

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 30

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 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. 155. Sentenza 6 giugno - 20 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Centri di riabilitazione e centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico - Sospensione dell'attività a causa dell'emergenza da COVID-19 e mancata attivazione delle procedure di cassa integrazione - Applicazione delle forme di ristoro previste dallo Stato - Violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Deroga al divieto di procedere, fino al 31 dicembre 2022, ad assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, Irfis-Finsicilia spa ed enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione - Ricorso del Governo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario - Inammissibilità delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Contributo una tantum per l'acquisto di una parrucca in favore delle donne colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Indennità agli operatori del SSR impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Estensione ad operatori impegnati presso alcune strutture (azienda ospedali riuniti Villa Sofia-Cervello di Palermo, ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e Istituto mediterraneo per i trapianti e terapie ad alta specializzazione - ISMETT) di Palermo) e al personale della Società servizi ausiliari spa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera l).

– Costituzione, artt. 81, 97, secondo e quarto comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

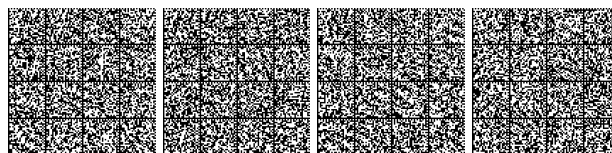
Pag. 1

N. 156. Sentenza 5 aprile - 20 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obbligo vaccinali per il personale sanitario - Effetti in caso di inadempimento - Sospensione dell'esercizio della professione - Questioni sollevate nel corso di un giudizio cautelare - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e di precauzione, di quello del buon andamento, nonché del diritto al lavoro - Inammissibilità delle questioni.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali per il personale sanitario - Effetti in caso di inadempimento - Sospensione dell'esercizio della professione e dell'iscrizione all'albo professionale - Limitazione al solo personale che svolge prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio - Omessa previsione - Questioni sollevate nel corso di un giudizio cautelare - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e di precauzione, di quello del buon andamento, del diritto al lavoro, nonché dell'interesse dei pazienti alla continuità dell'erogazione delle prestazioni sanitarie in condizioni di sicurezza - Inammissibilità delle questioni.



Salute (Tutela della) - Consenso informato - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato nei casi di trattamenti sanitari obbligatori - Omessa previsione - Questioni sollevate nel corso di un giudizio cautelare - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto alla libera manifestazione del pensiero - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, commi 1, 2, e 4 come sostituito dal decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3; legge 22 dicembre 2017, n. 219, art. 1.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 21, 32, 33, 34 35, primo comma, 36, primo comma, e 97.

Pag. 10

N. 157. Sentenza 4 - 20 luglio 2023

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Intercettazioni di conversazioni di parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati di diniego, ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost., dell'autorizzazione richiesta dalla Sezione disciplinare del CSM all'utilizzo di captazioni informatiche occasionali nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri, magistrato in aspettativa per mandato parlamentare - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Non spettanza, nei sensi di cui in motivazione, del potere della Camera dei deputati di deliberare il diniego all'autorizzazione successiva all'utilizzo di captazioni informatiche indicate - Conseguente annullamento della delibera che ha negato l'autorizzazione.

- Deliberazione della Camera dei Deputati del 12 gennaio 2022.
- Costituzione, art. 68, terzo comma.

Pag. 18

N. 158. Ordinanza 4 - 20 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Disabilità - In genere - Congedo straordinario per l'assistenza al congiunto con disabilità grave - Beneficiari - Convivente di fatto - Omessa previsione - Denunciata irragionevole violazione del principio di eguaglianza - Sopravvenuta modifica della disposizione censurata - Restituzione degli atti al giudice a quo.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
- Costituzione, art. 2, 3 e 32.

Pag. 31

N. 159. Sentenza 4 - 21 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Esecuzione forzata - Esecuzione nei confronti dei beni appartenenti alla Repubblica Federale di Germania sul territorio italiano per crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle forze del Terzo Reich tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, sulla base di una sentenza di condanna passata in giudicato - Istituzione, da parte dello Stato italiano, di apposito Fondo di ristoro cui rivalersi entro un termine decadenziale, ad esclusivo vantaggio dei cittadini italiani - Conseguente impossibilità di esercitare l'azione esecutiva, ed estinzione di quelle in corso - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto alla effettività della tutela giurisdizionale e del principio di uguaglianza tra stati sovrani e di parità tra le parti processuali - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, art. 43, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 111.

Pag. 34



N. 160. Sentenza 5 aprile - 24 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Bonifica dei siti inquinati - Attribuzione ai comuni delle relative funzioni amministrative - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, art. 5.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*). Pag. 48

N. 161. Sentenza 24 maggio - 24 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita (PMA) - Necessità del consenso - Revocabilità del consenso dell'uomo prestato dopo la fecondazione dell'ovulo e prima del suo impianto - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza nonché della libertà di autodeterminazione e del diritto convenzionale al rispetto della vita privata e familiare - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 6, comma 3, ultimo periodo.

– Costituzione, artt. 2, 3, 13, primo comma, 32, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. Pag. 56

N. 162. Ordinanza 6 - 25 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Personale sanitario - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Attribuzione, al personale della dirigenza medica e infermieristico titolare di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno con l'Azienda USL della Valle d'Aosta, di un'indennità di attrattività regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, dei principi fondamentali di riforma economico-sociale nonché eccedenza dai limiti delle competenze statutarie - Estinzione del processo.

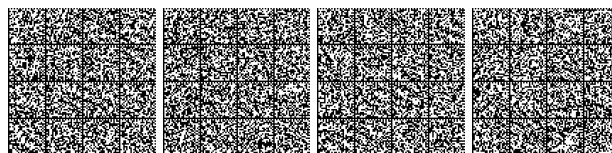
– Legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, art. 18.

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *l*) e terzo; statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, lettere *a*) e *b*). Pag. 71

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

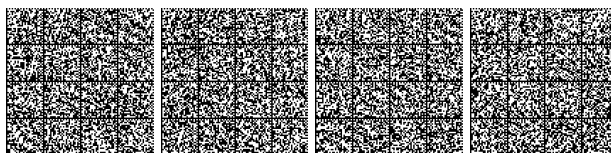
N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 giugno 2023 (della Regione Puglia)

Sport - Opere pubbliche - Disposizioni urgenti in materia di sport - Modifiche al decreto-legge n. 4 del 2022 - Interventi necessari allo svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 - Previsione che, per assicurarne la tempestiva realizzazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato su proposta e di concerto con i ministri competenti, sentiti il Presidente della Regione Puglia e il Sindaco del Comune di Taranto, è nominato un Commissario straordinario con le funzioni e i poteri stabiliti - Predisposizione da parte del medesimo Commissario della proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti - Prevista approvazione del programma, con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.



- Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (“Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”), convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, art. 33, comma 5-ter, nella parte in cui modifica i commi 5-bis e 5-ter dell’art. 9 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25..

Pag. 75



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 155

Sentenza 6 giugno - 20 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Centri di riabilitazione e centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico - Sospensione dell'attività a causa dell'emergenza da COVID-19 e mancata attivazione delle procedure di cassa integrazione - Applicazione delle forme di ristoro previste dallo Stato - Violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Siciliana - Deroga al divieto di procedere, fino al 31 dicembre 2022, ad assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, Irfis-Finsicilia spa ed enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione - Ricorso del Governo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario - Inammissibilità delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Contributo una tantum per l'acquisto di una parrucca in favore delle donne colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Indennità agli operatori del SSR impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Estensione ad operatori impegnati presso alcune strutture (azienda ospedali riuniti Villa Sofia-Cervello di Palermo, ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e Istituto mediterraneo per i trapianti e terapie ad alta specializzazione - ISMETT) di Palermo) e al personale della Società servizi ausiliari spa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16, artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera l).
- Costituzione, artt. 81, 97, secondo e quarto 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 Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2022, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppa Mistretta e Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2022 e depositato il successivo 17 ottobre (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera *l*), della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), complessivamente in riferimento agli artt. 81, 97, commi secondo e quarto, e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione.

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ai sensi del quale «[l]e disposizioni di cui all'articolo 12, comma 15, della legge regionale n. 13/2022 non si applicano alle procedure discendenti dall'applicazione del comma 17 dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni».

Ad avviso del ricorrente la detta norma, stabilendo una deroga al divieto, contenuto nell'art. 12, comma 15, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), di procedere, fino al 31 dicembre 2022, a nuove assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, in IRFIS-FinSicilia spa ed in enti sottoposti a controllo e vigilanza della regione, si porrebbe in contrasto con le previsioni dell'art. 19, commi 2 e 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), violando i principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e selettività della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, commi secondo e quarto, Cost. e la riserva di potestà legislativa attribuita allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

1.2.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le disposizioni impugnate, estendendo l'indennità prevista dal comma 8 dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022) agli operatori impegnati nell'emergenza da COVID-19 presso l'Azienda ospedali riuniti Villa Sofia-Cervello di Palermo, al personale della Società servizi ausiliari spa, impegnato presso le aziende sanitarie afferenti pazienti COVID-19, e agli operatori sanitari che hanno prestato servizio, in costanza dell'emergenza pandemica, presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e presso l'Istituto mediterraneo per i trapianti e terapie ad alta specializzazione (ISMETT) di Palermo, violerebbero la competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

Sotto altro profilo, ad avviso del ricorrente, le dette disposizioni violerebbero anche gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», ponendosi in contrasto con i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, a cui la Regione Siciliana è tuttora sottoposta, ai sensi dei quali la stessa non può individuare, né prendere in carico livelli di assistenza ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) stabiliti dalla normativa statale.



Il ricorrente ritiene, inoltre, che il citato comma 57, estendendo la corresponsione dell'indennità prevista dal comma 8 dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 agli operatori che hanno prestato servizio presso l'Ospedale Buccheri La Ferla-Fatebenefratelli e l'ISMETT di Palermo, che costituiscono strutture sanitarie private accreditate, violerebbe anche gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., sotto un ulteriore profilo, ponendosi in contrasto con l'art. 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ai sensi del quale i rapporti del Servizio sanitario nazionale (SSN) con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnnicomprensive, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale.

1.3.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

La norma stabilisce che «[r]elativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da COVID-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'articolo 109 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le norme statali richiamate dalla disposizione impugnata troverebbero applicazione esclusivamente nel periodo di emergenza da COVID-19, cessato nel marzo 2022, per cui l'estensione del loro ambito temporale di applicazione all'intero anno 2022 violerebbe i vincoli posti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, a cui la Regione Siciliana è sottoposta, così ledendo il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, discendente dal comma 80 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, secondo il quale, in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

1.4.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che modifica il comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritenendo anch'esso lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Ad avviso del ricorrente, infatti, alla Regione Siciliana, assoggettata al rispetto del piano di rientro dal disavanzo sanitario, sarebbe vietata l'erogazione di livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto ai LEA stabiliti dalla normativa statale, per cui la disposizione impugnata, che stabilisce l'erogazione di un contributo *tantum* dell'importo massimo di euro 300,00 per l'anno 2022 per l'acquisto di una parrucca, quale presidio necessario al benessere della persona ammalata, in favore delle donne residenti in Sicilia, colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli in conseguenza della sottoposizione a trattamenti chemioterapici o affette da alopecia conseguente ad altre patologie, violerebbe il più volte citato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, discendente dal comma 80 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, secondo il quale, in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

2.- Con atto depositato il 18 novembre 2022, la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, si è costituita in giudizio limitatamente ad alcune delle disposizioni impugnate e precisamente, per quanto qui rileva, in relazione agli artt. 13, commi 11, 20, 21 e 57, e 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

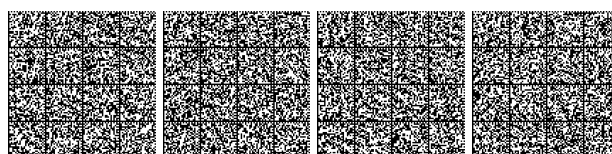
2.1.- Preliminarmente, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità di tutte le censure proposte con il ricorso, ritenute prive di motivazione, anche in quanto basate su una ricostruzione parziale del quadro normativo di riferimento.

La resistente rileva che il ricorso in via principale, oltre ad identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione, deve contenere, per superare uno scrutinio di ammissibilità, che deve essere svolto in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, anche una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, posto che l'impugnativa deve essere fondata su una motivazione adeguata e non meramente assertiva.

