevista per il delitto di omicidio volontario, in relazione al fatto commesso contro l'ascendente, dall'art. 577, comma 1, n. 1) del codice penale;

Sospende il giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Dispone che la cancelleria trasmetta alla Corte costituzionale gli atti del presente giudizio, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Torino, 4 maggio 2023

Il Presidente: DOMANESCHI

Il consigliere: PANZANO

23C00116

N. 88

Ordinanza del 10 maggio 2023 della Corte di assise d'appello di Torino nel procedimento penale a carico di B. A.

Reati e pene - Reato di omicidio - Concorso di circostanze - Circostanze attenuanti generiche e circostanza attenuante della provocazione - Preclusione del giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 del codice penale, rispetto alla circostanza aggravante prevista dall'art. 577, primo comma, numero 1), del codice penale per il delitto di omicidio volontario in relazione al fatto commesso contro il coniuge.

– Codice penale, art. 577, terzo comma.

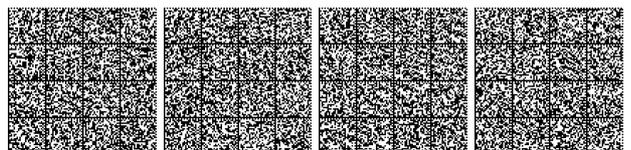
CORTE DI ASSISE DI APPELLO DI TORINO

PRIMA SEZIONE

La prima sezione della Corte di assise di appello di Torino composta da:

dott.ssa Cristina Domaneschi - Presidente;

dott. Gianni Macchioni - Consigliere;



sig.ra Chiara Boasso - giudice popolare;
sig. Simone Nivoli - giudice popolare;
sig. Luca Marino - giudice popolare;
sig. Antonio Barletta - giudice popolare;
sig. Roberto Audisio - giudice popolare;
sig.ra Silvia Fasciana - giudice popolare,

nel procedimento contro B. A., nata a ... (...) il ..., con domicilio dichiarato in ... (...) via... n. ..., presente;

Difesa di fiducia da avv. Lorenzo Repetti del foro di Alessandria

Imputata in primo grado

Del delitto di cui agli articoli 575 e 577, comma 1, nn. 1) e 2) c.p. perché, somministrando al marito G. L. un'intera boccetta di sonnifero (Lormetazepam gocce) e quindi strangolandolo con un laccio per scarpe, ne cagionava la morte.

Con l'aggravante di aver commesso il fatto in danno del coniuge.

Con l'aggravante di aver commesso il fatto col mezzo di sostanze venefiche e comunque insidiose.

In

appellante il p.m. di Alessandria

Avverso la sentenza della Corte di assise di Alessandria del 4 luglio 2022 che pronunciava il seguente dispositivo:

Visti gli articoli 521-533-535 c.p.p.

Dichiara l'imputata responsabile del delitto a lei ascritto e, ritenuta l'ipotesi di cui agli articoli 52 e 59 u.c. ultimo periodo c.p., riconosciute le attenuanti generiche, la condanna alla pena di anni 4 e mesi 10 di reclusione oltre al pagamento delle spese processuali e di legge;

Visto l'art. 240 c.p. ordina la confisca e distruzione di quanto in sequestro.

Motivi 90 giorni.

CONCLUSIONI DELLE PARTI

Le parti concordano sull'accoglimento dei motivi d'appello del p.m., con rinuncia della difesa ai propri motivi, indicando la pena finale in anni 6 mesi 2 giorni 20 di reclusione, previa esclusione dell'aggravante dell'uso di mezzo venefico e riconoscimento delle attenuanti di cui agli articoli 62 n. 1, 62 n. 2 e 62-bis c.p.

Le parti chiedono che, in caso di rigetto della proposta di concordato in ragione del divieto di prevalenza previsto dall'art. 577, comma 3 c.p.p., venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 577, comma 3 c.p.p., nella parte in cui prevede che le attenuanti della provocazione e le attenuanti generiche non possano essere ritenute prevalenti rispetto all'aggravante del rapporto di coniugio.

All'esito dell'odierna Camera di consiglio, la Corte ha pronunciato la seguente ordinanza.

La Corte, anche sulla base delle sollecitazioni provenienti dalle parti, sospesa la Camera di consiglio, ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 577, comma 3 c.p. nella parte in cui prevede che le circostanze attenuanti di cui agli articoli 62 n. 2 e 62-bis c.p., diverse da quelle previste dagli articoli 62 n. 1, 89, 98 e 114, concorrenti con le circostanze aggravanti di cui al primo comma n. 1, non possano essere ritenute prevalenti rispetto a queste per contrasto con gli articoli 3, comma 1 e 27, comma 3 della Costituzione.

1) La rilevanza della questione:

1.1) con sentenza in data 4 luglio 2022 la Corte d'assise di Alessandria ha condannato B. A. alla pena di anni 4 mesi 10 di reclusione per il reato di omicidio colposo ai danni del marito G. L. ai sensi 52 e 59 u. co c.p., così qualificato il fatto originariamente contestato come omicidio volontario aggravato dall'uso di sostanze venefiche o comunque insidiose e dall'essere stato il fatto commesso ai danni del coniuge;



1.1.1) dagli atti (segnatamente dichiarazioni testimoniati e interrogatorio dell'imputata) risulta quanto segue:

G. L. e B. A. si sposano nel... ; nel... nasce A.;

il matrimonio ha degli alti e bassi; nel corso degli anni si verificano degli episodi di aggressione fisica da parte del G. nei confronti della moglie, consistenti in ceffoni, sberle, calci; si tratta di episodi occasionali, per cui la B. non ricorre a cure mediche e non sporge denuncia;

la situazione peggiora radicalmente a far tempo dalla primavera del... , allorché G., all'epoca già in pensione, secondo quanto concordemente dichiarato da tutti i testi escussi, manifesta problematiche di natura psichica: si infastidisce per cose di poco conto, reagendo violentemente, molesta i vicini chiedendo se i familiari parlano male di lui, di sera esce di nascosto dalla camera matrimoniale in mutande o anche completamente nudo e si reca nell'appartamento sottostante ove abita la suocera di 84 anni, tentando di entrare, in altre occasioni, vedendo la suocera in strada, si affaccia al balcone e si cala i pantaloni.

Frequenti sono le minacce ed i comportamenti aggressivi nei confronti dei familiari: minaccia di spezzare la schiena al figlio si da costringerlo su una sedia a rotelle, di buttarlo giù dalla finestra, di fargli perdere il lavoro; minaccia di legare la moglie alla macchina e di buttarla «giù dalle strette» (si tratta di un dirupo che dà sul fiume lungo la strada che collega... a...), minaccia di sgozzare la suocera.

Inoltre, a causa di una gelosia maniacale, segue costantemente la moglie ovunque vada, nel convincimento che abbia una relazione col cognato S. N.; si moltiplicano anche le aggressioni fisiche nei confronti della moglie: la colpisce con gomitate nelle costole, calci sotto il tavolo, ceffoni; di frequente le impone rapporti sessuali a cui ella acconsente «per forza, per timore di essere picchiata».

I testi, segnatamente G. A., B. C. (madre della B.), M. S. (amica della B.), S. N. (cognato della B.), S. N., figlia di N. hanno riferito d'aver ripetutamente constatato lividi e tumefazioni sul corpo della B.; addirittura il cognato non è in grado di riferire con quale frequenza avesse visto i lividi e su quali parti del corpo, perché «avveniva così di frequente che L. picchiasse A. che ormai era diventata quasi la normalità».

La B. nell'ultimo periodo, è «terrorizzata», secondo quanto confidato alla madre, perché il marito «usa le mani per qualsiasi cosa» e ogni volta che c'è una discussione dà in escandescenze e la picchia; anche all'amica M. racconta che dal mese di maggio 2021 la convivenza è divenuta insopportabile, riferendo che il marito la umilia con frasi del tipo «non vali niente, ti ammazzo», la minaccia dicendole, con riferimento alla di lei sorella deceduta l'anno prima, «fra poco vai a fare compagnia anche a lei»;

a seguito di tali comportamenti del G. i familiari vivono in un clima di costante angoscia e tensione: la moglie pernotta sul divano in salotto per non dormire col marito; il figlio soffre di insonnia e trascorre la notte con la porta chiusa a chiave; la suocera si asserraglia in casa per porsi al riparo dalle incursioni notturne del genero;

G. mostra aggressività anche fuori dall'ambito familiare: in un'occasione, nel mese di giugno 2021, si adira con la cameriera al bar, urlando all'interno del locale; in altra occasione, sempre nel mese di giugno, ha una violenta discussione con un cliente della barberia, che apostrofa come «stronzo e coglione» per il solo fatto che costui è avverso al vaccino;

a fine giugno N. S. apprende dal padre dei maltrattamenti subiti dalla zia A. ad opera del marito, indi ne parla col cugino A. da cui apprende ulteriori dettagli, dopodiché si attiva tramite un'amica medico per capire quali siano le possibilità di intervento; l'amica le suggerisce di chiamare l'ambulanza e sollecitare un TSO; la S. ne parla anche al suo psicologo, il quale consiglia di contattare il centro di Igiene Mentale della zona e segnalare il caso;

l'... all'ora di pranzo ha luogo un litigio tra G. ed il figlio A..

Secondo quanto riferito da A., il padre reagisce con stizza a fronte di una sua vaga risposta sull'orario del pranzo; A. risponde facendogli presente che ultimamente ha delle reazioni esagerate e che avrebbe bisogno di cure psichiatriche; G. reagisce con violenza e, afferrata una bottiglia di plastica piena d'acqua, colpisce il figlio al volto; la B. si frappone tra i due, ma il marito la strattona, al che A. spinge il padre contro il tavolo, cagionandogli delle lesioni (contusione al padiglione auricolare sinistro ed un'escoriazione nella medesima parte del capo).

G. richiede quindi l'intervento dei CC.; ai CC., giunti sul posto, riferisce della colluttazione avuta col figlio ed afferma d'essere stato colpito, pur dicendo di non voler sporgere querela, perché è la prima volta che il figlio alza le mani contro di lui; indi viene condotto in ospedale per le cure del caso.

Nel frattempo gli operanti apprendono dei maltrattamenti subiti dai familiari ad opera del G. da circa tre mesi, viene anche mostrata un biglietto che G. ha lasciato sulla scrivania del figlio qualche giorno prima, ove è scritto «se non ti fai gli affari tuoi ti faccio perdere il lavoro».



A dire di A., la madre è «disperata ... chiedeva che fosse preso un provvedimento riguardo a mio padre piuttosto che cautelare non so tenerlo in ospedale ... tenerlo in ospedale di più per cautela ... gli è stato detto noi non possiamo fare niente, deve venire domani mattina a sporgere denuncia».

N. S. conferma che la zia era visibilmente spaventata ed agitata e continuava a camminare nervosamente avanti e indietro nel giardino: «Ogni volta che i Carabinieri dicevano che non potevano fare niente, che serviva la denuncia per poter muoversi, lei si agitava sempre di più e diceva: ‘Non posso denunciare perché anche se denuncio poi me lo rimandate a casa e lui ci ammazza tutti’ e questa cosa l’ha ripetuta un sacco di volte».

A. chiede anche ad uno dei militi, suo conoscente, se in quella situazione possa essere praticato un TSO, ricevendo risposta negativa poiché è stato G. a richiedere l’intervento dei CC.

Al termine della visita dei CC., A. si prepara un cambio di vestiti perché, visto quanto è successo, ha deciso di passare la notte a casa del cugino, indi insieme con la madre va dalla vicina di casa per informarla dell’accaduto ed invitarla a chiamare i CC. nel caso in cui, al rientro del G., senta qualche segnale di allarme.

Nonostante l’agitazione, la B. decide di non andarsene da casa, in quanto sicura che il marito la troverà, poiché la segue sempre (al supermercato, al cimitero), e, se lei se ne va, farà a tutti i suoi familiari «qualcosa di brutto».