La difesa regionale eccepisce, poi, in particolare, l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 in quanto il ricorrente, nell'atto introduttivo del giudizio, si sarebbe limitato ad indicare le norme che si assumono violate, senza però fornire alcuna specifica argomentazione a sostegno dell'impugnativa.

2.2.- Nel merito, la Regione Siciliana ritiene prive di fondamento le censure promosse con il ricorso.

2.2.1.- La difesa regionale sostiene che le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, sarebbero state promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sulla base dell'erroneo presupposto che tali disposizioni, nell'estendere i benefici previsti dal comma 8 dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, si porrebbero in contrasto con il sistema di determinazione dei trattamenti economici per i dipendenti pubblici contrattualizzati riservato alla contrattazione collettiva dall'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.



Tali censure risulterebbero, invece, non fondate in quanto, come evidenziato da questa stessa Corte nella sentenza n. 155 del 2022 in relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 7 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), le norme in esame non contengono previsioni direttamente incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e, quindi, sulla disciplina nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le disposizioni impugnate, come il già menzionato art. 7 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, opererebbero, infatti, un semplice rinvio all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che «non stabilisce l'attribuzione diretta agli operatori sanitari impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 di un riconoscimento economico, ma autorizza le aziende del servizio sanitario regionale a liquidarlo, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori» (così la sentenza n. 155 del 2022).

La Regione Siciliana non avrebbe, pertanto, ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, in quanto le norme gravate non riconoscono direttamente il beneficio, ma si limitano a stabilire le modalità di copertura della relativa spesa.

La difesa regionale ritiene non fondate pure le ulteriori censure promosse dal ricorrente nei confronti delle dette norme e basate sul presupposto che, essendo la Regione Siciliana sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, non le sarebbe consentito di erogare, oltre la data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, livelli di assistenza ulteriori, come sarebbe nella sostanza l'indennità prevista dall'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, rispetto ai LEA stabiliti dalla normativa statale.

La resistente osserva, in particolare, che il rinvio contenuto nelle disposizioni impugnate all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che riconosce l'indennità esclusivamente per il periodo che va dal 1° marzo 2020 al termine dello stato d'emergenza sanitaria, esclude, inequivocabilmente, la corresponsione del beneficio oltre la fine dello stato di emergenza, con la conseguente insussistenza della ritenuta violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Quanto poi alla censura che investe specificamente l'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che estende detto beneficio agli operatori sanitari che hanno prestato servizio, in costanza dell'emergenza pandemica presso l'Ospedale Bucchieri La Ferla-Fatebenefratelli e presso l'ISMETT di Palermo, autorizzando, per l'esercizio finanziario 2022, la spesa di 600.000,00 euro a carico della Missione 12, Programma 5 del bilancio regionale, la difesa regionale nota che «appare evidente la finalità sottesa alle misure adottate dal legislatore regionale con le disposizioni in esame, che è quella di assicurare uguale trattamento a quei soggetti che, pur non essendo dipendenti delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, sono stati direttamente impiegati nelle attività di contrasto alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19 e sottoposti al medesimo carico di lavoro ed agli stessi rischi».

2.2.2.- Con riferimento, infine, all'impugnativa avente ad oggetto l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 ritenuto lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, la Regione nota, preliminarmente, che le censure riguardano esclusivamente l'art. 20, comma 1, lettera l), che ha modificato il testo del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

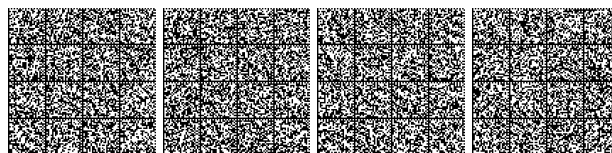
La resistente rileva che tale modifica sarebbe stata disposta dalla Regione Siciliana al solo fine di superare i rilievi formulati dal Ministero dell'economia e delle finanze, con la nota 14 luglio 2022, prot. n. 194401, per eliminare il paventato contrasto con l'art. 81 Cost. del testo originario del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

La difesa regionale nota, inoltre, che l'intervento in questione, esulando completamente dalla materia dei LEA, non potrebbe in alcun modo ritenersi assoggettato ai vincoli derivanti dal piano di rientro del disavanzo sanitario, come risulterebbe chiaramente dalla circostanza che la relativa spesa risulta coperta nell'ambito della Missione 12 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» del bilancio regionale.

3.- In data 14 febbraio 2023 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa in cui contesta le affermazioni della difesa regionale sull'asserita indeterminatezza del petitum del ricorso, ribadendo la piena ammissibilità e fondatezza delle censure promosse.

3.1.- In particolare, con riguardo all'impugnazione avente ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ritenuto lesivo degli artt. 97, commi secondo e quarto, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, la difesa dello Stato contesta l'inammissibilità delle censure per carenza dei requisiti argomentativi minimi.

Ad avviso del ricorrente, infatti, «appare sufficiente al riguardo richiamare la portata della norma regionale (l'articolo 3, comma 17, della L.R. Sicilia n. 27/2016) menzionata nel corpo del qui impugnato articolo 13, comma 11, della L.R. n. 16/2022. Come invero già chiaramente dedotto nell'originario motivo di impugnazione, l'articolo 3, comma 17, della L.R. n. 27/2016, dispone - in maniera all'evidenza programmatica - che "la Regione adotta le iniziative necessarie



per l'assunzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato presso apposito ente regionale o società partecipata, per i soggetti titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato prorogato ai sensi del comma 9, che alla data del 31 dicembre 2018 risultino ancora titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato stipulato con la Regione, con gli enti sottoposti a vigilanza e tutela della stessa e con gli enti del settore sanitario o con gli enti pubblici territoriali della Regione, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (...)».

Il ricorrente ritiene, in altri termini, che la disposizione impugnata costituisca attuazione surrettizia della detta «norma regionale programmatica, (indebitamente e manifestamente derogatoria dell'articolo 18 del D.L. n. 112/2008), in quanto sottrae il personale “precario” menzionato nella norma regionale del 2016 al necessario divieto di procedere a nuove assunzioni, promozioni e modifiche della pianta organica in società partecipate, in Irfis-Finsicilia S.p.A., ed in enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione (appunto disposto dall'articolo 12, comma 15, della L.R. Sicilia n. 13/2022)».

Sulla base di tali ragioni, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la questione promossa debba, pertanto, ritenersi ammissibile e fondata in quanto «la norma *de qua* invero le stabilizzazioni già previste dalla L.R. n. 27/2016, consentendo de facto la stabilizzazione - anche presso società a partecipazione regionale - di personale precario della Regione e di altri enti regionali: è dunque per tale semplicissimo sillogismo, riveniente dal coordinamento delle norme regionali menzionate nell'articolo 13, comma 11, della L.R. n. 16/2022, che risulta di tutta evidenza come esso si ponga in frontale contrasto con l'articolo 19 del D. Lgs. n. 175/2016, con conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost., e dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e selettività della Pubblica Amministrazione, di cui all'articolo 97, commi secondo e quarto, Cost.».

3.2.- Con riguardo, invece, alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, l'Avvocatura generale dello Stato contesta l'assunto della difesa regionale secondo cui la misura disposta dalla disposizione impugnata dovrebbe ritenersi estranea al settore sanitario e, quindi, non interferente con il piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Il ricorrente rileva, in particolare, che tale conclusione risulterebbe smentita dal tenore complessivo dell'intervento normativo, in quanto l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 ha modificato il comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale prevede che l'attuazione della misura in parola debba avvenire «[c]on delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per la salute, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana», onde stabilire «i criteri, i requisiti e le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma», il che confermerebbe, senz'altro, l'attinenza della misura disposta al settore sanitario e l'interferenza con il piano di rientro dal disavanzo.

4.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle rispettive difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

1.1.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dal ricorrente con il medesimo ricorso, vengono in esame in questa sede quelle relative agli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57 e 92, e 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ritenendo che la disposizione consenta la stabilizzazione di personale precario della Regione Siciliana e di altri enti regionali, ponendosi così in contrasto con quanto disposto dall'art. 19, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e dei principi di buon andamento, imparzialità e selettività della pubblica amministrazione stabiliti dall'art. 97, commi secondo e quarto, Cost.

1.3.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.



Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le dette disposizioni, estendendo l'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, che stabilisce l'attribuzione di una specifica indennità agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ponendosi in contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

Le disposizioni impugnate violerebbero, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, anche gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ponendosi in contrasto con i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, a cui la Regione Siciliana è tuttora sottoposta, e ai sensi dei quali la stessa non può individuare, né prendere in carico livelli di assistenza ulteriori, quale sarebbe, invece, nella sostanza, l'indennità prevista nelle disposizioni censurate, rispetto ai LEA stabiliti dalla normativa statale.

Ad avviso del ricorrente, poi, l'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, estendendo la corresponsione dell'indennità agli operatori sanitari che hanno prestato servizio, in costanza dell'emergenza pandemica, presso l'Ospedale Bucchieri La Ferla-Fatebenefratelli e l'ISMETT di Palermo, che costituiscono strutture sanitarie private accreditate, violerebbe gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. anche sotto un ulteriore profilo.

La detta disposizione, infatti, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale i rapporti del SSN con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprendenti, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, inoltre, che l'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, violi gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ritenendo che le norme statali richiamate dalla disposizione impugnata debbano trovare applicazione esclusivamente nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, cessato nel marzo 2022, mentre la disposizione impugnata estenderebbe il loro ambito temporale di applicazione all'intera annualità del 2022, ponendosi così in evidente contrasto con il citato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, secondo il quale, in costanza di piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione.

1.5.- Il ricorrente, infine, impugna l'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che modifica il comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritenendolo lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Ad avviso del ricorrente, infatti, la disposizione impugnata, prevedendo l'erogazione di un contributo una tantum dell'importo massimo di euro 300,00 per l'anno 2022 per l'acquisto di una parrucca in favore delle donne residenti in Sicilia colpite dallo stato patologico della perdita dei capelli, individuerrebbe un livello di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale, il che comporterebbe la violazione dell'obbligo di contenimento della spesa pubblica sanitaria, costituente principio di coordinamento della finanza pubblica, a cui sono tenute le regioni soggette a piano di rientro.

2.- La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio limitatamente alle questioni relative agli artt. 13, commi 11, 20, 21, 57, e 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ha eccepito, in via generale, l'inammissibilità delle impugnative statali in quanto non adeguatamente argomentate.

Sotto questo profilo la difesa regionale eccepisce, in particolare, l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, in quanto il ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio si sarebbe limitato ad indicare le norme che si assumono violate, senza fornire alcuna argomentazione a sostegno delle censure.

La difesa regionale deduce, comunque, nel merito delle questioni, che le impugnazioni statali sarebbero non fondate.

3.- In relazione alle questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, l'eccezione della difesa regionale è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini [...] più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (*ex multis*, sentenza n. 171 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 119 del 2022 e n. 219 del 2021). Il ricorrente, pertanto, «ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (così sentenza n. 95 del 2021).



Il ricorrente si limita, invece, nel caso in esame, a riportare il testo della disposizione impugnata e ad affermare che «la norma *de qua* fa salve le stabilizzazioni già previste dalla L.R. n. 27/2016, consentendo de facto, e fra l'altro, la stabilizzazione - anche presso società a partecipazione regionale - di personale precario della Regione e di altri enti regionali», senza però chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso *vulnus*.

Né consentono di comprendere l'esatta portata e il significato delle censure le ulteriori considerazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato nella memoria integrativa depositata in data 14 febbraio 2023.

Pertanto, le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 devono essere dichiarate inammissibili in quanto formulate in modo generico e assertivo.

3.1.- Ad analoghe conclusioni si deve pervenire per le questioni promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, nei confronti delle disposizioni dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che stabiliscono l'attribuzione di una indennità agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, estendendo l'originario ambito di applicazione dell'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020.

Anche in questo caso le censure evocano i parametri costituzionali ritenuti lesi in modo meramente assertivo e, comunque, omettono la ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento.

Il ricorrente si limita, infatti, a richiamare - in riferimento alla dedotta violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. - esclusivamente l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ai sensi del quale le regioni sottoposte ai piani di rientro dal disavanzo sanitario sono obbligate a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e, comunque, a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione dei detti piani, senza però considerare le altre disposizioni rilevanti in materia, tra cui l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) che, con specifico riferimento al tema dei LEA, prevede la separazione contabile delle relative risorse.

Le censure formulate dal ricorrente si limitano soprattutto all'affermazione che le «norme regionali non risultano coerenti neppure con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui la Regione Siciliana è tuttora sottoposta», senza fare riferimento a specifica documentazione e omettendo ogni considerazione in relazione ai rapporti tra i vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e le esigenze derivanti dalla situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19.

Dalla mancata considerazione delle menzionate disposizioni e dalla totale genericità delle censure, consegue, pertanto, l'inammissibilità delle dette questioni.

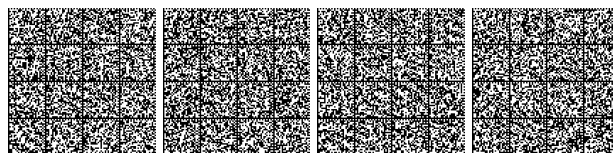
3.2.- Deve, infine, essere dichiarata inammissibile anche la questione dell'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, modificativo del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ritenuto dal ricorrente lesivo degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

La disposizione impugnata stabilisce che «[a]lla legge regionale 25 maggio 2022, n. 135 sono apportate le seguenti modifiche:[...] l) al comma 73 dell'articolo 13 sono apportate le seguenti modifiche: 1) le parole “contributo di euro 300” sono sostituite dalle parole “contributo una tantum dell'importo massimo di euro 300 per l'anno 2022”; 2) le parole “È istituita la ‘Banca dei capelli’ con la funzione di radicare la cultura della donazione.” sono soppresse; 3) le parole “in via sperimentale,” sono soppresse; 4) le parole “Per gli anni successivi l'entità degli stanziamenti è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni.” sono soppresse».

3.2.1.- In proposito va, preliminarmente, evidenziato che il testo del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, modificato dalla disposizione impugnata, è stato, successivamente a questa prima modifica, integralmente sostituito dall'art. 26, comma 14, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), con decorrenza dal 1° marzo 2023 e applicabilità dal 1° gennaio 2023.

Il citato *ius superveniens* deve essere ritenuto, però, ininfluenza nel presente giudizio, dovendo escludersi che, a seguito della detta sopravvenienza, sia cessata la materia del contendere o che, a seguito di questa, sia possibile trasferire la questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione.

3.2.2.- Questa Corte ha affermato che ricorrono i presupposti di una decisione di cessazione della materia del contendere solo ove lo *ius superveniens* abbia carattere soddisfacente delle doglianze mosse con il ricorso e non vi sia stata applicazione medio tempore della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017).



Nel caso in esame la sopravvenienza normativa ha eliminato l'autorizzazione della spesa relativa all'esercizio finanziario 2022, contenuta nel testo originario del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, ma solo con applicabilità dal 1° gennaio 2023, né è stato fornito alcun elemento da cui possa ricavarsi che la disposizione impugnata non abbia avuto, medio tempore, applicazione.

Da ciò consegue che non sussistono i presupposti della cessazione della materia del contendere con riferimento alla detta impugnazione.

3.2.3.- La questione avente ad oggetto l'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 deve essere dichiarata inammissibile in considerazione dell'insufficienza della motivazione e dell'incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Anche in questo caso l'Avvocatura generale dello Stato, nell'articolare le sue censure, fa riferimento al piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Siciliana in termini del tutto generici, senza produrre in giudizio alcuna documentazione e senza analizzare neppure il programma operativo di consolidamento e sviluppo 2019-2021 del sistema sanitario siciliano, limitandosi a menzionare, come norma interposta violata, l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Nel ricorso, in particolare, non si rinviene alcuna utile argomentazione in ordine ai motivi per i quali sarebbero violati dalla disposizione impugnata i vincoli derivanti dal piano di rientro del disavanzo sanitario, rimanendo, in particolare, del tutto assertiva la tesi del ricorrente secondo cui il contributo regionale per le parrucche graverebbe sulla spesa sanitaria della Regione.

Va, inoltre, considerato che le censure formulate dal ricorrente si rivolgono non nei confronti delle specifiche statuizioni introdotte dalla disposizione impugnata, ma riguardano, nella sostanza, l'autorizzazione di spesa per l'esercizio finanziario 2022 di euro 309.864,60 contenuta nel testo originario del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, disposizione non impugnata nei termini dal Presidente del Consiglio dei ministri, e non modificata sotto questo aspetto dalla disposizione impugnata.

Pertanto, l'impugnativa in esame risulta inammissibile anche per la tardività del ricorso, considerato che riguarda, in realtà, previsioni normative contenute nel testo originario del comma 73 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 e non già le disposizioni successivamente introdotte dall'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

4.- L'eccezione di genericità delle impugnative avanzata dalla difesa regionale non risulta, invece, fondata con riferimento alle restanti questioni promosse dal ricorrente, che risultano chiaramente delineate e motivate e che, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

5.- Nel merito, le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non sono fondate.

Le disposizioni impugnate non contengono, infatti, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, previsioni direttamente incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e, quindi, sulla disciplina in materia di ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Esse si limitano ad operare, invece, un espresso rinvio all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 che non stabilisce l'attribuzione diretta di un'indennità agli operatori impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ma autorizza solo le aziende a liquidarla, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori.

Le disposizioni impugnate si collocano, pertanto, «in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia dell'ordinamento civile» (così sentenza n. 155 del 2022).

6.- Parimenti non fondata è la questione avente ad oggetto il comma 57 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

Il ricorrente ritiene che la disposizione in esame violi gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto contrastante con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale i rapporti del SSN con i soggetti privati accreditati sono regolati da appositi accordi contrattuali che remunerano le prestazioni rese attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprendenti, con ciò escludendo la remunerabilità dei singoli fattori produttivi, compresi gli oneri per il trattamento economico del personale.

Dall'analisi del relativo capitolo di bilancio, risulta, in modo inequivoco, che non vengono in considerazione erogazioni destinate alle strutture sanitarie private accreditate, ma, piuttosto, una indennità direttamente attribuita, per finalità di politica sociale, agli operatori sanitari che hanno prestato servizio presso l'Ospedale Bucchieri La Ferla-Fate-



benefratelli e presso l'ISMETT di Palermo in costanza dell'emergenza pandemica; si tratta, peraltro, di una indennità che non grava sul fondo sanitario regionale la relativa spesa, ma che fa carico, invece, alla Missione 12 (Diritti sociali, Politiche sociali e Famiglia), Programma 5 (Interventi per le famiglie) del bilancio regionale.

Il che determina la non fondatezza delle censure promosse dal ricorrente.

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che «[r]elativamente alle forme di ristoro da riconoscere ai centri di riabilitazione di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successive modificazioni ed ai centri diurni per i soggetti affetti da disturbi dello spettro autistico, destinatari di apposito budget per l'anno 2020, che hanno temporaneamente sospeso l'attività a causa dell'emergenza da Covid-19 e che non abbiano attivato le procedure di cassa integrazione per i propri dipendenti, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificata dall'articolo 109 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77».

In proposito il ricorrente afferma che «[l]e norme statali ivi richiamate (DD.LL. n. 18/2020 e n. 34/2020) sono tuttavia norme adottate in periodo emergenziale, che esaurivano i loro effetti limitatamente a tale periodo. Il comma in esame è invece in vigore per l'anno 2022, al di fuori del periodo emergenziale (cessato a marzo 2022), e non coperto dalla legislazione vigente. Pertanto, quanto disposto dall'articolo in esame non risulta coerente con la programmazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione siciliana, né con la legislazione vigente».

La disposizione si pone dunque in contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto le vigenti disposizioni in materia di Piano di rientro dal disavanzo sanitario si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

Difatti, secondo il disposto dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, gli interventi individuati dal Piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne altri che siano di ostacolo alla piena attuazione del suddetto piano. Questa Corte ha affermato che la vincolatività dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020).

Tali considerazioni, unitamente a quanto già affermato, determinano l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 92, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97, commi secondo e quarto, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera l), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 20, 21 e 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 57, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), 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 6 giugno 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230155

N. 156

Sentenza 5 aprile - 20 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obbligo vaccinali per il personale sanitario - Effetti in caso di inadempimento - Sospensione dell'esercizio della professione - Questioni sollevate nel corso di un giudizio cautelare - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e di precauzione, di quello del buon andamento, nonché del diritto al lavoro - Inammissibilità delle questioni.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali per il personale sanitario - Effetti in caso di inadempimento - Sospensione dell'esercizio della professione e dell'iscrizione all'albo professionale - Limitazione al solo personale che svolge prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio - Omessa previsione - Questioni sollevate nel corso di un giudizio cautelare - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e di precauzione, di quello del buon andamento, del diritto al lavoro, nonché dell'interesse dei pazienti alla continuità dell'erogazione delle prestazioni sanitarie in condizioni di sicurezza - Inammissibilità delle questioni.

Salute (Tutela della) - Consenso informato - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato nei casi di trattamenti sanitari obbligatori - Omessa previsione - Questioni sollevate nel corso di un giudizio cautelare - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto alla libera manifestazione del pensiero - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, commi 1, 2, e 4 come sostituito dal decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3; legge 22 dicembre 2017, n. 219, art. 1.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 21, 32, 33, 34 35, primo comma, 36, primo comma, e 97.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 4, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia dal COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nonché degli artt. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) e 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana nel procedimento vertente tra R. R. e altri e l'Ordine degli psicologi della Regione Siciliana, con ordinanza del 12 settembre 2022, iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di R. R., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di R. S. e G. V., di A. C., di A. C. e di L. B.;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Augusto Sinagra per R. S. e G. V., Emilio De Stefano per A. C., Massimo Agerli e Angelo Di Lorenzo per A. C., Angelo Di Lorenzo per R. S. e G. V. e per A. C., Davide Di Paola per R. R. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 settembre 2022, iscritta al n. 118 reg. ord. 2022, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato tre diversi gruppi di questioni di legittimità costituzionale.

Il primo gruppo ha ad oggetto l'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia dal COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento del medesimo obbligo, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 della Costituzione, «sotto il profilo che il numero di eventi avversi, la inadeguatezza della farmacovigilanza passiva e attiva, il mancato coinvolgimento dei medici di famiglia nel triage pre-vaccinale e comunque la mancanza nella fase di triage di approfonditi accertamenti e persino di test di positività/negatività al Covid non consentono di ritenere soddisfatta, allo stadio attuale di sviluppo dei vaccini anti Covid e delle evidenze scientifiche, la condizione, posta dalla Corte costituzionale, di legittimità di un vaccino obbligatorio solo se, tra l'altro, si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze “che appaiano normali e, pertanto, tollerabili”».



Il secondo gruppo di questioni ha ad oggetto l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nella parte in cui prevede che l'inadempimento dell'obbligo vaccinale comporta la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 32, primo comma, 33, 35, primo comma, e 36, primo comma, Cost.

Il terzo gruppo, infine, ha ad oggetto l'art. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., in considerazione dell'«intrinseca irrazionalità del dettato normativo», stante la «richiesta di sottoscrizione di tale manifestazione di volontà all'atto della sottoposizione ad una vaccinazione indispensabile ai fini dell'esplicazione di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto al lavoro; e poiché tale determinazione deriva dalla circostanza che la legge, nell'aver introdotto e disciplinato il consenso informato, non ha dettato un'apposita clausola di salvaguardia nell'ipotesi trattamento farmacologico obbligatorio».

2.- Il giudice rimettente espone di essere investito dell'appello cautelare proposto da uno psicoterapeuta iscritto all'Albo degli psicologi della Regione Siciliana avverso la delibera del Presidente dell'Ordine degli psicologi della Regione Siciliana, relativa all'«accertamento dell'inadempimento obbligo vaccinale all'esito delle verifiche di cui all'art. 4, comma 3, D.L. 44/2021, come modificato dal D.L. 171/2021, conv. con Legge 3/2022 e consequenziale sospensione dall'esercizio professionale ed annotazione nell'Albo professionale».

3.- Con riferimento alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* sostiene che dalla decisione di questa Corte deriverebbe un diverso esito del giudizio sotto il profilo della valutazione del *fumus boni iuris*.

Il rimettente rileva, inoltre, che l'interesse della parte appellante non possa essere soddisfatto mediante la “sospensione impropria” del giudizio nelle more della decisione su analogo incidente dallo stesso Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana sollevato in altro giudizio con ordinanza del 22 marzo 2022 (reg. ord. n. 38 del 2022), in quanto tale sospensione impropria avrebbe precluso alla parte la possibilità di partecipare alla discussione dell'incidente davanti a questa Corte.