Intanto G., mentre si trova al Pronto Soccorso, contatta ripetutamente N., tramite chiamate e messaggi WhatsApp, per sapere cosa sia stato detto ai CC. e pretende che la moglie lo vada a prendere; la B è ancora scossa, quindi sarà il cognato ad andare a prendere G. in ospedale per ricondurlo a casa.

Durante il tragitto in auto, S. — secondo quanto da lui dichiarato — cerca di rasserenare G., ma costui per tutta risposta gli dice di avere in casa «un coltello da Rambo» che gli servirà per ammazzare qualcuno e di avere anche intenzione di procurarsi una pistola presso un’armeria di...

All’arrivo del G. a casa, la B. chiede al cognato di rimanere con loro, perché preoccupata della situazione di forte tensione che si è venuta a creare col marito, ma S. le risponde di non potersi trattenere, in quanto impegnato ed interessato a seguire la finale degli europei di calcio.

B. rimane dunque sola nell’appartamento con il marito.

Secondo il racconto della donna, in un primo momento, sembra che il marito si sia calmato e le dice di voler mettere «una pietra sopra» alla vicenda.

Tuttavia, dopo circa un’ora, le mostra un messaggio WhatsApp inviato al figlio alle ore 15,23 del seguente tenore: «Dopo quanto è avvenuto sono costretto a dirti che è arrivata l’ora che devi andartene da questa famiglia perché non ne fai più parte. Io non ti ho denunciato per amore paterno, cosa che ti saresti meritato. Ti lascio il tempo per organizzarti nella tua fuoriuscita. (Raccogli i tuoi quattro stacchi, computer, e il tuo scooter e poi prendi pura la porta e non farti più vedere. I dottori hanno detto che «mentalmente sei instabile aggressivo e pericoloso» anche se come padre mi sento triste devo purtroppo condividere il loro (pensiero). Io non infierisco in nessuna maniera ma sappilo che devi (andartene). Tuo PADRE che ti ha voluto sempre bene.»

La B. cerca di far ragionare il marito, chiedendogli che cosa intende quando dice di non volere più A. in casa, ma l’uomo ribadisce fermamente che quella non è più la casa del figlio; indi la strattona, causandole un livido (il GIP in sede di convalida dell’arresto darà atto della presenza di un livido sul bicipite sinistro della B.), e minaccia «poi sistemo pure tuo figlio e tua madre».

A questo punto la donna, pensando che non ci sia ormai «più niente da fare», in quanto costretta a casa da sola con il marito violento, prepara due bibite di rum e lime, versando in quella dell’uomo l’intero contenuto della boccetta di sonnifero che usa la madre per dormire (lorazepam, reperito in seguito dagli operanti sul tavolo della cucina).

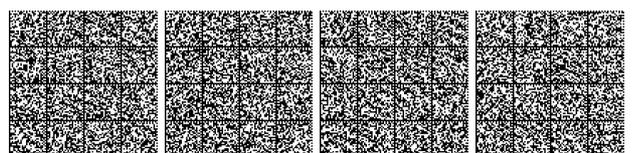
Una volta che il marito si è addormentato, lo strangola, stringendogli il collo con un laccio da scarpe.

Indi, alle ore..., la B. chiama i CC. di... dicendo d’aver ucciso il marito e sollecitando il loro intervento: «sono B. A. chiamo da..., ho ucciso mio marito, non ce la facevo più.... l’ho addormentato e l’ho strangolato, sono io che l’ho ammazzato, l’ho addormentato e l’ho strangolato ... l’ho fatto io, l’ho fatto io, mio figlio non c’è ... venite, non ce la faccio più».

Giunti sul posto, i CC. rivengono il corpo senza vita di G. su una sedia a sdraio sul terrazzo; vicino al cadavere vi sono delle stringhe da scarpe.

L’autopsia confermerà che la causa della morte va individuata in asfissia acuta da strangolamento, esercitato con un mezzo cordoniforme di pochi millimetri; l’esame tossicologico rileva la presenza nel corpo della vittima di lorazepam in quantità non letale;

1.1.2) nel corso del dibattimento è stata disposta perizia psichiatrica che ha concluso nel senso dell’assenza di patologie psichiatriche in capo alla B., rilevando che “nel corso dei colloqui non sono emersi elementi psicopatologici, quanto piuttosto una sofferenza emotiva correlata all’attuale condizione esistenziale, sofferenza che appare congrua e consona alla situazione e comunque non di entità tale da raggiungere la soglia per un disturbo dell’umore”».



Viceversa il consulente dell'imputata ritiene che l'imputata abbia agito sotto l'effetto di un disturbo psicotico breve, ovvero un delirio sorto nel pomeriggio dell'... quando la B. avrebbe maturato il convincimento delirante che il marito fosse estremamente pericoloso; giudizio che verrà contestato dal perito.

Peraltro, il perito ed il consulente dell'imputata concordano nel descrivere la «cornice famigliare di riferimento»: nei tre mesi antecedenti al fatto la B. si era ritrovata in condizione di forte stress emotivo ansia, tensione, paura e sofferenza psicologica derivante dai comportamenti maltrattanti, controllanti e bizzarri del marito;

1.1.3) sulla base delle risultanze acquisite ritiene la Corte di primo grado che nel caso di specie sia ravvisabile l'ipotesi della legittima difesa putativa, per avere l'imputata agito nell'erronea convinzione di difendere sé e i congiunti dal pericolo attuale di un'offesa ingiusta da parte di G. L., soggetto che aveva a lungo maltrattato l'intero nucleo familiare.

Osserva invero la Corte:

gli elementi acquisiti confermano che la rappresentazione del pericolo operata dalla B. non era né congetturale né generica ma si riferiva agli eventi strettamente occorsi nella giornata, la cui sequenza dimostra la piena attualità del delitto di maltrattamenti;

in un contesto di continue sopraffazioni, soprusi e violenze, la minaccia di fare del male agli altri familiari, unitamente al terrore che, se il figlio avesse fatto nuovamente ritorno, vi sarebbe stato un nuovo scontro, hanno quindi condotto l'imputata a pensare seriamente «o lui o noi»; da qui la decisione di sedare e strangolare il marito, onde renderlo innocuo e salvare sé stessa e i propri cari da ulteriori violenze;

il pericolo per l'incolumità propria e altrui era agli occhi della B. concreto ed attuale sulla base di specifici elementi di fatto, quali lo scontro fisico tra padre e figlio mai accaduto in passato, l'accertata impossibilità di procedere a TSO e di ottenere risposta dai CC, i quali si limitano a rinviare all'indomani la proposizione della denuncia, di poter contare sull'aiuto di altri. essendosi il figlio ed il cognato allontanati, il messaggio inviato da G. al figlio al rientro dall'ospedale, le minacce ribadite nei confronti del figlio e della suocera;

sulla base di tali elementi si deve ritenere che l'imputata versasse in una condizione di errore sulla sussistenza del pericolo per l'incolumità;

sussistono gli altri presupposti della scriminante: l'offesa che G. avrebbe potuto arrecare alla moglie era certamente ingiusta e la donna ha reagito per difendere l'integrità propria e dei suoi cari;

quanto alla necessità dell'offesa, la condizione psicologica ben descritta dagli esperti nel corso dell'istruttoria dibattimentale ha comportato che la donna versasse in errore anche relativamente all'esistenza di una valida via di fuga dal proprio aguzzino, anche dopo che era riuscita a renderlo inoffensivo con il sonnifero. Secondo il consulente e il perito della Corte, infatti, la B., vistasi in trappola al rientro del marito e con la certezza che, ove fosse fuggita, avrebbe posto in pericolo anche chi la stava aiutando, non si è in alcun modo prefigurata la concreta possibilità di fuggire per porsi in salvo; inoltre, anche l'impossibilità di sottoporre il marito a un TSO e la mancata pronta risposta delle Forze dell'ordine quel pomeriggio hanno sicuramente contribuito a radicare nell'imputata il convincimento che non esistesse alcuna reale alternativa di fuga.

Tuttavia, a giudizio della Corte di primo grado, l'errore in cui è incorsa l'imputata è alla stessa addebitabile a titolo di colpa, consistita nell'affrettata ed eccessiva valutazione da parte della stessa delle circostanze relative alla situazione di pericolo e all'inesistenza di una via di fuga. Ella infatti, con precipitazione, consistita nel decidere che quella sera avrebbe dovuto risolvere l'intera situazione di pericolo, e imprudenza, nel calcolare l'entità del pericolo stesso e gli alternativi mezzi di salvezza, ha errato colposamente nella valutazione della sussistenza dei requisiti della scriminante in parola.

Osserva la Corte di primo grado che tale ricostruzione ermeneutica trova pieno avallo nella politica criminale portata avanti dal legislatore con le riforme in materia di legittima difesa domiciliare, laddove si valorizza la situazione di «grave turbamento» dell'agente, e tutela delle donne vittime di maltrattamento all'interno delle mura domestiche.

Osserva altresì la Corte che, in assenza della causa di giustificazione della legittima difesa putativa, la pena minima prevista per l'autore dell'omicidio del coniuge sarebbe di anni 21, non potendo si operare alcuna diminuzione per le circostanze attenuanti, e ciò anche quando ad essere imputata sia la vittima del maltrattamento e non il carnefice.

Quanto alla capacità di intendere e di volere, la Corte di primo grado, preso atto delle considerazioni del perito, ritiene sia da escludere l'ipotesi di un disturbo psicotico breve, mancandone sia gli elementi fenomenologici sia quelli temporali, sicché l'imputata deve ritenersi soggetto pienamente capace di intendere e di volere al momento del fatto.

Viene ritenuta congrua la pena di anni 5 di reclusione, ridotta per le attenuanti generiche ad anni 4 mesi 10 di reclusione;

1.2) avverso la sentenza propongono appello il p.m. ed il difensore dell'imputata;

1.2.1) il p.m. chiede la riforma della sentenza impugnata, lamentando erronea applicazione della legittima difesa putativa e manifesta inadeguatezza, per difetto, della pena inflitta.



Quanto al primo motivo, l'appellante osserva anzitutto che la ricostruzione della Corte in punto scriminante pare determinata dalle conseguenze sul trattamento sanzionatorio derivanti dal divieto di prevalenza delle attenuanti sull'aggravante privilegiata di cui all'art. 577, 1 comma n. 1 c.p., rilevando che le scelte non condivise del legislatore non possono essere corrette con la manipolazione degli istituti del diritto penale, ma se mai intervenendo sull'interpretazione delle norma ovvero sollevando questione di costituzionalità.

Ciò premesso, ritiene l'appellante che il racconto della stessa imputata su quanto accaduto dopo la lettura del messaggio che il marito aveva inviato al figlio — «io ero fuori di me perché continuava a prendersela con mio figlio dicendo che era un fenomeno e altre cose del genere, in casa avevo un boccettina di gocce ... che prende mia madre come calmante la sera ... nel bicchiere di mio marito ho versato tutto il flaconcino ce n'era un po' più di metà ... dopo ... circa un quarto d'ora mio marito si è addormentato su una sedia fuori al balcone... io non sapevo cosa fare ma sapevo che la situazione con mio marito non era più tollerabile. Ho quindi preso un laccio per scarpe nella cassetiera dell'ingresso io ho strangolato mio marito quando gli ho dato il sonnifero gliel'ho dato con la speranza di calmarlo, non so dire se la dose fosse letale, so però che quando l'ho visto lì sulla sedia non ho capito più niente e ho improvvisamente preso la decisione di strangolarlo» — esclude che sussistano i presupposti di fatto della legittima difesa putativa, quali individuati dalla giurisprudenza della Suprema Corte.

In particolare manca l'attualità del pericolo, esclusa in radice dalla procurata sedazione dell'uomo, che avrebbe consentito alla B. di allontanarsi dall'abitazione coniugale, cercando rifugio tra i parenti o richiedendo l'ingresso in una struttura d'accoglienza o ancora rivolgendosi ai carabinieri che nello stesso giorno erano intervenuti a seguito della lite tra G. ed il padre.

Secondo l'appellante, l'imputata deve dunque rispondere di omicidio volontario.

È riconoscibile l'attenuante della provocazione per accumulo.

Ove si tenga conto delle dichiarazioni dell'imputata, alla cui condotta è stata asseritamente volta la difesa e tutela del figlio sono allora apprezzabili nella condotta della donna, indottasi al delitto per preservare il figlio dalla violenza paterna in regione della raggiunta insopportabilità dell'andamento in famiglia causata dalle manifestazioni della vittima, quei motivi di particolare valore morale e sociale rilevanti ai sensi dell'art. 62 n. 1 c.p.

Osserva il p.m. che l'amore materno, la tutela dell'unico figlio dalle prevaricazioni paterne, il sacrificio della propria libertà personale e della vita del coniuge malvagio per preservare la vita del figlio possono essere intesi quali valori avvertiti dalla prevalente coscienza collettiva ed è significativo, in fatto, che l'intera comunità ove il nucleo familiare risiedeva si sia stretta attorno a quella madre dolente, come risulta dalla documentazione prodotta dalla difesa.

Sono altresì riconoscibili le attenuanti generiche, in ragione della condotta preprocessuale ed intraprocessuale dell'imputata.

L'appellante condivide le osservazioni della Corte di primo grado sul trattamento sanzionatorio manifestamente inadeguato per eccesso rispetto al fatto ed alla condotta dell'imputata, stante il divieto di prevalenza delle attenuanti diverse da quelle previste dagli articoli 62 n. 1, 89, 88 e 114 c.p. sull'aggravante del rapporto di coniugio e rileva che, ove non siano praticabili diverse interpretazioni, la limitazione del bilanciamento delle circostanze e la preclusione giudiziaria della valutazione del fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale appare irragionevole perché comporta un'indebita parificazione, sotto il profilo sanzionatorio, di fatti di disvalore essenzialmente diverso in ragione del diverso grado di rimproverabilità soggettiva, sicché non resta che promuovere incidente di costituzionalità;

1.2.2) la difesa lamenta:

- 1 - la mancata esclusione dell'elemento soggettivo della colpa rilevante ai sensi dell'art. 59, 4 comma c.p.;
- 2 - la mancata assoluzione dell'imputata per vizio totale di mente;
- 3 - l'eccessività del trattamento sanzionatorio;

1.3) all'odierna udienza le parti hanno dichiarato di concordare sull'accoglimento dei motivi d'appello del p.m., con rinuncia della difesa ai motivi fondanti la propria impugnazione, indicando la seguente determinazione della pena:

qualificato il fatto come omicidio volontario;

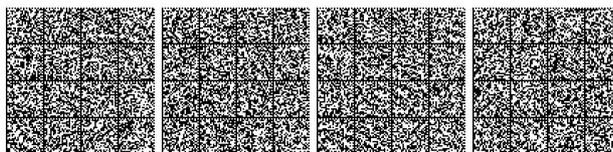
esclusa l'aggravante di cui all'art. 577 n. 2 c.p. e riconosciute le attenuanti di cui agli articoli 62 nn. 1 e 2, 62-bis c.p. prevalenti rispetto all'aggravante del rapporto di coniugio;

pena base anni 21 di reclusione;

ridotta ex art. 62 n. 1 c.p. ad anni 14 di recl.;

ridotta ex art. 62 n. 2 c.p. ad anni 9 mesi 4 di recl.;

ulteriormente ridotta ex art. 62-bis c.p. a d anni 6 mesi 2 giorni 20 di recl.;



1.4) premesso che la richiesta di concordato formulata in udienza è da risi ammissibile, in ragione della data di proposizione dell'atto di impugnazione, reputa la Corte che l'istanza di concordato meriti accoglimento, ricorrendo i presupposti applicativi degli istituti giuridici coinvolti ed essendo la pena congrua rispetto al fatto.

In particolare:

è corretta la qualificazione del fatto come omicidio volontario e non è ravvisabile la scriminante della legittima difesa per le ragioni indicate nell'appello del p.m.;

è corretta l'esclusione dell'aggravante di cui all'art. 577 n. 2 c.p., poiché, secondo quanto emerso dalla consulenza tossicologica, la quantità di sonnifero somministrato non sarebbe stata sufficiente a cagionare la morte;

è riconoscibile l'attenuante di cui all'art. 62 n. 1 c.p., per le ragioni indicate dal p.m. appellante, avendo l'imputata agito sotto la spinta dell'amore materno ovvero nell'intento di salvaguardare l'incolumità dell'unico figlio, messa in pericolo dallo scontro fisico tra il G. ed il figlio e dal successivo comportamento del G., consistito nel cacciare il figlio di casa, nel manifestare l'irremovibilità della propria decisione nonostante le suppliche della moglie e nel proferire nei confronti del figlio minacce di morte;

è riconoscibile l'attenuante di cui all'art. 62 n. 2 c.p., ricorrendo l'ipotesi della provocazione cd «per accumulo»: l'imputata ha agito in stato di ira, in conseguenza del fatto ingiusto altrui ovvero della condotta maltrattante del marito protrattasi nel tempo, culminata nel cacciare di casa l'unico figlio, manifestando anche nei suoi confronti fermi propositi omicidari (il rapporto di causalità psicologica tra le condotte maltrattanti del G., e l'azione delittuosa posta in essere, emerge con chiarezza dalla ricostruzione cronologica degli accadimenti e dal contesto nel quale si inquadravano, caratterizzato da una serie ripetuta nel tempo di atti contrari a norme giuridiche e a regole primarie di convivenza, idonei, sul piano causale, a potenziare per accumulo la carica afflittiva).

L'attenuante in questione può concorrere con l'attenuante di cui all'art. 62 n. 1 c.p., aderendo all'orientamento giurisprudenziale richiamato dal p.m. appellante, secondo cui lo stesso fatto può determinare, da una parte, in quanto offensivo di un sentimento nobile ed elevato, motivi di spinta all'azione approvati dalla coscienza etica collettiva e, dall'altra, in quanto ingiusto, uno stato d'ira con il conseguente concorso delle attenuanti previste dagli articoli 62 n. 1 e 2 c.p.;

sono riconoscibili le attenuanti generiche, valutati il comportamento dell'imputata successivo al reato, consistito nell'allertare immediatamente le forze dell'ordine ammettendo la propria responsabilità, lasciando accanto al cadavere i lacci utilizzati per lo strangolamento, sì da escludere ipotesi alternative sulla morte del marito, l'ottima condotta processuale, consistita nel rendere confessione avanti all'A. G. fornendo tutti i dettagli utili alla ricostruzione del fatto e nell'agevolare la celerità del dibattimento, consentendo all'acquisizione degli atti del fascicolo del p.m., nonché la vita anteatta totalmente immune da precedenti penali e giudiziari.

La pena indicata dalle parti è congrua rispetto al fatto, quale ricostruito nella sentenza di primo grado (ricostruzione condivisa dal p.m. appellante, il quale ne contesta soltanto la qualificazione giuridica), considerate le circostanze del fatto sopradescritte, ovvero l'essere l'imputata vittima di gravi maltrattamenti, la quale ha agito spinta dall'amore materno, sacrificando la propria libertà personale pur di salvare l'incolumità del figlio.

Rileva tuttavia la Corte che alla pena indicata dalle parti si perviene operando la massima diminuzione anche in relazione alle attenuanti di cui agli articoli 62 n. 2 e 62-bis c.p., benché l'art. 577 ultimo comma c.p. preveda che le attenuanti diverse da quelle di cui agli articoli 62 n. 1, 89, 98 e 114 c.p., non possono essere ritenute prevalenti rispetto alle aggravanti di cui all'art. 577, 1 comma n. 1, tra cui rientra il rapporto di coniugio tra la vittima e l'autore dell'omicidio, ricorrente nel caso di specie.

È noto che, secondo il più recente orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione «nel concordato in appello le parti non sono vincolate a criteri di determinazione della pena con la conseguenza che il giudice può sindacare esclusivamente la congruità della pena finale concordata senza che rilevino eventuali errori di calcolo nei passaggi intermedi» sicché «qualora il giudice recepisca la pena indicata, l'entità della stessa non potrà più essere oggetto di contestazione, se non nel caso di pena illegale» (Cass. 23614/22).

Pacifico, dunque, che, anche in caso di concordato, il giudice d'appello è tenuto a verificare se la pena indicata dalle parti sia «pena legale», alla luce dei criteri fissati nella recente pronuncia della Sezioni Unite della Suprema Corte (Cass. 877/2023).

Le Sezioni Unite hanno chiarito che pena legale è quella del genere e della specie predeterminati dal legislatore, comminata da una norma vigente al momento del fatto, determinata dal giudice nel rispetto della cornice edittale; conseguentemente è pena illegale, «quella che si colloca al di fuori del sistema sanzionatorio come delineato dal codice penale perché è diversa per genere per specie o per quantità da quella positivamente prevista».



Quanto alle ipotesi di pena illegale per quantità, che è quella che rileva nel caso di specie, deve farsi riferimento sia alla misura stabilita per ciascuna pena dagli articoli 23 e seguenti del codice penale, nonché, a fronte del concorso di più circostanze aggravanti, dagli articoli 65 e seguenti del codice penale, ed, in presenza del concorso di più reati, dagli articoli 71 e seguenti, dello stesso codice, sia ai limiti edittali minimi e massimi fissati in astratto da ciascuna norma penale incriminatrice.

La contestazione di circostanze, siano esse ad efficacia comune o ad efficacia speciale o ad efficacia non proporzionale, incide sulla determinazione della pena in astratto legale, a seconda dei casi aumentando o diminuendo la pena edittale prevista dalla norma incriminatrice.

Ne consegue che «in caso di concorso di circostanze eterogenee, a prescindere dal concreto esito del giudizio di bilanciamento, i valori estremi astratti che connotano la legalità della pena, entro i quali il giudice può esercitare la sua valutazione discrezionale concreta, sono rappresentati dal minimo della pena prevista per la fattispecie attenuata e dal massimo della pena prevista per la fattispecie aggravata», sempre nel rispetto dei limiti edittali previsti dagli articoli 23 e ss. per le diverse tipologie di pene e dagli articoli 65 e ss. c.p.

Da qui il principio di diritto secondo cui «la pena determinata a seguito dell'erronea applicazione del giudizio di comparazione tra circostanze eterogenee concorrenti è illegale soltanto nel caso in cui essa ecceda i limiti edittali generali previsti dagli articoli 23 e seguenti, 65 e 71 e seguenti, cod. pen., oppure i limiti edittali previsti, per le singole fattispecie di reato, dalle norme incriminatrici che si assumono violate, a nulla rilevando il fatto che i passaggi intermedi che portano alla sua determinazione siano computati in violazione di legge» (Cass. 877/23 cit.).

In applicazione di tale principio, nel caso di specie la pena indicata dalle parti deve ritenersi pena illegale, in quanto inferiore al minimo edittale previsto dalla legge per il delitto di omicidio ai danni del coniuge, in caso di riconoscimento delle attenuanti di cui agli articoli 62 nn. 1 e 2, 62-bis c.p..

Stante il divieto di prevalenza delle attenuanti diverse da quelle di cui di cui agli articoli 62 n. 1, 98, 89 e 114 c.p. sull'aggravante del rapporto di coniugio, la pena minima, pur riconoscendo le tre attenuanti sopraindicate, è pari ad anni 14 di reclusione.

Una recente pronuncia della Suprema Corte ha chiarito che nel caso in cui tra le circostanze attenuanti da portare in bilanciamento ve ne siano una o più per le quali il divieto di prevalenza non opera, il giudizio di bilanciamento va scisso in più momenti ed operato in modo differenziato, nel senso che dapprima vanno considerate le attenuanti soggette al divieto di prevalenza che neutralizzano l'aumento di pena per l'aggravante, poi, sulla pena così ottenuta, va apportata la diminuzione di pena per la circostanza attenuante non soggetta a divieto di prevalenza (Cass. 42568/22; principio espresso con riferimento al concorso tra recidiva reiterata, attenuante del vizio parziale di mente ed attenuanti generiche).