Il giudice *a quo*, sempre ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, «osserva che non può rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul provvedimento impugnato, come si argomenta dall'art. 9 e dall'art. 62 comma 4 c.p.a e quindi non può esimersi dall'esaminare nel merito l'incidente cautelare».

4.- Relativamente alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale in esame, il giudice rimettente ripropone l'articolata motivazione posta a supporto della propria precedente ordinanza di rimessione (iscritta al reg. ord. n. 38 del 2022), con la quale venivano sollevate questioni di legittimità costituzionale di analogo tenore, e specifica di tener conto degli approfondimenti istruttori disposti nel corso di quel giudizio, ovvero sia quelli affidati a un collegio composto dal Segretario generale del Ministero della Salute, dal Presidente del Consiglio superiore della sanità e dal Direttore della Direzione generale di prevenzione sanitaria, per chiarire diversi profili relativi all'efficacia dei vaccini, anche con riferimento alle varianti COVID-19, al numero di ricoveri e decessi dei vaccinati contagiati, anche comparandoli con quelli dei non vaccinati.

4.1.- Il giudice *a quo* parte dalla giurisprudenza costituzionale in materia di vaccinazioni obbligatorie, secondo la quale l'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute della singola persona (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto delle altre persone e con l'interesse della collettività. In particolare viene ricordato come questa Corte (con le sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990) abbia precisato che - ferma la necessità che l'obbligo vaccinale sia imposto con legge - la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost. alle seguenti condizioni: *a)* se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; *b)* se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»; *c)* se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria.

Il rimettente sottolinea, quindi, di doversi rifare alla richiamata giurisprudenza per valutare l'attuale piano vaccinale obbligatorio, pure nella dichiarata consapevolezza di confrontarsi con principi affermati in riferimento a situazioni ordinarie, «non ravvisandosi precedenti riferiti a situazioni emergenziali ingenerate da una grave pandemia».

Tanto premesso, afferma che, nel caso in esame, può dirsi soddisfatto - oltre che il presupposto sub *c)*, stante la riconducibilità, ex art. 20 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, dell'obbligo vaccinale in esame alla disciplina di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, tra-



sfusioni e somministrazione di emoderivati) - anche il presupposto sub *a*). Sotto tale profilo, in particolare, il Collegio rimettente sostiene la natura non sperimentale dei vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 e rammenta che - come evincibile dalla relazione trasmessa a seguito della propria ordinanza istruttoria - l'autorizzazione all'immissione in commercio condizionata è lo strumento che permette alle autorità regolatorie di approvare un farmaco rapidamente in presenza di una necessità urgente, garantendo, comunque, che il vaccino approvato soddisfi i rigorosi standard dell'Unione europea quanto a sicurezza, efficacia e qualità, ma senza considerare concluso il processo di valutazione al momento dell'immissione in commercio, in quanto si prevede che gli sviluppatori presentino dati supplementari sul vaccino anche successivamente.

4.1.1.- Così concluso con riferimento ai parametri sub *a*) e *c*), il giudice *a quo* ravvisa insuperabili elementi di criticità con riferimento al restante profilo sub *b*), relativamente ai cosiddetti eventi avversi.

Il Collegio rimettente segnala che dai nuovi dati risulta che il numero di eventi avversi da vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 è superiore alla «media [...] degli eventi avversi già registrati per le vaccinazioni obbligatorie in uso da anni», e, per di più, lo è di diversi ordini di grandezza. Sulla base di tali dati conclude per una necessaria «rivalutazione degli orientamenti giurisprudenziali fin qui espressi sulla base di dati ormai superati», nel senso che il vaccino incide negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato a vaccinarsi, oltre quelle conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili».

4.1.2.- Il giudice rimettente si sofferma anche sull'inadeguatezza del triage pre-vaccinale, valorizzando fondamentalmente tre aspetti: 1) il difetto di coinvolgimento del medico di base, unico detentore di un'approfondita conoscenza dei propri assistiti; 2) l'assenza di previsione di esami di laboratorio, quali accertamenti diagnostici da eseguire prima della vaccinazione, o test, inclusi quelli di carattere genetico; 3) la mancanza di un test per la rilevazione dell'infezione da SARS-CoV-2, idoneo a evidenziare una condizione di infezione in atto.

4.1.3.- Infine, con specifico riferimento alla sospensione dell'attività professionale quale conseguenza dell'indebitamento dell'obbligo vaccinale, viene stigmatizzata la irragionevolezza e sproporzionalità della misura, soprattutto in ordine a quelle professioni - quale quella in esame - che si prestano a essere svolte senza contatto fisico con il paziente e con modalità a distanza mediante l'utilizzo dei comuni strumenti telematici e telefonici.

4.1.4.- In ordine al secondo gruppo di questioni, relativo alla mancata esclusione dell'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di trattamenti sanitari obbligatori e, in particolare, di vaccinazione obbligatoria, il giudice *a quo* espone che, per quanto emerge dall'istruttoria effettuata, al momento dell'anamnesi pre-vaccinale, in conformità alla normativa in questione, viene effettivamente raccolto il consenso informato.

Da ciò deriverebbe, dunque, l'intrinseca irrazionalità del dettato normativo, in quanto sarebbe richiesta la sottoscrizione di tale manifestazione di volontà all'atto della sottoposizione ad una vaccinazione indispensabile ai fini dell'esplicazione di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto al lavoro.

5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni di legittimità costituzionale inammissibili e, nel merito, non fondate.

5.1.- In via preliminare vengono sollevate diverse eccezioni di inammissibilità con riferimento al primo e al terzo gruppo di questioni.

5.2.- Quanto al merito, l'Avvocatura generale dello Stato - con riferimento al primo gruppo di questioni - ricorda che questa Corte ha fissato con chiarezza le condizioni in presenza delle quali la legge impositiva di un trattamento sanitario può ritenersi conforme al parametro costituzionale di cui all'art. 32 Cost., richiamate anche dal giudice rimettente.

5.2.1.- La difesa dello Stato svolge, anzitutto, una serie di argomentazioni tese a comprovare che il trattamento vaccinale è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri (considerazione sulla quale lo stesso rimettente concorda).

Si sofferma, poi, sulla circostanza che l'obbligo vaccinale «non incid[e] negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili».

Sempre con il necessario conforto dei dati tecnico-scientifici offerti dalle autorità ed organismi competenti - con relativa allegazione della documentazione dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e dell'Istituto superiore di sanità (ISS) e del Ministero della salute - l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che il sistema assicurava (e assicura) il rispetto del parametro costituzionale della non eccedenza la normale tollerabilità dell'evento avverso, correttamente inteso.

Per giungere a tale conclusione ricostruisce la procedura di autorizzazione dei vaccini e sostiene il carattere «non sperimentale» del vaccino per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2; espone le modalità di realizzazione dell'attività di farmacovigilanza attiva e passiva, affermando l'attendibilità dei dati raccolti sull'incidenza di eventi avversi conseguenti alla vaccinazione; sostiene l'irrelevanza - ai fini della verifica del rispetto dell'art. 32 Cost. e



comunque di qualsiasi altro parametro costituzionale - del mancato coinvolgimento dei medici di famiglia nel triage pre-vaccinale, nonché della mancanza nella fase di triage di approfonditi accertamenti e di test di positività/negatività all'infezione da SARS-CoV-2.

In chiusura della trattazione del primo gruppo di questioni, la difesa dello Stato, tirando le fila di quanto esposto, affronta le singole argomentazioni svolte dal giudice rimettente.

In particolare, contesta l'affermazione di inattendibilità del sistema, sostenuta dal Collegio rimettente nonostante l'autorevolezza e ufficialità della fonte, e rileva come il numero elevato di segnalazioni sia indice di elevato monitoraggio e non di maggiori rischi. Soprattutto, stigmatizza la mancata ponderazione, da parte del giudice *a quo*, del fatto che la disposizione censurata ha introdotto un obbligo vaccinale settoriale e non generalizzato, che, proprio in considerazione della peculiare posizione dei sanitari, deporrebbe per la correttezza del bilanciamento operato tra la libertà di autodeterminazione del singolo e le esigenze di interesse pubblico, e tra queste, in primis, quelle concernenti la tenuta dei presidi ospedalieri e la garanzia, per chi necessita di cura e assistenza, di poterle ricevere in condizioni di massima sicurezza e di minor rischio di contagio possibile.

5.3.- Con riferimento al secondo gruppo di questioni, viene, in particolare, segnalato che la modifica intervenuta con il d.l. n. 172 del 2021, come convertito, che ha espunto dall'articolo la locuzione «prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2», così estromettendo il sanitario inadempiente all'obbligo vaccinale dall'esercizio di tutte le attività riconducibili alla sua professione senza la predetta limitazione, rappresenterebbe la ragionevole risposta al mutato contesto fattuale, caratterizzato dall'aggravarsi della situazione pandemica.

5.4.- Quanto al terzo gruppo di questioni, infine, la difesa dello Stato ne sostiene la manifesta infondatezza, rilevando, in particolare, che, nel caso di specie, trattandosi di vaccinazione obbligatoria, non si potrebbe neanche parlare di consenso, essendo quest'ultimo esercitabile solo laddove vi sia la possibilità di rifiutare il trattamento sanitario, circostanza esclusa *ex lege* in tutti i casi di vaccinazione obbligatoria.

6.- Con atto depositato il 3 novembre 2022 si è costituito in giudizio l'appellante nel giudizio *a quo*.

Egli, riportandosi alle argomentazioni del giudice rimettente, sottolinea che - come già esposto nelle interlocuzioni che aveva avuto con l'Ordine degli psicologi - la sua attività professionale tipica in presenza si svolge con una notevole distanza tra lui e i pazienti mentre l'altra parte della sua attività, costituita dall'insegnamento, può essere svolta anche con tecniche di comunicazione a distanza. La possibilità, dunque, che una parte almeno dello svolgimento della professione non comporti contatti diretti con i terzi avrebbe consentito una misura diversa e più limitata rispetto alla radicale interdizione dallo svolgimento di qualunque attività professionale.

Insiste dunque sulla sproporzionalità e irragionevolezza della misura della sospensione dall'esercizio dell'attività professionale, con conseguente violazione anche dell'art. 4 Cost.

6.1.- In data 13 marzo 2023 la parte ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento della questione, ribadendo le argomentazioni già svolte nel proprio atto di costituzione.

7.- In data 14 marzo 2023 l'Avvocatura ha depositato memoria, eccependo l'inammissibilità degli interventi e insistendo sulla non fondatezza delle questioni sollevate, anche alla luce del contenuto dei comunicati stampa delle sentenze n. 15 e n. 14 del 2023 di questa Corte pubblicati nel frattempo.

8.- Nel presente giudizio le associazioni Avvocati Liberi - United Lawyers for Freedom, PRODIRMED - Associazione italiana dei medici, professionisti dirigenti della sanità, ANISAN - Associazione nazionale italiana operatori della sanità pubblica e privata, e CoScienze Critiche hanno presentato opinioni ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ammesse con decreto presidenziale del 1° marzo 2023.

9.- Nel giudizio sono stati altresì depositati numerosi atti di intervento. Uno di essi è stato presentato con l'indicazione, in epigrafe, dell'intitolazione "intervento/opinione", accompagnato dalla richiesta che venga esaminata la possibilità di considerare il proprio atto alla stregua di opinio.

Tutti gli interventi presentano un contenuto omogeneo.

Più precisamente, essi sono presentati da operatori sanitari non vaccinati, destinatari della sospensione ex art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito. Sotto il profilo della legittimazione, gli intervenienti assumono di rivestire la medesima condizione di diritto sostanziale dell'impugnante incidentale di cui all'ordinanza di rimessione o posizioni giuridiche sostanziali individuali identiche o comunque direttamente connesse per strettissima dipendenza rispetto alla parte principale e quindi accomunate dal concreto esito del presente giudizio, stante il carattere trasversale della questione incidentale sollevata su uno dei generali e preliminari presupposti di ammissibilità costituzionale dello stesso atto dell'imposizione di un qualsiasi obbligo vaccinale. Quanto al merito della questione in esame, viene sostenuta l'illegittimità costituzionale dell'imposizione dell'obbligo vaccinale, contestando, in sintesi, la sicurezza e l'efficacia dei vaccini anti COVID-19 oggetto del predetto obbligo, nonché la criticità del sistema di farmacovigilanza passiva, oltretutto che l'irragionevolezza dell'imposizione dell'obbligo vaccinale alle persone dotate di immunità naturale.



Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza del 12 settembre 2022, iscritta al n. 118 reg. ord. 2022, ha sollevato tre diversi gruppi di questioni di legittimità costituzionale.

Il primo gruppo riguarda l'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento all'obbligo vaccinale, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 Cost., «sotto il profilo che il numero di eventi avversi, la inadeguatezza della farmacovigilanza passiva e attiva, il mancato coinvolgimento dei medici di famiglia nel triage pre-vaccinale e comunque la mancanza nella fase di triage di approfonditi accertamenti e persino di test di positività/negatività al Covid non consentono di ritenere soddisfatta, allo stadio attuale di sviluppo dei vaccini anti-Covid e delle evidenze scientifiche, la condizione, posta dalla Corte costituzionale, di legittimità di un vaccino obbligatorio solo se, tra l'altro, si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»».

Il secondo gruppo di questioni ha ad oggetto il successivo comma 4 del medesimo art. 4, nella parte in cui prevede che l'inadempimento dell'obbligo vaccinale comporta la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 32, primo comma, 33, 35, primo comma, e 36, primo comma, Cost., in quanto la sospensione, quale conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, viene estesa a tutte le attività professionali, in qualunque modalità esse vengano svolte, e cioè anche se svolte da remoto e senza contatti con il paziente; nonché per disparità di trattamento derivante dall'equiparazione tra la sospensione dell'esercizio della professione e quella dell'iscrizione all'albo professionale; infine, in quanto «[i]l divieto assoluto di svolgere l'attività professionale, imposto ai professionisti che la esercitano in forma autonoma, non sembra [...] costituire il mezzo più adeguato e proporzionato per garantire il contestuale parziale soddisfacimento dell'interesse del professionista a svolgere l'attività lavorativa ricompresa nell'ambito settoriale di riferimento, tutelato dagli articoli 1, 2, 4, 33, 35 comma 1 e 36 comma 1 della Costituzione, quale mezzo di esplicazione della propria personalità, di esercizio del diritto al lavoro nella forma della libera professione e di sostentamento personale e familiare, nonché dell'interesse dei pazienti alla continuità dell'erogazione delle prestazioni sanitarie in condizioni di sicurezza, tutelato dall'art. 32 comma 1 della Costituzione, i quali rappresentano valori fondamentali, di cui il legislatore avrebbe dovuto tenere adeguata considerazione, imponendone il sacrificio totale - ancorché temporaneo - quale extrema ratio, ovvero solo ove non fosse stato possibile individuare una soluzione alternativa meno gravosa».

Il terzo gruppo, infine, concerne l'art. 1 della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., in considerazione dell'«intrinseca irrazionalità del dettato normativo», stante la «richiesta di sottoscrizione di tale manifestazione di volontà all'atto della sottoposizione ad una vaccinazione indispensabile ai fini dell'esplicazione di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto al lavoro; e poiché tale determinazione deriva dalla circostanza che la legge, nell'aver introdotto e disciplinato il consenso informato, non ha dettato un'apposita clausola di salvaguardia nell'ipotesi trattamento farmacologico obbligatorio».

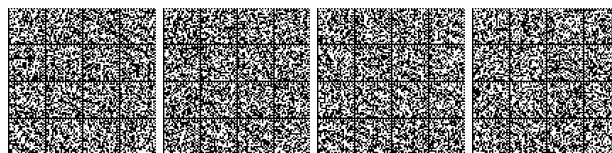
2.- Va innanzitutto confermata l'inammissibilità degli interventi ad adiuvandum spiegati nel presente giudizio, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 4 aprile 2023, allegata alla presente sentenza.

Né è ipotizzabile una sorta di conversione dell'atto di intervento inammissibile in una manifestazione dell'opinio di amicus curiae, come richiesto da uno degli intervenienti. Le significative differenze tra i due istituti, quanto a presupposti e modalità processuali, non ne consentono la compresenza nello stesso atto, in via alternativa o subordinata (in tal senso, sentenze n. 15 e n. 14 del 2023).

3.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nel corso di un giudizio cautelare, sono inammissibili per difetto di rilevanza, in assenza di una plausibile motivazione del Collegio rimettente sulla propria giurisdizione.

In punto di fatto, giova osservare che il giudice *a quo* afferma di non poter rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul provvedimento impugnato, come si argomenta dall'art. 9 e dall'art. 62, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e quindi di non potersi esimere dall'affrontare nel merito l'incidente cautelare.

3.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte in tema di necessità di una non implausibile motivazione sulla sussistenza della giurisdizione in capo al giudice rimettente e delle conseguenze della mancanza di tale motivazione in tema di rilevanza, per determinare l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale



il difetto di competenza o di giurisdizione del giudice *a quo* deve essere macroscopico e, quindi, rilevabile *ictu oculi* (con specifico riferimento alla giurisdizione, si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 101 del 2023, n. 267, n. 99 e n. 24 del 2020, n. 189 del 2018, n. 269 del 2016).

Qualora sussista l'evidenza del vizio, o nel processo *a quo* siano state sollevate specifiche eccezioni al riguardo, è richiesta al rimettente una motivazione esplicita (sentenze n. 65 del 2021 e n. 267 del 2020), rispetto alla quale il giudizio di questa Corte si ferma alla valutazione del suo carattere «non implausibile, ancorché opinabile» (sentenza n. 99 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2020, n. 269 del 2016, n. 106 del 2013 e n. 179 del 1999). Qualora, invece, difetti l'evidenza *ictu oculi* del vizio, l'ammissibilità della questione non è inficiata dalla mancanza di una motivazione espressa, là dove possa inferirsi che il giudice abbia non implausibilmente ritenuto implicita la sussistenza della sua competenza o giurisdizione (tra le ultime, sentenze n. 79 del 2022 e n. 189 del 2018).

3.2.- Le questioni in esame sono state sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, investito del ricorso proposto da uno psicoterapeuta iscritto all'Albo degli psicologi della Regione Siciliana che esercita la professione in forma autonoma, per l'annullamento della delibera del Presidente dell'Ordine degli psicologi della Regione Siciliana con cui il ricorrente è stato sospeso dall'esercizio della professione a seguito dell'accertamento dell'inosservanza dell'obbligo vaccinale.

Come si è detto, il giudice *a quo*, nell'ordinanza di rimessione, si è limitato ad affermare che «[a]i fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il Collegio anzitutto osserva che non può rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul provvedimento impugnato, come si argomenta dall'art. 9 e dall'art. 62 comma 4 c.p.a. e quindi non può esimersi dall'esaminare nel merito l'incidente cautelare».

3.3.- Tale motivazione non può essere considerata sufficiente a sorreggere il giudizio sulla rilevanza delle questioni.

3.4.- L'art. 55, comma 13, cod. proc. amm., innovando il precedente sistema quale delineato dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), espressamente prevede che il giudice amministrativo «può disporre misure cautelari solo se ritiene sussistente la propria competenza». E tale presupposto è pacificamente ritenuto riferibile anche alla giurisdizione. D'altra parte, l'insussistenza della giurisdizione si rifletterebbe inevitabilmente sul profilo del *fumus* richiesto per la misura cautelare, in assenza del quale il giudice non può accogliere la relativa istanza.

L'art. 9 cod. proc. amm. vieta sì la rilevanza d'ufficio in secondo grado del difetto di giurisdizione, richiedendo, per converso, che esso sia «dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione». Il successivo art. 62, al comma 4, elenca le violazioni rilevabili in sede di appello cautelare anche d'ufficio (la violazione, in primo grado, degli artt. 10, comma 2, 13, 14, 15, comma 2, 42, comma 4, e 55, comma 13), tra le quali manca il difetto di giurisdizione.

Il giudice rimettente si limita a evocare la norma che vieta la rilevanza d'ufficio in secondo grado del difetto di giurisdizione e su tale profilo null'altro dice. Soprattutto, nulla dice sulla sussistenza di una specifica statuizione, sia pure implicita, in punto di giurisdizione nell'ordinanza cautelare di primo grado o sull'evenienza, che pure si riscontra nella prassi della giurisprudenza cautelare in primo grado, di voler prescindere in fase cautelare dalla verifica della giurisdizione.

E però, il richiamato art. 9 cod. proc. amm., che esclude la rilevanza d'ufficio in secondo grado del difetto di giurisdizione, presuppone che nella pronuncia cautelare impugnata vi sia una specifica statuizione, sia pure implicita, sulla giurisdizione; alla quale non potrebbe essere ovviamente equiparata la scelta di prescindere dall'esame della questione di giurisdizione, cioè una «non pronuncia» sulla stessa.

Esso pertanto può essere evocato solo in quanto vi sia stata in primo grado una pronuncia sulla giurisdizione di tenore tale da essere idonea a determinare la preclusione di cui all'art. 9 cod. proc. amm. per il giudice d'appello, in forza dell'intervenuta pronuncia sulla stessa.

Di tale essenziale presupposto per l'operatività della preclusione dettata dal menzionato art. 9 il giudice rimettente nulla dice. Come sopra anticipato, egli si limita a richiamare le norme del codice di rito che, in astratto, precludono la rilevanza d'ufficio della carenza di giurisdizione, senza però tener conto della statuizione sulla giurisdizione del giudice di primo grado, e cioè del presupposto che, in concreto, determina tale preclusione. Giurisdizione amministrativa, peraltro, in data successiva all'ordinanza di rimessione, ritenuta insussistente dalle sezioni unite della Corte di cassazione con l'ordinanza 29 settembre 2022, n. 28429.

4.- Alla luce delle esposte considerazioni, le questioni di legittimità costituzionale sollevate vanno dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia dal COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento del medesimo obbligo, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, laddove prevede che l'inadempimento dell'obbligo vaccinale comporta la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 32, primo comma, 33, 35, primo comma, e 36, primo comma, Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2023

Il Cancelliere

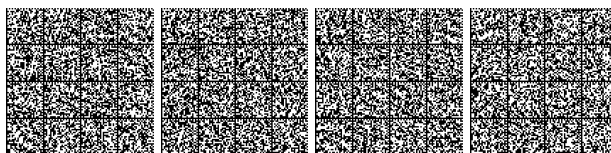
F.to: Valeria EMMA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 4 aprile 2023

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 4, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia dal COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nonché degli artt. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) e 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito



e sostituito, promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con ordinanza del 12 settembre 2022, iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022. *Rilevato* che, nel giudizio sono intervenuti, con atti depositati il 7 novembre 2022, R. S., e il successivo 8 novembre 2022, G. V., A. C., A. C. e L. B.; che gli intervenienti - esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario e, pertanto, destinatari dell'obbligo vaccinale ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito -, sostengono di trovarsi nella medesima condizione di diritto sostanziale dell'appellante di cui all'ordinanza di rimessione indicata. *Considerato* che le parti intervenienti non si sono avvalse della facoltà e del procedimento di cui all'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e che pertanto non può essere accolta l'istanza di rinvio proposta in udienza; che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, nel giudizio in via incidentale possono intervenire «i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio»; che la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è, infatti, circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo* e che «non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire» (ordinanza n. 191 del 2021); che, nel caso in esame, i soggetti intervenuti nel presente giudizio, in quanto destinatari dell'obbligo vaccinale *ex* art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, sono titolari di un interesse meramente indiretto all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale pendente dinanzi a questa Corte al pari di ogni altro soggetto dell'ordinamento che, nella qualità di esercente della professione sanitaria, non si sia sottoposto all'obbligo vaccinale; che, infatti, l'intervento di un simile terzo, ove ammesso, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2019, n. 35 del 2017 e n. 71 del 2015, con allegare ordinanze dibattimentali, nonché ordinanze n. 191 del 2021 e n. 202 del 2020); che, pertanto, gli interventi devono essere dichiarati inammissibili; che, ai sensi dell'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in tali giudizi non si applicano le disposizioni relative alle cause di astensione e di ricusazione dei giudici e che, pertanto, non vi è luogo a provvedere su ogni altra questione dedotta in sede di intervento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi di R. S., G. V., A. C., A. C. e L. B.

F.to: Silvana Sciarra, *Presidente*

T_230156

N. 157

Sentenza 4 - 20 luglio 2023

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Intercettazioni di conversazioni di parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati di diniego, ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost., dell'autorizzazione richiesta dalla Sezione disciplinare del CSM all'utilizzo di captazioni informatiche occasionali nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri, magistrato in aspettativa per mandato parlamentare - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Non spettanza, nei sensi di cui in motivazione, del potere della Camera dei deputati di deliberare il diniego all'autorizzazione successiva all'utilizzo di captazioni informatiche indicate - Conseguente annullamento della delibera che ha negato l'autorizzazione.