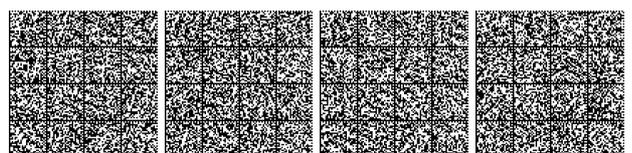
Quindi, nel caso di specie, le riconosciute attenuanti di cui agli articoli 62 n. 2 e 62-bis c.p., per le quali opera il divieto di prevalenza, elidono l'aggravante del rapporto di coniugio, sicché la pena edittale a cui fare riferimento è quello dell'omicidio non aggravato, ovvero da 21 a 24 anni di reclusione.

Determinata la pena base nel minimo edittale, ovvero anni 21 di reclusione, va operata la diminuzione per l'attenuante di motivi di particolare valore morale e sociale, per cui non opera il divieto di prevalenza, sicché la pena minima è di anni 14 di reclusione.

La diversa interpretazione prospettata dalle parti, secondo cui il riconoscimento di una delle attenuanti non soggette a divieto di prevalenza fa venir meno il divieto anche per le altre attenuanti che ad esso sarebbero soggette, stante il carattere unitario del giudizio di bilanciamento, non può essere condivisa, in quanto non compatibile col tenore letterale dell'art. 577 ultimo comma c.p.

Tale interpretazione si fonda su principi statuiti dalla Suprema Corte in relazione a fattispecie in cui la legge prevede un divieto di bilanciamento con le aggravanti per le attenuanti diverse da quelle di cui agli articoli 98 e 114 c.p., disponendo che, in caso di riconoscimento di dette attenuanti, le diminuzioni si operano sulle quantità di pena determinata tenendo conto delle aggravanti.

Trattasi all'evidenza di ipotesi diversa da quella che qui ci occupa, in quanto la previsione normativa, caratterizzata un divieto assoluto di bilanciamento delle circostanze diverse da quelle riguardanti l'infermità di mente o la minima partecipazione che operano in diminuzione sulla pena per il reato aggravato, non consente soluzioni alternative ad un giudizio unitario delle circostanze attenuanti concorrenti: una volta elisa l'aggravante per effetto dell'attenuante non soggetta a divieto, non è possibile operare la diminuzione per le altre attenuanti sulla pena prevista per il reato aggravato.



Da qui il principio espresso dalla Suprema Corte sulla necessità di un giudizio unitario, «non risultando ipotizzabile praticare l'esclusione del giudizio di bilanciamento per talune attenuanti in associazione alla formulazione dello stesso per le attenuanti di cui agli articoli 98 e 114 c.p.» (così Cass. 33792/2015 sull'art. 590-bis c.p. previgente).

Ma nelle ipotesi in cui il legislatore per talune circostanze limita il giudizio di bilanciamento alla sola equivalenza, è la previsione normativa ad imporre la scissione del giudizio di bilanciamento, agevolmente praticabile, in caso di concorso di attenuanti eterogenee, operando la diminuzione per l'attenuante non soggetta a divieto sulla pena prevista per il reato non aggravato.

Estendere a tali casi il principio invocato dalle parti, secondo cui in presenza di un'attenuante non soggetta a divieto verrebbe meno il divieto di prevalenza per tutte le altre attenuanti, sarebbe contrario al dettato normativo che preclude la possibilità di operare diminuzioni di pena in relazione ad attenuanti diverse da quelle espressamente indicate.

Ritiene, pertanto, la Corte, che nel caso di specie alla pena concordata, reputata congrua rispetto al fatto, possa pervenirsi soltanto a seguito di un giudizio di prevalenza di tutte le tre attenuanti sull'aggravante del rapporto di coniugio, allo stato non consentito dal divieto di cui all'art. 577 ultimo comma c.p. (né opera il limite di cui all'art. 67, 1 comma n. 1 c.p., attesa la prevalenza delle attenuanti sull'aggravante che determina la pena dell'ergastolo).

Da qui la rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 577 c.p. ultimo comma nella parte in cui prevede che le circostanze di cui agli articoli 62 n. 2 e 62-bis c.p., concorrenti con le circostanze aggravanti di cui al primo comma n. 1, non possano essere ritenute prevalenti rispetto a queste.

2) La non manifesta infondatezza della questione:

per ciò che riguarda la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità che si intende sollevare, si osserva quanto segue:

2.1) in generale, la Corte costituzionale ha affermato che le deroghe al regime ordinario di bilanciamento tra circostanze sono costituzionalmente ammissibili e rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, ma sempre che non «trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenze n. 205 del 2017 e n. 68 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 88 del 2019), non potendo in alcun caso giungere «a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale» (sentenze n. 73 del 2020 e n. 251 del 2012).

Nella maggior parte dei casi, le dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle norme derogatorie al regime ordinario di bilanciamento hanno riguardato «circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva», in quanto riferite ad attenuanti a effetto speciale: così la «lieve entità» nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012); la «particolare tenuità» nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014); la «minore gravità» nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014); il «danno patrimoniale di speciale tenuità» nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017).

In un caso la dichiarazione di illegittimità ha avuto ad oggetto il divieto di prevalenza di una circostanza — l'essersi il reo adoperato per evitare che il delitto di produzione e traffico di stupefacenti sia portato a conseguenze ulteriori — diretta a premiare l'imputato per la propria condotta *post delictum* (sentenza n. 74 del 2016).

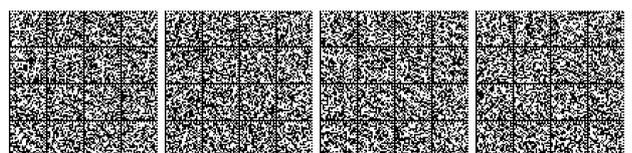
Più recentemente l'esito di incostituzionalità ha riguardato la circostanza attenuante del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen., espressiva non già di una minore offensività del fatto, quanto piuttosto della ridotta rimproverabilità dell'autore, derivante dal minor grado di discernimento (sentenza n. 73 del 2020).

In epoca ancora più recente, la Corte ha ritenuto l'incostituzionalità del divieto di prevalenza della diminuzione prevista dall'art. 116, secondo comma c.p. sulla recidiva qualificata, rilevando che tale divieto frustra irragionevolmente gli effetti che l'attenuante mira ad attuare, compromettendone la necessaria funzione di riequilibrio sanzionatorio, posto che la scelta del legislatore di sanzionare con la pena prevista per un delitto doloso il reo, al quale viene mosso un rimprovero di colpa, trova un bilanciamento proprio nella previsione di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen. (sentenza n. 55 del 2021).

Ciò premesso, ritiene questa Corte che l'art. 577 c.p. nella parte in cui preclude il giudizio di prevalenza dell'aggravante della provocazione rispetto all'aggravante del rapporto di coniugio si ponga in contrasto con l'art. 3, comma 1 Cost. e con l'art. 27, comma 3 Cost.

Come è noto, il divieto di cui all'art. 577 ultimo comma c.p. è stato introdotto dall'art. 11, legge n. 69/2019 recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale ed altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere», denominata «codice rosso».

Trattasi di normativa specificamente mirata alla tutela delle vittime di violenza in ambito familiare o comunque legate al colpevole da una relazione affettiva: da qui l'ampliamento dei casi di omicidio punibili con l'ergastolo, l'ampliamento delle aggravanti dell'omicidio che comportano una pena da 24 a 30 anni di reclusione e l'introduzione del



divieto di prevalenza delle attenuanti diverse da quelle di cui agli articoli 62 n. 1, 89, 98, 114 c.p. in caso di omicidio contro l'ascendente o del discendente, il coniuge, l'altra parte dell'unione civile o comunque contro persona stabilmente convivente con il colpevole o ad esso legata da relazione affettiva.

La *ratio* dell'inasprimento di pena risponde all'esigenza di punire più severamente condotte agevolate dal rapporto di fiducia tra vittima e colpevole o comunque ritenute più odiose in ragione del legame tra la vittima ed il colpevole.

Ma la lettura unitaria delle norme introdotte dalla legge n. 69/2019 rende evidente che le modifiche sostanziali e processuali tendono a rafforzare la risposta dell'ordinamento ai fenomeni criminali caratterizzati dal collegamento tra l'azione omicidiaria ed un rapporto di prevaricazione e di forza tra le parti della relazione familiare o affettiva, sì da assicurare tutela alla parte più vulnerabile.

Nel caso di specie ricorre la situazione diametralmente opposta a quella che giustifica l'inasprimento sanzionatorio introdotto dalla legge n. 69/2019, poiché il colpevole è la vittima dei maltrattamenti, la cui condotta omicidiaria è stata determinata dallo stato di esasperazione conseguente ai maltrattamenti, aggravato dalla constatazione dell'esito infruttuoso della richiesta di aiuto rivolta agli organi istituzionalmente deputati alla protezione della vittima medesima.

Si rammenta che i CC. intervenuti l'..., a fronte delle dichiarazioni rese dalla B. e dal figlio sul comportamento del G. e pur preso atto dell'evidente stato di agitazione e della disperazione manifestato dalla donna, secondo quanto concordemente riferito dai testi, si sono limitati a rinviare all'indomani (l'... cadeva di domenica) la verbalizzazione della denuncia, escludendo la possibilità di un intervento che, nell'immediato, potesse scongiurare il pericolo di ulteriori aggressioni fisiche da parte del G..

Il divieto generalizzato introdotto dal legislatore, che impedisce di calibrare la risposta sanzionatoria tenendo conto delle specifiche circostanze del fatto, nei casi quale quello in esame, finisce con l'incidere negativamente sul soggetto vulnerabile alla cui tutela il divieto è mirato.

Né può ritenersi ragionevole la valorizzazione del legame familiare o affettivo tra la vittima e l'imputato, nei casi in cui sia la vittima a «tradire» detto legame imponendo all'altra parte un regime di vita insostenibile, sì da portarla all'esasperazione.

È palese la minore rimproverabilità della condotta omicidiaria posta in essere dal coniuge vittima dei maltrattamenti rispetto alla condotta omicidiaria posta in essere da chi dei maltrattamenti sia l'autore o comunque si avvalga di una posizione di forza rispetto al coniuge.

Da qui — secondo questa Corte — i profili di incostituzionalità dell'art. 577 c.p.

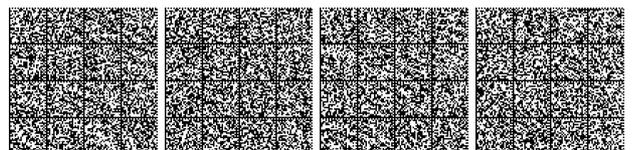
Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, da tempo affermato dalla Corte costituzionale sulla base di una lettura congiunta degli articoli 3 e 27 della Costituzione, «esige che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo. E il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo e della colpa, ma anche della eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore rendendolo più o meno rimproverabile» (Corte cost. 73/2020).

Al fine di assicurare l'effettiva proporzionalità della pena si richiede dunque, in via generale, che «al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo dal fatto, in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta oltre che non sproporzionata, il più possibile individualizzata e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato in attuazione del mandato costituzionale di personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma Cost.» (Corte cost. n. 222/2018 richiamata da Corte cost. n. 73/2020).

L'attenuante della provocazione, riconoscibile nel caso di specie, esprime proprio la ridotta rimproverabilità soggettiva dell'autore, che deriva dall'aver agito sotto l'effetto di un impulso emotivo incontenibile che provoca la perdita dei poteri di autocontrollo, conseguente al comportamento ingiusto della vittima.

L'inderogabile divieto di prevalenza posto dall'art. 577 c.p. non pare dunque compatibile con l'esigenza di rango costituzionale di determinazione di una pena proporzionata e calibrata sulle condizioni soggettive dell'imputato, esigenza che deve considerarsi espressiva — secondo quanto ribadito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 73/2020 che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 69, ultimo comma c.p. nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 89 c.p. in caso di concorso con la recidiva di cui all'art. 99, 4 comma c.p. — di «precisi equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale».