- Deliberazione della Camera dei Deputati del 12 gennaio 2022.
- Costituzione, art. 68, terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 (doc. IV, n. 10-A), che ha negato l'autorizzazione all'utilizzo di captazioni informatiche nell'ambito del giudizio davanti alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, R.G. n. 93/2019, nei confronti dell'onorevole Cosimo Maria Ferri, promosso dalla medesima Sezione con ordinanza-ricorso notificata il 13 ottobre 2022, depositata in cancelleria il 27 ottobre 2022, iscritta al n. 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2022, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonché l'atto di intervento di Cosimo Maria Ferri;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Franco Modugno, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Luigi Antonio Paolo Panella per Cosimo Maria Ferri, Marco Cerase per la Camera dei deputati e Luisa Torchia per il Consiglio superiore della magistratura;

deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2023.

Ritenuto in fatto

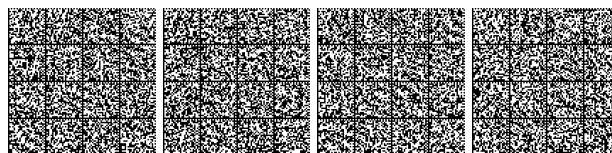
1.- Con ordinanza-ricorso notificata il 13 ottobre 2022 e depositata in cancelleria il 27 ottobre 2022, la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, (reg. confl. poteri n. 8 del 2022) in riferimento alla deliberazione del 12 gennaio 2022 della Camera dei deputati (doc. IV, n. 10-A).

Con tale atto, adottato ai sensi dell'art. 68, terzo comma, della Costituzione, è stata negata l'autorizzazione - richiesta dalla ricorrente ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) - all'utilizzazione di captazioni informatiche di conversazioni del deputato Cosimo Maria Ferri, nell'ambito del procedimento disciplinare a suo carico, nella sua qualità di magistrato fuori ruolo, effettuate nell'ambito del procedimento penale R.G. n. 6652/18, iscritto presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia nei confronti di L. P.

La ricorrente ritiene che la Camera dei deputati abbia esercitato in maniera illegittima le proprie attribuzioni, così interferendo sull'esercizio delle funzioni costituzionalmente riconosciute al CSM.

1.1.- In punto di fatto, il ricorso premette che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha promosso il procedimento disciplinare R.G. n. 93/2019 nei confronti di Cosimo Maria Ferri, magistrato collocato fuori dal ruolo organico della magistratura, in aspettativa per mandato parlamentare perché deputato della Repubblica, per i seguenti illeciti disciplinari:

a) violazione degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150», in quanto - unitamente ad



alcuni membri del CSM, a L. P. e a L. L., anch'egli parlamentare - non osservando i doveri di correttezza ed equilibrio nella qualità di magistrato, avrebbe tenuto un «comportamento gravemente scorretto nei confronti di altri magistrati componenti il Consiglio Superiore della Magistratura», idoneo a «influenzare, in maniera occulta, la generale attività funzionale della V Commissione», in particolare fornendo - per quanto da una posizione di formale estraneità alla funzione e all'attività consiliare -, nel corso di una riunione tenuta nella notte del 9 maggio 2019, un contributo consultivo, organizzativo e decisorio sul futuro conferimento di vari uffici direttivi, tra cui quello di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, di diretto personale interesse per almeno due dei soggetti presenti estranei alle funzioni consiliari, quali L. P. (concorrente all'incarico semidirettivo di Procuratore aggiunto presso il medesimo ufficio) e L. L. (imputato in un procedimento penale di risonanza nazionale pendente davanti al Tribunale di Roma, nei cui confronti il nominando Procuratore della Repubblica avrebbe dovuto sostenere la funzione di accusa);

b) violazione degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 109 del 2006, poiché, non osservando i doveri di correttezza ed equilibrio nella qualità di magistrato, avrebbe tenuto, nelle circostanze di tempo e di luogo dianzi indicate, un comportamento gravemente scorretto nei confronti dei magistrati che avevano presentato domanda per il conferimento dell'ufficio direttivo di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, pre-constituendo e concordando, fin nei dettagli, la strategia da seguire per pervenire alla nomina di uno dei concorrenti, indipendentemente dagli eventuali meriti degli altri candidati;

c) violazione dell'art. 3, comma 1, lettera i), del citato decreto legislativo, per avere, anche attraverso le condotte oggetto dei precedenti capi di incolpazione, posto in essere un uso strumentale della propria qualità e posizione, diretto a condizionare le funzioni costituzionali del CSM.

La Sezione disciplinare, con ordinanza del 30 luglio 2021, ha respinto le eccezioni preliminari dell'incolpato, secondo il quale non potrebbero essere utilizzate nei suoi confronti in sede disciplinare le captazioni di conversazioni effettuate, tramite un cosiddetto trojan horse inoculato sull'utenza telefonica in uso a L. P. nell'ambito del ricordato procedimento penale: ciò, in quanto non si tratterebbe di intercettazioni di natura "indiretta", utilizzabili solamente a seguito dell'adozione della previa autorizzazione parlamentare prevista dall'art. 4, comma 2, della legge n. 140 del 2003.

La Sezione ha ritenuto insufficienti le argomentazioni addotte dall'incolpato al fine di giustificare una conclusione diversa da quella da essa già adottata con l'ordinanza 10 luglio 2019 - confermata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione -, laddove si è motivatamente escluso che egli fosse stato inserito nel perimetro investigativo della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia e si è quindi accertata la natura "casuale" delle intercettazioni.

A fronte di tale qualificazione e reputando le intercettazioni necessarie ai fini del giudizio disciplinare, la Sezione ha quindi richiesto alla Camera dei deputati l'autorizzazione al loro utilizzo ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, con specifico riferimento alle captazioni effettuate nei giorni 9, 21, 28 e 29 maggio 2019.

Con la contestata deliberazione del 12 gennaio 2022, la Camera dei deputati ha negato l'autorizzazione, recependo la proposta della Giunta per le autorizzazioni, secondo la quale l'autorità inquirente, ponendo sotto controllo l'utenza di L. P., avrebbe in realtà inteso sottoporre a intercettazione anche l'on. Ferri e, non avendo chiesto e ottenuto la previa autorizzazione della Camera di appartenenza imposta dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003, avrebbe violato l'art. 68, terzo comma, Cost.

1.2.- Ad avviso della Sezione ricorrente, il diniego di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni «avrebbe conseguenze sulla prosecuzione del giudizio disciplinare».

Dalle captazioni emergerebbero, infatti, sia la partecipazione dell'on. Ferri all'incontro svoltosi nella notte tra l'8 e il 9 maggio 2019 presso l'Hotel Champagne di Roma con taluni componenti dell'epoca del CSM, nonché L. P. e L. L., cui si fa riferimento nei capi di incolpazione; sia il comportamento tenuto - secondo l'ipotesi accusatoria - in quella riunione da ciascuno dei partecipanti per influire sulle determinazioni dello stesso Consiglio, relativamente al conferimento degli incarichi direttivi.

1.3.- La Sezione disciplinare ritiene che la Camera dei deputati abbia esercitato in maniera non corretta le proprie attribuzioni, interferendo sulle funzioni giurisdizionali della ricorrente.

Rammenta la Sezione medesima che la Camera dei deputati ha fondato il diniego di autorizzazione sull'assunto che si tratti di intercettazioni "indirette", soggette ad autorizzazione preventiva, in quanto sin dall'origine rivolte ad accedere alla sfera comunicativa del parlamentare, anche se disposte a carico di altri soggetti, assunto che la delibera impugnata fonda sui seguenti elementi:

a) il nominativo dell'on. Ferri compare già nella richiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia di sottoporre a intercettazioni l'utenza di L. P. e nel relativo decreto del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Perugia del 21 e 22 febbraio 2019, poiché in detti atti si faceva riferimento al fatto che l'avvocato P. A., indagato in altri procedimenti presso le autorità giudiziarie di Roma e Messina, aveva operato «riferimenti chiari al Consiglio Superiore della Magistratura», nelle persone di L. P. e dell'on. Ferri;



b) nel decreto di autorizzazione alle intercettazioni veniva dato risalto al fatto che L. P. facesse uso del suo pregresso ruolo nel CSM, in particolare per quanto concerne il conferimento degli incarichi direttivi, per ottenere utilità diverse, e analoghe considerazioni venivano svolte nelle successive autorizzazioni del marzo 2019, quando erano già emersi contatti telefonici tra L. P. e l'on. Ferri;

c) nella richiesta di proroga delle intercettazioni del 3 aprile 2019 si faceva richiamo a intercettazioni di conversazioni di L. P., tra cui una del 12 marzo 2019 con l'on. Ferri, da cui si trarrebbe come L. P. fosse in grado di orientare le nomine presso diversi uffici giudiziari, così come rimarcato in un decreto del 4 aprile 2019;

d) nella richiesta di proroga del 19 aprile 2019 e nel relativo decreto del 20 successivo viene dato atto della stretta frequentazione tra L. P. e l'on. Ferri e di un incontro tra i due in data 12 marzo 2019, affermando che il rapporto tra i predetti magistrati si inseriva in «contesti connotati quanto meno da elementi di opacità»;

e) la richiesta di ulteriore proroga del 15 maggio 2019, basata su una nota del Gruppo d'investigazione sulla criminalità organizzata (GICO) della Guardia di finanza del 13 maggio, sottolinea come il rapporto tra l'on. Ferri e L. P. non fosse da ricondurre solo a ragioni associative, ma dovesse essere esteso «ad altri contesti non meglio specificati»;

f) la circostanza che la richiesta di proroga del 15 maggio, benché successiva all'incontro presso l'Hotel Champagne, faceva riferimento anche al contenuto di intercettazioni del 17 e 18 aprile 2019, sicché sarebbe inattendibile ricondurre la «casualità» delle captazioni al fatto che la lettura delle trascrizioni di tali intercettazioni e l'ascolto dell'intercettazione telefonica dell'8 maggio 2019 fossero avvenuti solo dopo che l'incontro aveva avuto luogo;

g) una nota indirizzata al GICO dal Pubblico ministero di Perugia in data 10 maggio 2019 invitava gli operatori a non attivare le captazioni qualora fosse emerso con certezza un prossimo incontro di L. P. con un parlamentare;

h) la risposta del GICO segnalava la registrazione di una conversazione con l'on. Ferri in data 8 maggio 2019, inerente alla programmazione dell'incontro registrato;

i) l'esistenza di altre quattro conversazioni indicative della finalità di organizzare l'incontro;

l) le irregolarità delle registrazioni, emergenti da alcuni intervalli nei numeri progressivi e dal transito presso server intermedi esposti ad accessi esterni.

1.4.- Ad avviso della ricorrente, la valutazione della Camera dei deputati non sarebbe condivisibile.

Infatti, l'on. Ferri non sarebbe stato mai inserito nel perimetro dell'attività investigativa svolta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia nel procedimento penale nei confronti di L. P., nel cui ambito sono state effettuate le captazioni.

La conclusione cui è giunta la Camera risulterebbe d'altronde smentita da tutti gli organi giurisdizionali che, a vario titolo, si sono pronunciati sui fatti di cui si tratta, in particolare dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione (sono richiamate le sentenze 4 agosto 2021, n. 22302 e 15 gennaio 2020, n. 741), che hanno sempre riconosciuto il carattere «casuale» delle captazioni.

1.5.- Sussisterebbe la materia di un conflitto di attribuzione.

Nel qualificare le captazioni come «indirette», la Camera dei deputati non avrebbe correttamente applicato i principi ricavabili dalla giurisprudenza di questa Corte e per di più avrebbe esorbitato dall'ambito delle proprie competenze, reinterprestando il compendio probatorio trasmesso dalla ricorrente, in contrasto con gli elementi di fatto emergenti dagli atti.

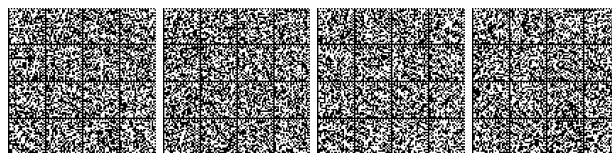
Pertanto, la Camera dei deputati sembrerebbe avere valutato le intercettazioni come se fossero state effettuate all'interno del procedimento disciplinare o comunque in vista del promovimento di un'azione disciplinare.