Tale divieto infatti non consente al giudice di stabilire nei confronti del soggetto che abbia agito in particolari condizioni emotive incidenti sulla capacità di autocontrollo attribuibili alla condotta della vittima, una pena inferiore a quella che dovrebbe essere inflitta per un reato di pari gravità oggettiva ma commesso da persona che abbia agito in condizioni emotive non alterate dal comportamento ingiusto altrui.



Col che si verifica una indebita parificazione sotto il profilo sanzionatorio di fatti di disvalore essenzialmente diverso, in ragione del diverso grado di rimproverabilità soggettiva che li connota, con un risultato che la Corte costituzionale ha già riconosciuto contrario all'art. 3 Cost., nonché alla finalità rieducativa ed all'esigenza di personalizzazione della pena di cui all'art. 27 Cost. (anche su questo punto v. Corte cost. n. 73/2020).

Nel caso di specie l'irragionevolezza di tale parificazione è tanto più evidente se si considera che la limitazione del giudizio di bilanciamento nei casi in cui il colpevole sia la vittima della violenza domestica e ad essa abbia reagito in modo non consentito dall'ordinamento si pone in netto contrasto con il fine di tutela delle vittime di violenza domestica, dichiaratamente perseguito dal legislatore con la legge n. 69/2019 ed a cui tende il divieto introdotto dall'art. 577, 3 comma c.p.

Né rileva la natura di circostanza comune dell'attenuante della provocazione, considerato che, come già sottolineato dalla Corte costituzionale con riferimento all'attenuante di cui all'art. 89 c.p., della stessa natura dell'attenuante di cui all'art. 62 n. 2 c.p., l'entità concreta della diminuzione dipende dall'entità della pena base, ben potendo tale diminuzione tradursi rispetto ai delitti più gravi, quale è quello di specie, in vari anni di reclusione in meno;

2.2) ritiene questa Corte che le considerazioni sopra svolte in merito alla contrarietà ai principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 27 Cost. del divieto di prevalenza sancito dall'art. 577, 3 comma c.p. possano valere anche con riferimento alle attenuanti generiche concorrenti con l'aggravante di cui all'art. 577, 1 comma n. 1 c.p..

Le circostanze attenuanti atipiche rappresentano uno strumento di individualizzazione della risposta sanzionatoria lì dove sussistano — in positivo — elementi del fatto o della personalità, tali da rendere necessaria la mitigazione, non previsti espressamente da altra disposizione di legge.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte nella recente sentenza 20808/2019 hanno ribadito che «le attenuanti generiche hanno la funzione di adeguare la pena al caso concreto, permettendo la valorizzazione di connotati oggettivi o soggettivi non tipizzati ma che appaiono in grado di diminuire la meritevolezza e/o il bisogno di pena», precisando che «la ragion d'essere della previsione normativa recata dall'art. 62-bis cod. pen. è quella di consentire al giudice un adeguamento, in senso più favorevole all'imputato, della sanzione prevista dalla legge, in considerazione di peculiari e non codificabili connotazioni tanto del fatto quanto del soggetto che di esso si è reso responsabile (Cass., S.U. 20808/2019).

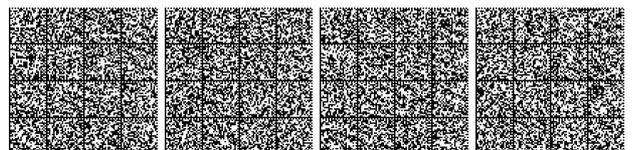
L'«individualizzazione» della pena, in modo da tener conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, a cui mira l'istituto delle attenuanti generiche, si pone come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali tanto di ordine generale (principio di uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale.

L'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti — in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento — contribuisce, da un lato, a rendere quanto più possibile «personale» la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma, e nello stesso tempo, è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile «finalizzata» nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost.

La preclusione introdotta dalla legge n. 69/2019, derogatoria al principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost., diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze (Corte cost. n. 183/2011), espropria il giudice del potere di valutare adeguatamente le peculiarità del caso concreto e pervenire così alla definizione del trattamento sanzionatorio più conforme alle esigenze di risocializzazione e di rieducazione del reo.

Né i dubbi di costituzionalità possono ritenersi superati, considerando che la preclusione limita solo parzialmente tale potere, il quale continua ad avere un ampio ambito di esplicazione, attraverso la possibilità di spaziare tra il minimo e il massimo edittale, con l'integrazione delle diminuzioni per le altre circostanze eventualmente esistenti, poiché in caso di reati puniti con pena elevata anche nel minimo, quale l'omicidio, l'impossibilità di operare la diminuzione conseguente al riconoscimento delle attenuanti può determinare in concreto (come avverrebbe nel caso di specie) l'applicazione di una pena sproporzionata per eccesso rispetto al fatto ed alla personalità dell'imputato, dunque avvertita come ingiusta dal condannato (oltretutto dalla collettività) vanificandone la finalità rieducativa prevista dall'art. 27, terzo comma, Cost. (v. Corte cost. n. 185/2015).

Inoltre l'impossibilità di valorizzare in modo adeguato elementi positivi emersi a favore dell'imputato, univocamente indicativi di ridotta capacità a delinquere, quali il contesto in cui si inserisce il fatto, il carattere dell'imputato medesimo, la vita anteatta, il comportamento successivo al reato, determina una parificazione della risposta sanzionatoria in situazioni personali tra loro differenti, irragionevole in quanto fondata sulla oggettiva sussistenza del legame familiare tra vittima e colpevole, senza tenere conto dei casi in cui detto legame è gravemente compromesso dal comportamento ingiusto della vittima che ha dato causa alla condotta omicidiaria; col che viene a crearsi una disparità ingiustificata rispetto al trattamento riservato alla generalità degli autori di reato.



Da qui il contrasto col principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

In conclusione, quindi, l'art. 577, comma 3 c.p. appare in contrasto con il principio di uguaglianza e di proporzionalità della sanzione penale: la pena che andrebbe irrogata all'imputata, stante il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche e della provocazione, non assolverebbe né a una funzione rieducativa del colpevole né a quella special-preventiva, dal momento che le conferirebbe una pericolosità sociale sproporzionata rispetto all'effettiva dinamica della condotta omicida ed allo stato di sofferenza in cui è maturata.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata — in relazione agli articoli 3 e 27, commi 1 e 3 Cost. — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 577, comma 3 c.p. nella parte in cui impedisce il giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 c.p., delle circostanze attenuanti generiche e della circostanza attenuante della provocazione rispetto alla circostanza aggravante prevista per il delitto di omicidio volontario, in relazione al fatto commesso contro il coniuge, dall'art. 577, comma 1 n. 1 del codice penale;

Sospende il giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Dispone che la cancelleria trasmetta alla Corte costituzionale gli atti del presente giudizio, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni;

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Torino, 10 maggio 2023

Il Presidente: DOMANESCHI

23C00117

N. 95

Ordinanza del 3 febbraio 2023 del Giudice di pace di Napoli nel procedimento civile promosso da V. G. contro Agenzia delle entrate e Prefettura di Salerno

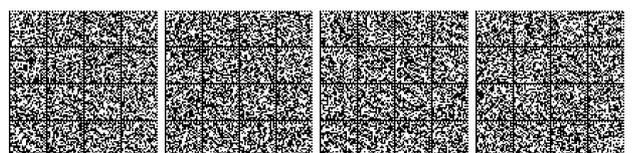
Tributi - Riscossione - Previsione che esclude l'immediata impugnabilità del ruolo/cartella di pagamento, limitandola alle sole ipotesi in cui l'iscrizione a ruolo determini dei particolari pregiudizi espressamente previsti - Previsione che, per le limitate ipotesi di immediata impugnabilità, richiede che il ricorrente/presunto debitore debba dimostrare l'attualità dei medesimi pregiudizi.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 3-bis, che ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito).

IL GIUDICE DI PACE DI NAPOLI

SEZ. VII CIVILE

dott. Antonio Cappiello, a scioglimento definitivo della riserva del 16 novembre 2022 ed a seguito della successiva udienza del 30 gennaio 2023, nel procedimento iscritto al n. 12287/2021 R.G. promossa da: sig. V. G. nato a ..., in data ..., rapp.to e difeso dall'avv. Francesco Battaglia, del Foro di Napoli, con studio in Napoli alla Via Vittoria Colonna n. 14;



Contro: Agenzia delle entrate Riscossione, c.f. 13756881002, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandra Pinto, del Foro di Napoli, con studio in Napoli alla Via Michelangelo n. 71;

Nonché: Prefettura di Salerno, rappresentata e difesa dall'avv. De Asmundis R. dell'Area III bis UTG Salerno.

1. Ricostruzione dei fatti.

L'opponente in epigrafe indicato in data 15 dicembre 2020 notificava, previa istanza di sgravio in autotutela, atto di citazione in opposizione *ex art.* 615 c.p.c. assumendo che il giorno ... avrebbe appreso dall'Agenzia delle entrate - Riscossione, agente della riscossione per la Provincia di Napoli, in fase di controllo relativo alla propria situazione tributaria, consultando l'estratto di ruolo, l'esistenza di cartelle esattoriali non pagate a proprio carico mai giunte alla sua conoscenza o comunque affette da vizi insanabili.

Nella specifico risultava la ingiunzione fiscale n. ..., asseverata dall'estratto n...., avente ad oggetto sanzioni per violazione Codice della strada, per un importo complessivo pari ad euro ...

In data 31 maggio 2021 si costituiva, a mezza avvocatura l'ente impositore, la Prefettura di Salerno, contestando la fondatezza degli assunti attorei ed insistendo per il rigetto della spiegata opposizione.

In data 3 gennaio 2022, altresì, si costituiva l'Agenzia entrate - Riscossione che impugnava la domanda attrice in quanto inammissibile ed infondata, assumendo altresì di aver regolarmente notificato la prefata cartella esattoriale.

All'udienza del 16 novembre 2022, la difesa dell'Agente per la riscossione nel riportarsi agli scritti difensivi invocava l'applicazione dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2011, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (cd. decreto fiscale), che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 con l'introduzione del comma 4-*bis*, richiedendone l'adozione alla luce della pronuncia della suprema Corte di cassazione a SS.UU. n. 26283/2022.

A fronte delle richieste dell'Agenzia delle entrate - Riscossione, la difesa dell'opponente sollevava incidentalmente questione di incostituzionalità del summenzionato art. 3-*bis*, decreto-legge n. 146/2021.

L'opponente assumeva che la questione fosse rilevante in quanto, in virtù della citata sentenza della Cassazione a SS.UU. n. 26283/2022, l'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146/2021 — seppur postuma rispetto alla proposizione del giudizio — troverebbe applicazione retroattiva con conseguente declaratoria di inammissibilità della domanda attrice iscritta a ruolo in data 22 marzo 2021.

L'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale) modificando l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 ha introdotto il comma 4-*bis* a norma del quale: «L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-*bis* del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

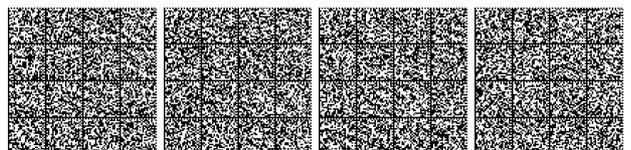
A parere, sempre di parte attrice, il nuovo dettato normativo — *ius superveniens* — violerebbe concretamente ed apertamente la Carta costituzionale e necessiterebbe di vaglio e disamina proprio a seguito della citata pronuncia a SS.UU. della suprema Corte n. 26283/2022 del 6 settembre 2022 che ha esteso l'ambito di applicazione della norma in discussione riconoscendole efficacia retroattiva e applicabilità ai processi pendenti «... perché incide sulla pronuncia della sentenza (o dell'ordinanza), che è ancora da compiere, e non già su uno degli effetti dell'impugnazione» e che di conseguenza comporterebbe necessariamente il rigetto della domanda in quanto inammissibile.

2. Profili di incostituzionalità sollevati.

Nel ricorso incidentale allegato al verbale di udienza tenutasi in data 16 novembre 2022 e di cui forma parte integrante il contribuente-opponente evidenziava quattro incidenti di costituzionalità:

a) Violazione art. 3 e art. 24 della Costituzione

La norma contenuta nell'art. 3-*bis* sarebbe incostituzionale in quanto viola il diritto di difesa del contribuente (sancito dall'art. 24 della Costituzione) e tipicizza una diversità di trattamento riservata ai contribuenti, con conseguente violazione dell'art. 3 della Carta fondamentale.



L'entrata in vigore della nuova disciplina precluderebbe difatti al contribuente la possibilità di regolarizzare le proprie pendenze fiscali, soprattutto quelle derivanti da errori perpetrati da parte dell'Amministrazione finanziaria, con conseguente grave lesione dei propri diritti ed, inoltre, negherebbe ciascun cittadino il diritto «ad un equo processo» riservandolo solo a coloro che intrattengo rapporti con la pubblica amministrazione.

La norma in discussione muterebbe radicalmente l'esito del processo e violerebbe apertamente i principi di ragionevolezza, di legittimo affidamento e certezza dell'ordinamento.

Concludeva sostenendo che il comma 4-*bis*, introdotto, sarebbe viziato di incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3 e 24 Cost. nella parte, in cui non permetterebbe il ricorso avverso la cartella a cittadini che non hanno un rapporto con la pubblica amministrazione, e porrebbe limitazioni immotivate all'accesso alla giustizia, non connesse con le presunte ragioni di urgenza del decreto convertito.

b) Violazione art. 77 della Costituzione, commi 1 e 2.

Sarebbe costituzionalmente illegittima la norma di cui all'art. 3-*bis* della legge n. 215/2021 per diretta violazione dell'art. 77 Cost. comma 1 per assenza del requisito di specifica necessità e urgenza, in quanto «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria», e ai sensi del comma 2 se non «in casi straordinari di necessità e d'urgenza» il Governo può adottare «provvedimenti provvisori con forza di legge».

Nel caso di specie, in assenza di una legge delega, che riguarda soltanto la delega al Governo per la riforma fiscale e non della giustizia tributaria, si ricadrebbe nell'ambito del comma 2 dell'art. 77 Cost. anche perché il preambolo di cui al decreto-legge n. 146/2021 non conterrebbe alcuna specificazione in che cosa consisterebbe la straordinarietà e l'urgenza delle esigenze in materia fiscale e pertanto non sarebbero indicati e precisati i motivi di straordinaria necessità ed urgenza per un intervento normativo come quello adottato.

Risulterebbero pertanto lesi — a parere della difesa ricorrente — i diritti costituzionali di eguaglianza delle misure e dell'accesso alla giustizia e di parità sociale, non potendo il Governo, con un decreto-legge, emendato in sede di commissione, limitare il ricorso ai ruoli dell'amministrazione e alle cartelle ai soli soggetti per i quali la mancata impugnativa potrebbe determinare limitazioni (in senso generico) nei rapporti con la pubblica amministrazione; poiché nella rubrica dell'art. 1 del decreto-legge in ordine alle «misure urgenti in tema fiscale» manca la specificazione di qualsiasi urgenza, vi sarebbe altresì violazione in via immediata dell'art. 77 ed in via mediata degli articoli 24 e 111 Cost.

Difesa ricorrente conclude sostenendo che:

l'art. 3-*bis* della legge n. 215/2021 è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77 Cost., comma 1, non essendo soddisfatti i requisiti della straordinaria necessità e della straordinaria urgenza;

in ogni caso, l'art. 3-*bis* è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77 Cost., comma 2, in via mediata in quanto in assenza dei suddetti requisiti disciplina una materia, quale quella della giustizia e dell'accesso alla stessa, che è riservata al potere normativo del Parlamento e configurando un caso manifesto di eccesso nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza e quindi anche un possibile caso di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

c) Violazione articoli 111 e 113 della Costituzione.

L'art. 3-*bis* della legge n. 215/2021 sarebbe manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 113 Cost. precludendo la tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione, comprimendo il diritto di difesa subordinandolo a discriminazione e imponendo al contribuente la permanenza di una situazione debitoria nonostante la medesima sia illegittima, errata e prescritta.

La medesima norma si porrebbe in contrasto con il precetto del giusto processo di cui all'art. 111 in quanto determinerebbe una utilità solo ed esclusivamente a favore di una parte, pregiudicando irreparabilmente l'altra parte in disprezzo dei principi di legittimo affidamento e certezza dell'ordinamento.

d) Violazione articolo 117 Carta costituzionale.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza per la riforma della giustizia tributaria con la introduzione del comma 4-*bis* all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, avrebbe violato il principio sancito dall'art. 117 ove è imposto che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Da ciò consegue che il comma 4-*bis* al citato decreto del Presidente della Repubblica sarebbe illegittimo per essere stato introdotto incostituzionalmente a mezzo decretazione d'urgenza.

A scioglimento della riserva assunta, si ritiene che la domanda dell'attore non possa essere decisa senza lo scrutinio di costituzionalità e si formulano le dovute



3. Osservazioni e profili di rilevanza

Giova preliminarmente evidenziare come la questione assuma grande rilievo sia per il cospicuo contenzioso pendente cui interessa sia per la soluzione poco condivisibile suggerita dalla S.C. a SS.UU. in ordine alla efficacia retroattiva di una norma emanata a mezzo decretazione d'urgenza.

L'orientamento giurisprudenziale — nonostante gli arresti ed i contrasti — prima della entrata in vigore del decreto-legge n. 146/2021, che ha introdotto il comma 4-*bis* all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, consentiva al contribuente di impugnare, in funzione recuperatoria, la cartella esattoriale a mezzo dell'estratto ruolo rilasciato dall'Agenzia delle entrate - Riscossione e la medesima Corte di cassazione a Sezioni unite con precedente pronuncia n. 19704/2015 ha chiaramente ritenuto «ammissibile l'impugnazione della cartella (e/o del ruolo) che non sia stata (validamente) notificata e della quale il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l'estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario».

Le Sezioni unite avevano senza incertezze respinto la tesi che inibire l'impugnazione su questi presupposti potesse avere l'effetto di limitare il numero delle controversie portate davanti al giudice, in base alla considerazione, che «l'impugnazione della cartella, ancorché “ritardata”, interverrebbe in ogni caso al momento della notifica dell'atto successivo, mentre la proposizione “anticipata” di essa potrebbe evitare l'emissione e la notifica (quindi l'impugnazione) dell'atto successivo e perciò indurre un possibile effetto deflativo».

Orbene, con l'introduzione del predetto comma 4-*bis* ed in particolare a seguito della pronuncia a SS.UU., il diritto difesa appare quantomeno compresso e tutte le procedure pendenti verrebbero liquidate con pronuncia di inammissibilità senza tener conto della loro eventuale fondatezza del merito, dei costi sostenuti dal contribuente per accedere alla giustizia, dei costi conseguenti alla registrazione delle pronunce di inammissibilità che ricadrebbero sui medesimi e del lasso di tempo intercorso tra la iscrizione a ruolo dei procedimenti e la data di pubblicazione del decreto-legge.

Tale norma, volta innegabilmente a deflazionare il contenzioso e fortemente voluta dal direttore dell'Agenzia delle entrate in considerazione che circa il 40% dei ricorsi pendenti contro l'Agenzia della riscossione riguardano impugnazioni di estratti di ruoli afferenti a cartelle di pagamento invalidamente notificate (o prescritte), va sì a ridurre notevolmente il contenzioso contro l'ADER, ma a assieme a tale effetto comprimerebbe eccessivamente ed enormemente il diritto di difesa di tutti i cittadini, in palese violazione sia dell'art. 24 della Costituzione (che garantisce a tutti i cittadini il diritto di difesa), sia dell'art. 3 (principio di uguaglianza) che dell'art. 113, commi 1 e 2 (secondo i quali «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. La tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti»).

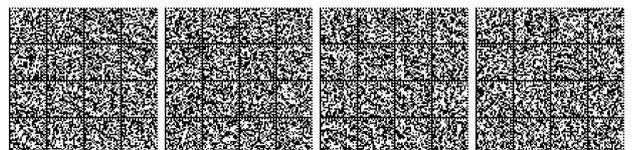
Va inoltre considerato che i tre casi eccezionali in cui è possibile impugnare l'estratto di ruolo sono davvero insufficienti rispetto alle molte altre ragioni per cui i contribuenti potrebbero avere un concreto interesse e far annullare cartelle di pagamento afferenti a debiti tributari o previdenziali non dovuti (o a sanzioni di altro tipo non dovute): si pensi, ad esempio, ai casi in cui il cittadino abbia necessità di costituire una società, o di accedere al credito, o di accettare un'eredità con il rischio di subire un pignoramento, o di acquistare un'autoveicolo con il rischio di subire un fermo amministrativo, o di acquistare un'abitazione con il rischio di subire un'iscrizione di ipoteca, e via così.

La casistica delle ipotesi in cui il contribuente avrebbe interesse ad impugnare la cartella a mezzo estratto di ruolo è alquanto ampia.

Ad esempio basti considerare all'ipotesi in cui l'ADER voglia procedere al fermo dei beni mobili registrati (*ex* art. 86, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973) e all'iscrizione ipotecaria (*ex* art. 77, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973), l'Agenzia della riscossione deve preventivamente notificare al debitore o ai coobbligati una comunicazione contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni, sarà eseguito il fermo o sarà iscritta l'ipoteca, senza che sia necessaria alcuna ulteriore comunicazione.

Nei suddetti casi, in base alla nuova legge il cittadino contribuente potrà impugnare il cennato preavviso di iscrizione di ipoteca o di fermo amministrativo potendo solo in tal sede far valere l'invalidità della notifica della prodromica cartella di pagamento (o la sua inesistenza, o la prescrizione del credito), purtroppo con la triste consapevolezza che il giudice adito (che sia Commissione tributaria, Giudice del lavoro o Giudice di pace, a seconda della natura del credito contestato) non riuscirà mai — per ovvi motivi di sovraccarico di lavoro — a pronunciarsi su di una richiesta di sospensiva entro i trenta giorni; intanto, il cittadino dovrà certamente subire gli effetti del fermo amministrativo del veicolo o dell'iscrizione dell'ipoteca sull'abitazione, con chiaro ed evidente danno patrimoniale.

La situazione potrebbe essere anche peggiore nel caso in cui l'Agente della riscossione proceda con un pignoramento presso terzi (ad esempio, presso il datore di lavoro del contribuente, o presso l'istituto bancario ove sussiste il conto corrente): la difesa «forzatamente posticipata», come delineata dalla nuova norma sopra citata, creerebbe al contribuente, con tutta probabilità, un danno grave, non sempre riparabile anche dopo la pubblicazione (di sicuro non tempestiva) di una sentenza a lui favorevole.



Va sul punto evidenziato che successivamente la medesima Corte di cassazione, ponendosi nel solco tracciato dall'art. 3-*bis* ed attenendosi rigorosamente al suo dettato normativo, con sentenza n. 31561 del 25 ottobre 2022 ha escluso l'interesse ad agire nel caso di dinieghi di finanziamenti bancari, ritenendo inammissibile il ricorso del contribuente laddove lo stesso lamenti l'impossibilità di accedere a finanziamenti bancari in ragione di una iscrizione ipotecaria adottata dall'Agente della riscossione.

I rischi conseguenti all'applicazione dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale), che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 con l'introduzione del comma 4-*bis*, appaiono innumerevoli.