Tale presupposto non sarebbe corretto, poiché la legge n. 140 del 2003 esige che la valutazione sul carattere casuale delle captazioni venga svolta con riferimento alla «direzione dell'indagine penale, non di quella disciplinare», non essendo l'ambito disciplinare la sede in cui le captazioni sono effettuate, ma solo il luogo processuale in cui esse vengono recepite.

In altri termini, per valutare se l'autorità giudiziaria abbia aggirato le garanzie di cui all'art. 68, terzo comma, Cost., occorrerebbe guardare solo alla prospettiva penale e, quindi, all'esistenza di un fatto-reato, non a quella dell'illecito disciplinare funzionale.

L'aver impedito, con il diniego di autorizzazione, l'utilizzazione del materiale probatorio in questione, «penalmente neutro», avrebbe leso la giurisdizione disciplinare, «funzionale alla tutela dei valori espressi dal titolo IV della parte II della Costituzione».

1.6.- La Sezione disciplinare, richiamando la sentenza n. 270 del 2002 di questa Corte, ritiene sussistente la propria legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione, in quanto organo in posizione di indipendenza costituzionale, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene.



Del pari dovrebbe riconoscersi la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte del conflitto, in quanto anch'essa organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà, in ordine all'applicazione dell'art. 68, terzo comma, Cost.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 208 del 2022, «impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità».

3.- Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, la quale ha chiesto, in via principale, che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, in subordine, non fondato.

3.1.- Il conflitto sarebbe inammissibile «per il suo evidente carattere contraddittorio e ancipite».

Ad avviso della difesa della resistente, la ricorrente, per un verso, opinerebbe che nessuno degli indici cui questa Corte ha riferito la natura indiretta delle intercettazioni a carico del parlamentare sussisterebbe nel caso di specie; al tempo stesso, essa sembra tuttavia affermare la radicale estraneità del procedimento disciplinare all'ambito di applicazione della legge n. 140 del 2003.

Ciò rivelerebbe «la posizione incerta di parte ricorrente» e la natura ancipite e contraddittoria dell'atto introduttivo, come confermerebbe lo stesso petitum del ricorso, nel quale si domanda l'annullamento della delibera della Camera dei deputati, ma non una pronunzia sulla spettanza del potere.

3.2.- Il ricorso sarebbe comunque non fondato, perché la Camera avrebbe fatto corretta applicazione dei principi elaborati da questa Corte in materia.

Circa l'intercettazione del 9 maggio 2019, la resistente osserva che la protratta attività investigativa era consistita anche nelle captazioni informatiche nell'apparecchio di L. P. e aveva fatto subito emergere la partecipazione dell'on. Ferri alle conversazioni e agli incontri dell'indagato.

Non sarebbe persuasiva l'affermazione, contenuta nel ricorso, secondo cui l'intercettazione in parola non poteva fungere da avvisaglia dello svolgimento di un atto investigativo diretto anche contro l'on. Ferri, in quanto tale intercettazione sarebbe stata ascoltata solo successivamente.

Infatti, una prerogativa costituzionale non potrebbe dipendere da fattori casuali, dovuti a comportamenti omissivi o neglienti, e comunque rimessi alla discrezionalità degli operatori.

3.3.- Quanto alle intercettazioni successive, correttamente la Camera avrebbe dato rilievo alla nota del Pubblico ministero della Procura della Repubblica di Perugia del 10 maggio 2019, con la quale gli operatori venivano invitati a spegnere il microfono del trojan horse ove L. P. avesse interloquuto con membri del Parlamento.

Infine, nel presente giudizio non avrebbe rilevanza la sentenza emessa dalle sezioni unite della Corte di cassazione su ricorso di L. P., posto che né la Camera dei deputati né l'on. Ferri sono stati parti del relativo procedimento.

4.- È intervenuto in giudizio l'on. Cosimo Maria Ferri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o rigettato.

4.1.- In via preliminare, l'interveniente rileva come, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, sussistano i presupposti che legittimano il proprio intervento, essendo egli incolpato nel procedimento disciplinare nel cui ambito è stato sollevato il conflitto di attribuzione.

4.2.- Ciò premesso, l'interveniente assume che la ricorrente muove dall'erroneo presupposto che l'interferenza nelle sue funzioni sia ravvisabile già nel fatto che la Camera abbia valutato il compendio probatorio in modo difforme da quanto prospettato dalla Sezione stessa, come se ciò non costituisse una prerogativa del Parlamento.

Nel merito, l'interveniente osserva come l'argomento fondamentale sul quale la Sezione ricorrente si basa, nel sostenere la natura "casuale" e non "indiretta" delle captazioni, sia costituito dal fatto che l'on. Ferri non sia mai stato inserito nel perimetro dell'attività investigativa penale, come se la protezione prefigurata dall'art. 68, terzo comma, Cost. non fosse totale rispetto alla sfera delle comunicazioni del parlamentare, anche non indagato (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 113 del 2010 e n. 390 del 2007).

Non sarebbe possibile qualificare come "casuali" le captazioni delle conversazioni dell'on. Ferri alla cui utilizzazione la Sezione disciplinare ha chiesto di essere autorizzata, tanto è vero che - sostiene l'interveniente - nelle intercettazioni captate sull'utenza telefonica di L. P. il nome del parlamentare comparirebbe per ben 341 volte.

Come sottolineato dalla Camera dei deputati, gli incontri tra L. P. e l'on. Ferri sono stati addirittura monitorati e fotografati, con servizi di osservazione e pedinamento, a conferma che i loro rapporti e le loro conversazioni erano oggetto di attenzione investigativa.

Andrebbe inoltre considerato che la prima delle intercettazioni che la Sezione disciplinare chiede di poter utilizzare è stata effettuata nella notte tra l'8 e il 9 maggio 2019 presso l'Hotel Champagne, ossia presso l'albergo di Roma nel quale l'on. Ferri dimorava.



Tale intercettazione dovrebbe pertanto qualificarsi come intercettazione ambientale diretta, in quanto effettuata in luogo nella disponibilità del parlamentare.

Peraltro, dall'annotazione del GICO del 18 aprile 2019 (significativamente anteriore alle intercettazioni a mezzo trojan horse del 9 maggio 2019) risulterebbe che l'on. Ferri era stato sottoposto in via indiretta fin dal marzo 2019 a intercettazioni telefoniche, il cui ascolto aveva consentito di rilevare - per quanto ivi si legge - come tra l'on. Ferri e L. P. «intercorresse un rapporto non limitato alla mera appartenenza ad associazioni di magistrati, bensì ad altri contesti connotati da elementi di opacità», onde le conversazioni tra i due erano state ritenute «di interesse investigativo».

L'interveniente si riferisce inoltre a una nota datata 8 maggio 2019 con la quale la titolare del procedimento penale a carico di L. P. comunicava al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia che, nell'ambito di detto procedimento, erano emersi «molteplici contatti tra un indagato e Ferri Cosimo, già magistrato, attualmente parlamentare», e rappresentava - evidentemente ai fini dell'astensione - di aver avuto rapporti di amicizia e colleganza con la moglie dell'on. Ferri.

A ulteriore conferma dell'assenza di casualità, la stessa titolare del fascicolo, in data 10 maggio 2019, trasmetteva al GICO la nota che invitava gli operatori a non attivare il microfono qualora fosse emerso che L. P. fosse prossimo a incontrare un parlamentare.

4.3.- L'interveniente assume che le decisioni giurisdizionali menzionate a conforto del ricorso siano state assunte sulla base di una rappresentazione dei fatti «assolutamente incompleta e parziale», derivante dalla mancata sottoposizione alla Corte di cassazione e alla stessa Sezione disciplinare di rilevanti elementi di giudizio, tra cui le informative della Guardia di finanza dei mesi di marzo, aprile e maggio 2019, la pluralità delle captazioni «predittive» dell'incontro del 9 maggio 2019 e la nota di astensione della titolare del fascicolo penale.

Irrilevante sarebbe poi la dedotta tardività dell'ascolto delle medesime conversazioni «predittive», in quanto una prerogativa costituzionale non potrebbe essere vanificata da una condotta negligente, o comunque discrezionale, delle autorità inquirenti.

In ogni caso, anche l'ascolto tardivo non escluderebbe la violazione dell'art. 68 Cost. e dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, e ne confermerebbe anzi la gravità.

In qualsiasi momento abbia ascoltato le conversazioni «preparatorie», la Guardia di finanza avrebbe da allora acquisito la consapevolezza che alla riunione - ancora non ascoltata - aveva partecipato l'on. Ferri e che quindi proseguire nell'ascolto avrebbe determinato l'accesso al contenuto delle conversazioni del parlamentare.

Sotto altro profilo, la Sezione disciplinare, prima di chiedere alla Camera dei deputati l'autorizzazione ad utilizzare le captazioni in questione, avrebbe dovuto verificarne la regolare esecuzione, minata invece dal riscontro di gravi anomalie.

Sarebbe infatti emerso che, in violazione dell'art. 268, comma 3, del codice di procedura penale, le dette captazioni erano convogliate in due server della società privata fornitrice del trojan horse, situati in Napoli, mentre l'unico server autorizzato a riceverle era quello della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

Ciò solleverebbe fondati dubbi sulla stessa genuinità del materiale che la Sezione disciplinare chiede di utilizzare, il che non potrebbe ritenersi estraneo all'oggetto del conflitto.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Sezione disciplinare del CSM ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

5.1.- La ricorrente reputa anzitutto non fondate le eccezioni di inammissibilità del ricorso, prospettate dalla Camera dei deputati e dall'on. Ferri.

La Sezione disciplinare replica di non avere contestato che alla Camera spetti il potere di autorizzazione, ma di avere censurato le modalità con le quali essa ha esercitato tale potere in concreto.

Negando l'autorizzazione, la Camera avrebbe impedito l'utilizzazione di un materiale probatorio penalmente neutro all'interno di un giudizio disciplinare, con conseguente lesione della giurisdizione disciplinare, nella quale le acquisizioni raccolte in sede penale dovrebbero essere pienamente utilizzabili, nell'ottica del più ampio accertamento della verità materiale e dei minori limiti di acquisizione applicabili rispetto a quelli esistenti in ambito penale.

La ricorrente segnala peraltro che l'autorità giudiziaria di Perugia ha trasmesso alla Sezione disciplinare del CSM numerose captazioni di conversazioni intercorse tra L. P. e terze persone, magistrati e non, le quali hanno dato luogo all'avvio di diverse iniziative disciplinari, nel comune denominatore dell'interferenza sui processi decisionali dell'organo di autogoverno della magistratura, secondo l'ipotesi di incolpazione di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 109 del 2006.



Da queste risultanze non sarebbero mai scaturite iscrizioni di procedimenti penali, come appunto accaduto con riguardo all'on. Ferri e alla vicenda della riunione dell'8-9 maggio 2019, che rappresenta il nucleo della contestazione disciplinare.

5.2.- La ricorrente rileva altresì che le autorizzazioni previste dagli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003 costituiscono, al tempo stesso, una prerogativa parlamentare e una deroga al principio di parità di trattamento dei cittadini davanti alla giurisdizione.

Come emerge dalla giurisprudenza di questa Corte, dovrebbero essere quindi evitate improprie letture estensive, limite che vale anzitutto per il legislatore, cui è preclusa ogni integrazione o ampliamento della prerogativa.

Quanto al criterio di necessità, cui la legge n. 140 del 2003 subordina il compimento dell'intercettazione ad autorizzazione preventiva e l'utilizzazione dell'intercettazione ad autorizzazione successiva, la ricorrente osserva che, per giurisprudenza costituzionale, la relativa valutazione spetta all'autorità giudiziaria, pur tenuta a darne conto nella richiesta di autorizzazione rivolta alla Camera (sul punto si richiama la sentenza n. 188 del 2010).

A sua volta, il Parlamento non potrebbe negare l'autorizzazione all'utilizzazione di una intercettazione "fortuita" in base a criteri scelti discrezionalmente, di volta in volta, né disporrebbe di un potere di riesame dei dati processuali già vagliati dall'autorità giudiziaria, potendo solo verificare che la richiesta di autorizzazione sia coerente con l'impianto accusatorio e che non sia, dunque, pretestuosa (in proposito è citata la sentenza di questa Corte n. 74 del 2013).

Nella specie, la delibera impugnata avrebbe omesso di considerare la natura delle intercettazioni per le quali si richiedeva l'autorizzazione, adducendo, al tempo stesso, elementi a sostegno del diniego del tutto estranei a quella verifica, perché indirizzati a riesaminare dati probatori già valutati dall'autorità giudiziaria nel procedimento penale.