Non può inoltre negarsi che in seguito della summenzionata pronuncia delle SS.UU. si possa essere in presenza di una evidente lesione del principio di buona fede ed affidamento del contribuente, sul quale la medesima Corte costituzionale ha più volte statuito e confermato che: «al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.) l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra dei limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (Corte cost., 2 febbraio 2014, n. 69; 17 dicembre 2013, n. 308; 30 settembre 2011, n. 257; 28 marzo 2008, n. 74 e molte altre ancora).

Lo stesso statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/2000), che tuttavia non è norma a rango costituzionale, ha però introdotto il principio di buona fede e affidamento nei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente, stabilendo con l'art. 10, n.1, una regola di condotta generale che disciplina il rapporto tributario: i rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede.

Il menzionato l'art. 10 della legge n. 212 del 2000 rappresenta, in sostanza, l'attuazione dell'art. 97 della Carta costituzionale, sicché l'Amministrazione sarebbe tenuta a non abusare delle proprie attribuzioni per cagionare un danno al contribuente, dovendo perseguire l'interesse pubblico con il minor aggravio possibile per i privati.

A tal riguardo, la Corte di cassazione, con sentenza n. 14587 del 2018 ha affermato che: «il principio di legale collaborazione e buona fede, tutelato dall'art. 10 della legge n. 212 del 2000 (c.d. Statuto del contribuente) attiene ai rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria e non è riferibile alla potestà legislativa che, ove esercitata in violazione del legittimo affidamento dei cittadini, può assumere rilevanza sotto il profilo dell'illegittimità costituzionale».

Nella fattispecie *de qua* i principi cardine dell'ordinamento tributario sembrerebbe che siano stati violati dalla potestà legislativa ragion per cui appare legittima la richiesta di un intervento della Corte costituzionale.

Intervento che appare allo stato necessario, nonostante le contrarie motivazioni articolate dalla suprema Corte nella stessa pronuncia a SS.UU., e che probabilmente la medesima pronuncia ha difatti accelerato.

D'altro canto la stesura dell'art. 3-*bis* e sua lettura combinata con la sentenza a SS.UU. n. 26283/2022 non mettono il presente giudicante nelle condizioni di fornire una possibile interpretazione adeguatrice del testo della norma.

Ed è innegabile che una interpretazione della norma in questione genererebbe un caos maggiore come verificatosi con la recente pronuncia della S.C. n. 33838 del 16 novembre 2023 che, superando la pronuncia a SS.UU., ha ritenuto ammissibile l'impugnazione dell'estratto di ruolo, nonostante sia precluso dalla norma impugnata, laddove si rischi il pignoramento della pensione, assegnando di fatto un valore privilegiato al credito pensionistico rispetto a tutti gli altri crediti.

In ordine all'*iter* che ha condotto alla adozione della norma, in via di principio la nostra Costituzione non vieta l'emanazione di norme tributarie retroattive a condizione che ci sia un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori costituzionalmente tutelati, valori che alla luce delle motivazioni adottate dal ricorrente parrebbero violati.

Partendo dal corollario (art. 11 preleggi) che: la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo; in ambito tributario le leggi retroattive emanabili possono essere leggi di interpretazione autentica, o leggi innovative con efficacia retroattiva in virtù di una specifica regolazione dello stesso legislatore.

Il comma 4-*bis* introdotto è una norma innovativa ragion per cui la sua portata retroattiva sarebbe dovuta quantomeno risultare da una inequivocabile volontà del legislatore in tal senso e non discendere da una pronuncia a SS.UU. della suprema Corte.

La modifica legislativa apportata non può essere considerata norma di interpretazione autentica e pertanto non appare anche prima del 21 dicembre 2021 poiché in contrasto con art. 1, comma 2, dello Statuto del contribuente che prevede testualmente: L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica.



È innegabile, come già precisato, che la questione investa un considerevole numero di procedimenti pendenti ed è del pari innegabile il danno ingiusto che si rischierebbe di arrecare e procurare ai contribuenti applicando una norma in disarmonia con i dettami costituzionali.

4. Non manifesta infondatezza

La questione sollevata appare rilevante e non manifestamente infondata in ordine ai seguenti punti:

4.1. Possibile violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione

Un primo dubbio che riguarda la disposizione impugnata (art. 3-*bis*, decreto-legge n. 146/2021 che ha introdotto il comma 4, all'art. 12, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973) è quello relativo alla compatibilità della stessa con i principi desumibili dagli articoli 3 e 24 della Costituzione, tenuto conto che l'impianto della norma tipizza le ipotesi in cui è ammessa l'impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento soltanto dimostrando in giudizio che l'iscrizione a ruolo può procurare un pregiudizio:

a) per la partecipazione ad una procedura di appalto, per effetto di quanto è previsto, in materia di contratti pubblici, dall'art. 80, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

b) per la riscossione di somme dovute a suo favore dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche indicate all'art. 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602;

c) per la perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Orbene l'ambito delle previsioni è alquanto riduttivo e discriminerebbe tutti i contribuenti che non operano con la pubblica amministrazione ma che dalla iscrizione a ruolo del debito erariale subiscono un pregiudizio.

Così come formulato l'art. 3-*bis*, nell'introdurre il comma 4 all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, si porrebbe in contrasto sia con il diritto di difesa del contribuente sancito dall'art. 24 della Costituzione sia il principio di eguaglianza affermato dall'art. 3 della Carta fondamentale.

La nuova disciplina, attenendosi al dettato normativo, precluderebbe al contribuente la possibilità di poter liberamente adire la giustizia in presenza di errori da parte dell'Amministrazione finanziaria e nel contempo nega il diritto di tutti «ad un equo processo» riservandolo solo a coloro che intrattengono rapporti con la pubblica amministrazione.

Il comma 4-*bis*, in contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, precluderebbe il ricorso avverso le cartelle esattoriali costringendo una ampia frangia di contribuenti ad essere inseriti all'interno di ruoli illegittimamente formati ed essere annoverati nel tempo quale debitori della pubblica amministrazione per debiti inesigibili ponendo d'altronde limitazioni immotivate all'accesso alla giustizia, non connesse con le presunte ragioni di urgenza del decreto convertito.

La nuova disposizione normativa potrebbe introdurre disparità di trattamento tra un'impresa ammessa alla tutela «preventiva» per partecipare a una gara d'appalto e una persona fisica, potenziale destinataria di un pignoramento del conto corrente e/o di un preavviso di ipoteca, alla quale è preclusa l'azione giudiziaria anticipata già ampiamente garantita prima della novella.

Il diritto alla difesa costituzionalmente garantito non può essere compromesso per far fronte a un incremento del contenzioso ed al pari non può giustificarsi una compressione del diritto alla tutela giurisdizionale posticipando la possibilità di accesso ad essa ad un momento successivo al sorgere dell'interesse ad agire e perciò ad un momento in cui è possibile che alcuni effetti lesivi dell'atto si siano già prodotti.

4.2 Possibile violazione dell'art. 77, comma 1 e 2, della Costituzione

Altro dubbio sorge in ordine alla compatibilità dell'art. 3-*bis* con i principi sanciti dall'art. 77 della Costituzione.

Effettivamente la norma tributaria di cui all'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146/2021 è stata promulgata in assenza del requisito di specifica necessità e urgenza.

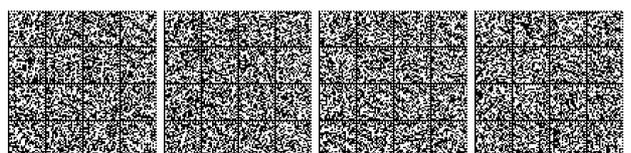
Nella fattispecie *de qua* il Governo, senza delegazione delle Camere, ha emanato il decreto-legge n. 146/2021 senza alcuna legge delega.

La delega conferita al Governo era limitata all'ambito della riforma fiscale e non della giustizia tributaria.

L'*iter* che ha condotto alla pubblicazione dell'art. 3-*bis* pare contrastare con le citate norme costituzionali e lo stesso preambolo di cui al decreto-legge n. 146/2021 non contiene alcuna specificazione in che cosa consisterebbe la straordinarietà e l'urgenza delle esigenze in materia fiscale e pertanto non sono indicati e precisati i motivi di straordinaria necessità ed urgenza per un intervento normativo come quello adottato.

Benvero, la questione sollevata apparirebbe fondata ove contesta:

l'art. 3-*bis* della legge n. 215/2021 è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, comma 1, non essendo soddisfatti i requisiti della straordinaria necessità e della straordinaria urgenza;



in ogni caso, l'art. 3-*bis* è manifestamente illegittimo per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, comma 2, in via mediata in quanto in assenza dei suddetti requisiti disciplina una materia, quale quella della giustizia e dell'accesso alla stessa, che è riservata al potere normativo del Parlamento e configurando un caso manifesto di eccesso nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza e quindi anche un possibile caso di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

4.3 Possibile violazione degli articoli 111 e 113 della Costituzione

Suscita interesse la sollevata violazione degli articoli 111 e 113 della Costituzione della norma in questione ove il principio del giusto processo verrebbe minato ed il diritto di difesa del contribuente compresso.

L'art. 111 della Costituzione nel postulare il principio del giusto processo sancisce che il giudizio deve svolgersi in condizioni di parità mentre l'art. 113 della Costituzione espressamente recita: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa».

Ebbene la norma impugnata ha pertanto introdotto nell'ordinamento una utilità solo ed esclusivamente a favore della pubblica amministrazione ed ha precluso il diritto di difesa del contribuente, restringendolo a soli tre casi tassativi sempre ad esclusivo appannaggio della pubblica amministrazione.

È pleonastico evidenziare che il divieto di impugnazione dell'estratto di ruolo, introdotto con l'art. 3-*bis*, nel comprimerebbe il diritto di difesa costringe il contribuente a trascinarsi una situazione debitoria nonostante la stessa sia illegittima, errata e/o prescritta.

4.4 Possibile violazione dell'art. 117 della Costituzione

Il ricorso alla decretazione d'urgenza per la riforma della giustizia tributaria con la introduzione del comma 4-*bis* all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, appare aver violato anche il principio sancito dall'art. 117 ove è imposto che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Come già articolato al punto 5.2, sorgono dubbi in ordine alla adozione di misure urgenti in materia di giustizia tributaria in assenza di legge delega a mezzo di decreto-legge.

L'art. 3-*bis*, adottato probabilmente con eccessiva fretta e senza l'*iter* costituzionalmente previsto, ha compresso eccessivamente la posizione dei contribuenti anche in considerazione della crisi pandemica che li ha coinvolti e della ripresa della attività di riscossione.

Da tutto ciò consegue che il comma 4-*bis* aggiunto all'art. 12 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 appare illegittimo per essere stato introdotto incostituzionalmente a mezzo decretazione d'urgenza.

5. Precedenti della Consulta

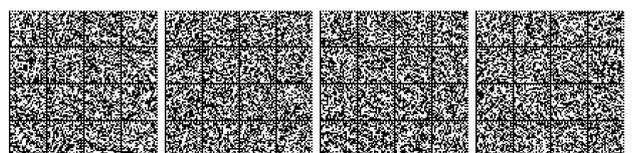
È opportuno infine rinviare ad alcune massime e recenti pronunce della invocata Corte costituzionale in ordine alla violazione combinata degli articoli 3 e 24 della Carta costituzionale in questioni assimilabili.

In primis occorre richiamare la sentenza n. 552 del 2002, cui numerose pronunce hanno fatto nel tempo riferimento, la quale per ragioni non dissimili da quelle poste a base della presente ordinanza ha sancito la illegittimità costituzionale della norma che determina un'irragionevole compressione del diritto di agire in giudizio.

La Corte costituzionale, successivamente, con recente sentenza n. 140 del 2022, partendo dal presupposto che il diritto alla tutela giurisdizionale non possa in alcun modo essere sacrificato, ha ritenuto fondata la questione con riferimento alla violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione laddove ha riconosciuto che la compressione del diritto alla tutela giurisdizionale possa avvenire solo nel rispetto del principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità, risultando costituzionalmente legittimo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo.

L'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146 del 21 ottobre 2021, in discussione, ha del tutto omesso la previsione di una adeguata tutela giurisdizionale dei diritti del contribuente lesi dall'errata attività di esazione da parte dell'Agenzia delle entrate Riscossione.

Una interpretazione adeguatrice della norma sospettata si scontrerebbe con il dato testuale traducendosi in un'interpretazione analogica assolutamente non consentita.



Molto simile alla presente questione è quella risolta con sentenza n. 228 del 2022, con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2021, convertito in legge n. 77 del 2021 — da intendersi tuttavia riferite all'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 — per violazione degli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

Con la sentenza richiamata — n. 228 del 2022 — la Corte costituzionale ha censurato la discrezionalità del legislatore nell'adottare una misura che ha eccessivamente compromesso il diritto di azione dei creditori e contemporaneamente alterato in maniera ingiustificata la parità delle parti.

La Corte chiarendo il valore fondamentale dell'art. 24 della Costituzione, ha ritenuto che la norma in discussione vulnera l'effettività della tutela garantita in quanto determina uno sbilanciamento tra esecutante privato ed esecutato pubblico in violazione del principio di parità delle parti *ex art.* 111 della Costituzione (vedasi anche sentenze nn. 236 del 2021 e 186 del 2013).

La incostituzionalità della norma è stata altresì ravvisata in mancanza di una previsione alternativa di tutela e di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco.

Nella fattispecie che ci occupa, a seguito della introduzione comma 4-*bis* dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 a seguito dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale), effettivamente la parità delle parti processuali è venuta meno in particolare per l'applicazione retroattiva riconosciuta alla sentenza n. 26283/2022 a SS.UU.

È doveroso altresì soffermarsi sull'utilizzo improprio della decretazione d'urgenza ed alla violazione dell'art. 77 della Costituzione, comma 1 e 2.

Ebbene la Corte costituzionale con pronunce n. 288 del 2019 e n. 186 del 2020 ha ribadito che la persistenza (oggettiva) di un problema può concretare le ragioni di urgenza e che ricorrendone i presupposti il Governo può ricorrere alla decretazione d'urgenza.

Nella questione sottoposta allo scrivente magistrato le regioni d'urgenza purtroppo non vengono in alcun modo esplicate ed anzi, come già sopra dedotto, nella rubrica dell'art. 1 del decreto-legge in ordine alle «misure urgenti in tema fiscale» manca la specificazione di qualsivoglia urgenza di converso la *ratio* dell'introduzione della norma viene espressamente individuato nella mera necessità di arginare l'eccessivo numero di ricorsi promossi nei confronti della Agenzia delle entrate Riscossione.

È evidente che l'esigenza della introduzione della norma abbia carattere squisitamente soggettivo e che vada a penalizzare la posizione del contribuente a tutto appannaggio dell'ente della riscossione.

Un ultimo cenno va infine svolto in ordine alla efficacia retroattiva della norma introdotta, efficacia non postulata dal legislatore ma affibbiatagli dalla suprema Corte con la — oramai storica — pronuncia n. 26283/2022.

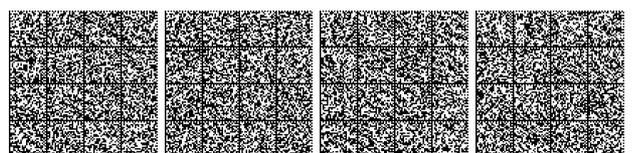
Orbene la Corte costituzionale ha più volte confermato la intoccabilità dell'art. 11 Preleggi ragion per cui: la legge non dispone che per l'avvenire, essa non tra effetto retroattivo.

In ambito tributario le leggi retroattive emanabili possono essere leggi di interpretazione autentica, o leggi innovative con efficacia retroattiva in virtù di una specifica regolazione dello stesso legislatore.

Sul punto la Corte costituzionale nella sentenza n. 66 del 2022, con riferimento alle disposizioni in materia fiscale e finanziaria, ha ribadito che: Una volta precisata la natura innovativa della suddetta disposizione, va accertato se la prevista «retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza [...] e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 39 del 2021).

Sommesso parere dello scrivente è che nella questione oggetto di vaglio di costituzionalità da un lato la retroattività non trovi giustificazione alcuna, se non quella di penalizzare i contribuenti nei giudizi già pendenti e promossi anni prima e procrastinati a causa della pandemia, e nel contempo la medesima retroattività, assolutamente non prevista dal legislatore, si ponga in netto ed aperto contrasto con valori ed interessi costituzionalmente protetti.

La norma innovativa censurata, lede la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (tra le tante, sentenze n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010) e tale lesione si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 86 del 2017, n. 87 del 2012 e n. 335 del 2003), ragion per cui l'incidente costituzionale è più che plausibile.



6. Osservazioni conclusive

La tutela anticipatoria, concessa e confermata dalle SS.UU. con la pronuncia n. 19704 del 2015, a seguito intervento art. 3-*bis*, decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 è stato del tutto preclusa per ovviare alle esigenze dell'agente per la riscossione in recepimento della proposta «Ruffini» contenuta nel documento conclusivo della Commissione interministeriale di riforma del processo tributario.

La tutela «anticipata», soluzione adottata dalle SS.UU. del 2015, soddisfaceva interessi meritevoli ed anzi costituzionalmente necessitati; lo scopo dell'azione era vedersi accertata l'invalidità della notifica dell'atto di riscossione (del ruolo e della cartella), sia per i vizi di notifica sia per lamentare l'intervenuta decadenza/prescrizione della pretesa erariale.

L'intervento del 2021, invece, ha riconosciuto la meritevolezza di questa tutela «anticipata» solo in taluni casi, riservando agli altri casi la strada dell'impugnazione «indiretta» al fine di censurare l'atto esecutivo successivo viziato dalla mancata notifica dell'atto presupposto, generando così un vuoto di tutela.

Ebbene il legislatore della novella ha discrezionalmente riconosciuto che, a certe condizioni, vi sia un interesse attuale e concreto del contribuente tale da «anticipare» la tutela dinanzi ad atti non notificati, ma lo limita a quei soli debitori che operino con la pubblica amministrazione, vuoi perché debbano partecipare ad una gara di appalto dalla quale potrebbero risultare esclusi per effetto di pendenze fiscali, vuoi perché debbano ricevere un pagamento incorrendo nelle «verifiche» di cui all'art. 48-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, vuoi infine perché possano perdere un non meglio precisato «beneficio» nei rapporti con una pubblica amministrazione.

Senonché, situazioni «omogenee» ben possono verificarsi per quei debitori che operino con controparti che non siano la pubblica amministrazione.

Quanto alla possibile esclusione da un appalto pubblico, una grave situazione di pendenze fiscali può determinare l'esclusione anche da un qualsiasi contratto, anche di appalto, in regime privatistico. L'avvenuta inclusione dei reati tributari tra i reati-presupposto del decreto legislativo n. 231/2001 spinge, infatti, anche i contraenti privati — spesso, le grandi società multinazionali — ad una attenta verifica circa le pendenze fiscali delle potenziali controparti, che potrebbero pertanto essere escluse da qualsiasi contrattualizzazione.

Quanto alle possibili falcidie dei pagamenti da ricevere, non si vede anche qui per quale motivo il contribuente che abbia rapporti solo con controparti «private», debba necessariamente subire il pignoramento presso terzi, senza possibilità di attivarsi in tempo utile per prevenirlo.

L'interesse alla preservazione dell'integrità patrimoniale non può dipendere dalla natura del debitore, pubblico o privato che sia.

Quanto infine alla possibile perdita di benefici, anche qui le ipotesi non mancano: si pensi, ad esempio, alla possibile mancata concessione, alla riduzione e/o alla revoca di finanziamenti bancari; oppure agli effetti ostativi dei debiti fiscali sulla circolazione delle aziende, le cui vicende risulterebbero negativamente influenzate, in termini di prezzo e/o di garanzie, dalle pendenze risultanti dall'estratto di ruolo o da altro documento quale la certificazione di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 472/1997.

Ma anche sul fronte penale potrebbe sussistere un interesse all'immediata rimozione delle pendenze fiscali, ove si consideri che il reato di sottrazione fraudolenta al pagamento del tributo richiede un mero credito dell'Amministrazione finanziaria suscettibile di essere azionato coattivamente.

Il vuoto di tutela appare largamente più ampio in sede di ipotesi «fallimentare».

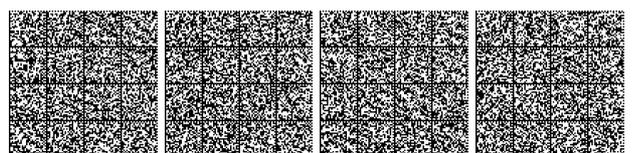
La questione sollevata incidentalmente è meritevole di disamina da parte della Corte costituzionale non potendosi sostituire alla stessa le SS.UU. della S.C.

Non può infine sottacersi che proprio la soluzione adottata dalle SS.UU. con la sentenza n. 26283/2022 abbia generato l'incidente costituzionale.

Appare irragionevole, illogica, illegittima, ingiusta ed altamente lesiva la soluzione adottata dalle SS.UU. per porre rimedio all'eccessivo numero dei procedimenti pendenti.

L'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale), che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 introducendo il comma 4-*bis*, a parere di codesto giudicante non può trovare ambito di applicazione retroattiva.

Il proliferare dei contenziosi con la emanazione della norma innovativa, seppur ingiusta, era stato arginato.



Il voler attribuire alla norma incriminata efficacia retroattiva a tutti i procedimenti pendenti disinteressandosi, a prescindere dalla decisione nel merito, della loro proposizione prima della fase pandemica, dell'attività processuale svolta, dei costi di giustizia sostenuti e dei successivi costi di registrazione delle pronunce si estrinseca quale atto di forte violazione e prevaricazione.

In definitiva l'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale), che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 introducendo il comma 4-bis, si traduce in un *vulnus* per la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita.

P.Q.M.

Visti art. 134 della Costituzione e art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli articoli 3, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215 (c.d. decreto fiscale) che ha modificato l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 con introduzione del comma 4-bis, per la violazione degli articoli 3, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso, in Napoli, 30 gennaio 2023

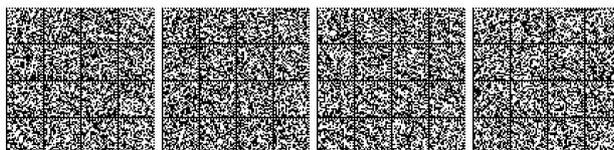
Il giudice di pace: CAPPIELLO

23C00118

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-027) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

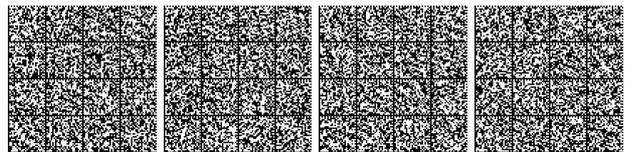
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

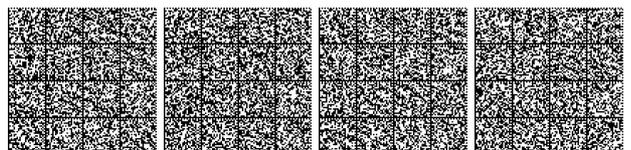
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

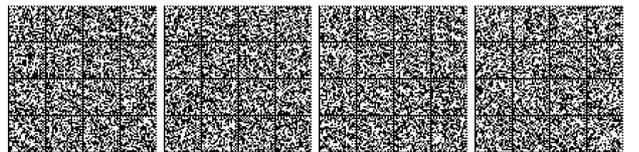
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

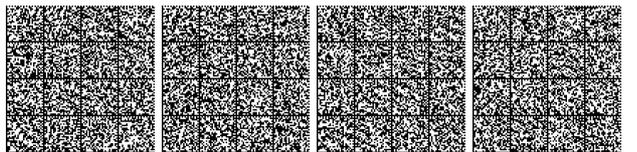
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 5,00