5.3.- La deliberazione della Camera dei deputati avrebbe poi omesso di considerare che il procedimento penale R.G. n. 66542/2018 è stato iscritto presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia in ragione dell'emersione di un'ipotesi di corruzione, qualificata ai sensi degli artt. 318, 319, 319-ter e 321 del codice penale, a carico anche di L. P.

Tali accuse non hanno però mai coinvolto l'on. Ferri, rispetto al quale anche la partecipazione alla riunione presso l'Hotel Champagne di Roma assumerebbe un significato differente nella prospettiva degli investigatori, rimanendo priva di rilevanza penale, come dimostrato dal successivo svolgimento dell'indagine.

Mancherebbero, quindi, gli aspetti essenziali per la qualificazione delle intercettazioni come "indirette": da un lato, difetterebbe del tutto un intento persecutorio nei confronti dell'on. Ferri, dato che il soggetto intercettato è stato sempre e soltanto L. P., con conseguente raccolta di numerose intercettazioni, pochissime delle quali relative a colloqui con l'on. Ferri; d'altro canto, sarebbe provata l'incidentalità della partecipazione del parlamentare alla conversazione con L. P.

6.- Anche la Camera dei deputati ha depositato memoria, insistendo per la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, a causa della sua natura ancipite, contraddittoria e incerta; in subordine, per la dichiarazione di non fondatezza, a motivo dell'esattezza delle conclusioni della Giunta per le autorizzazioni, fatte proprie dall'Assemblea.

7.- Con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 4 aprile 2023, questa Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento in giudizio dell'on. Ferri.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza-ricorso notificata il 13 ottobre 2022 e depositata in cancelleria il 27 ottobre 2022, la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, (reg. confl. poteri n. 8 del 2022) in riferimento alla deliberazione del 12 gennaio 2022 della Camera dei deputati (doc. IV, n. 10-A).

Con tale atto, adottato ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost., è stata negata l'autorizzazione - richiesta dalla ricorrente ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 - all'utilizzazione di captazioni informatiche di conversazioni del deputato Cosimo Maria Ferri, nel procedimento disciplinare a suo carico, nella sua qualità di magistrato fuori ruolo, effettuate nell'ambito del procedimento penale R.G. n. 6652/18, iscritto presso la Procura della Repubblica di Perugia nei confronti di L. P. e altri.

La ricorrente ritiene che la Camera dei deputati abbia esercitato in maniera illegittima le proprie attribuzioni, così interferendo sull'esercizio delle funzioni costituzionalmente riconosciute al CSM.



In particolare, l'interferenza sarebbe dovuta alla riqualificazione, indebitamente operata dalla Camera dei deputati, delle intercettazioni in questione come aventi natura "indiretta", in quanto sin dall'inizio preordinate a captare anche conversazioni cui ha preso parte l'on. Ferri e per le quali non è stata acquisita l'autorizzazione preventiva richiesta dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003.

La Sezione ricorrente assume, al contrario, che - per la loro natura e in considerazione del giudizio disciplinare in cui esse vengono in rilievo - le medesime intercettazioni non possano che avere carattere "casuale", sicché il loro ingresso nel compendio probatorio del giudizio disciplinare non necessitava dell'autorizzazione preliminare alla loro effettuazione, ma unicamente della autorizzazione al loro utilizzo, prevista e disciplinata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, ritualmente richiesta dalla ricorrente.

2.- In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale con cui è stato dichiarato ammissibile l'intervento dell'on. Cosimo Maria Ferri, in quanto parte del giudizio disciplinare nel cui ambito è stato promosso l'odierno ricorso per conflitto e sul cui esito la pronuncia di questa Corte è suscettibile di influire, tenuto conto che le intercettazioni, della cui utilizzabilità si discute, rilevano direttamente quali elementi di prova dei fatti dedotti nei capi di incolpazione.

Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi. Questa regola, tuttavia, non opera quando l'interveniente sia parte di un giudizio, i cui esiti o i cui effetti la pronuncia di questa Corte sia suscettibile di condizionare (sentenze n. 259 del 2019, n. 169 del 2018 e n. 107 del 2015). In caso contrario, infatti, gli interessi dell'interveniente rischierebbero di essere incisi, senza che egli possa far valere le proprie ragioni.

3.- Sempre in via preliminare va confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del conflitto già dichiarata da questa Corte, in sede di prima e sommaria delibazione, con l'ordinanza n. 208 del 2022, che ha accertato la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi.

Con riguardo al requisito soggettivo, deve essere riconosciuta la legittimazione della Sezione disciplinare del CSM a sollevare conflitto di attribuzione, poiché essa, nell'ambito del giudizio disciplinare nei confronti di magistrati, è organo competente a dichiarare, in via definitiva e in posizione di indipendenza, la volontà del potere cui appartiene (ordinanza n. 530 del 2000).

Parimenti sussiste la legittimazione della Camera dei deputati, in quanto organo competente a dichiarare, in modo definitivo, la propria volontà in ordine all'esercizio dei poteri e delle prerogative riconosciute dall'art. 68, terzo comma, Cost.

Né può dubitarsi della ricorrenza dei presupposti oggettivi del conflitto, considerato che la Sezione ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita, per effetto dell'adozione della delibera impugnata.

4.- Specifiche eccezioni di inammissibilità del ricorso sono state avanzate dalla Camera dei deputati e dall'interveniente.

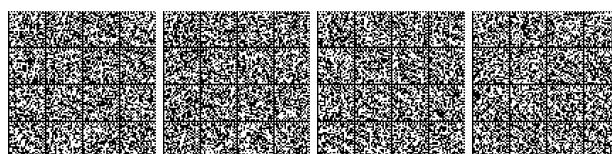
4.1.- La Camera resistente eccepisce che il ricorso sarebbe inammissibile in quanto «contraddittorio e ancipite». La Sezione disciplinare, infatti, per un verso, avrebbe richiesto l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni che vedevano coinvolto l'on. Ferri nell'ambito del procedimento disciplinare, ma, per altro verso, avrebbe posto a fondamento delle sue censure nei confronti della delibera parlamentare l'argomento secondo cui l'alternativa tra intercettazioni "indirette" e "casuali" non fosse riferibile al procedimento disciplinare. In questo modo, la ricorrente avrebbe lasciato intendere che la domanda di autorizzazione avrebbe potuto anche non essere presentata.

L'eccezione non è fondata.

La Sezione ricorrente non lamenta, infatti, l'esercizio di un potere astrattamente non spettante alla Camera dei deputati, ma si duole unicamente delle modalità costituzionalmente non corrette con le quali questo è stato esercitato nel caso di specie.

La ricorrente evidenzia la diversità dei presupposti applicativi delle autorizzazioni previste dagli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003 (relative, rispettivamente, alle intercettazioni "indirette" e a quelle "occasional", definizione quest'ultima da ritenersi più appropriata rispetto a quella di "casuali") a seconda che la relativa richiesta provenga dal giudizio penale o, come nel caso di specie, da quello disciplinare. Ma ciò non scalfisce in alcun modo l'assunto da cui muove il ricorso, e cioè che le intercettazioni in questione abbiano natura occasionale e il loro utilizzo sia subordinato al rispetto dei requisiti previsti dal richiamato art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003.

4.2.- Anche l'interveniente eccepisce l'inammissibilità del ricorso, poiché la ricorrente muoverebbe dal presupposto che alla Camera dei deputati sia inibito un riesame del compendio probatorio svolto in modo autonomo e difforme da quanto prospettato dalla medesima Sezione disciplinare. Riesame che, al contrario, non potrebbe che costituire un'essenziale «prerogativa del Parlamento».



Anche questa eccezione deve essere disattesa, in quanto avente ad oggetto un profilo che involge valutazioni sul merito dell'odierno conflitto.

5.- Giova premettere che l'art. 68, terzo comma, Cost. - all'esito della revisione costituzionale compiuta con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'articolo 68 della Costituzione), che ha sostituito l'originaria autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari con un sistema basato su specifiche autorizzazioni ad acta - stabilisce la necessità dell'autorizzazione della Camera d'appartenenza «per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza».

Alla previsione costituzionale è stata data attuazione, quanto ai presupposti e alle modalità della sua applicazione, dagli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003.

Il primo di tali articoli dispone che, laddove occorra eseguire nei confronti di un membro del Parlamento intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, o acquisire tabulati di comunicazioni, l'autorità giudiziaria competente richiede direttamente l'autorizzazione alla Camera alla quale il soggetto appartiene. Si tratta, in tal caso, di un'autorizzazione preventiva, che precede il compimento dell'atto d'indagine.

Il successivo art. 6, comma 2, prevede che «[q]ualora, su istanza di una parte processuale, sentite le altre parti nei termini e nei modi di cui all'articolo 268, comma 6, del codice di procedura penale, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati di cui al comma 1, il giudice per le indagini preliminari decide con ordinanza e richiede, entro i dieci giorni successivi, l'autorizzazione della Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate».

Nell'applicazione della garanzia di cui al richiamato art. 68, terzo comma, Cost., come anche nell'interpretazione delle disposizioni della legge n. 140 del 2003 che sono state prima richiamate, questa Corte si è costantemente attenuta al principio per cui la garanzia in parola «non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione (sentenza n. 9 del 1970)» (sentenza n. 38 del 2019; ordinanza n. 129 del 2020).

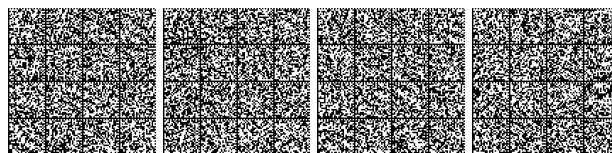
5.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003 deve essere richiesta non solo se l'atto d'indagine sia disposto direttamente nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità (intercettazioni cosiddette "dirette"), ma anche quando la captazione sia comunque volta a conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare stesso, essendo a tal fine dirimente, in sostanza, non la titolarità dell'utenza o del luogo, ma la direzione dell'atto d'indagine: cosiddette intercettazioni "indirette" (sentenza n. 390 del 2007).

La diversa fattispecie di cui all'art. 6, comma 1, della medesima legge n. 140 del 2003 («[f]uori dalle ipotesi previste dall'art. 4») si riferisce alla richiesta, sempre rivolta alla Camera di appartenenza del parlamentare, di autorizzazione all'utilizzo in giudizio di un atto d'indagine già svolto e ha ad oggetto il caso in cui l'autorità giudiziaria ritenga necessario avvalersi di intercettazioni o tabulati già acquisiti, rispetto ai quali, proprio per il carattere occasionale dell'interlocuzione del parlamentare, l'autorità giudiziaria non avrebbe potuto munirsi preventivamente dell'autorizzazione della Camera d'appartenenza (sentenze n. 114 e n. 113 del 2010, n. 390 del 2007; ordinanza n. 263 del 2010). Come già chiarito da questa Corte, la richiesta in questione mira a «prevedere - in un'ottica di prevenzione di ipotizzabili condizionamenti sullo svolgimento del mandato elettivo - forme speciali di tutela della riservatezza del parlamentare, rispetto ad un mezzo di ricerca della prova particolarmente invasivo, come le intercettazioni» (sentenza n. 390 del 2007).

6.- Tanto premesso, il ricorso deve essere accolto, nei termini di seguito precisati.

7.- Alla base dell'odierno conflitto vi è la richiesta di autorizzazione della Sezione disciplinare del CSM, presentata ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, all'utilizzo di quattro intercettazioni (del 9, 21, 28 e 29 maggio 2019), acquisite nell'ambito del procedimento penale promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia (R.G. n. 6652/18) a carico di L. P. e altri per i delitti di cui agli artt. 319, 319-ter e 321 cod. pen., trasmesse al Procuratore generale della Corte di cassazione dall'autorità procedente, ai fini dell'eventuale promovimento dell'azione disciplinare nei confronti dell'on. Ferri.

Quest'ultimo, non attinto da indizi di reità nel procedimento penale né all'epoca delle intercettazioni, né successivamente, è chiamato a rispondere di una serie di illeciti disciplinari, la cui configurazione emerge dal compendio probatorio acquisito nel corso delle indagini penali, e, in particolare, dalle richiamate captazioni informatiche disposte sull'utenza di L. P. Tali captazioni hanno evidenziato la partecipazione dell'on. Ferri alle condotte volte - secondo, in particolare, i primi due capi di incolpazione - a «influenzare, in maniera occulta, la generale attività funzionale della V Commissione dell'organo di autogoverno» anche per il fatto di «precostitui[re] e concorda[re], fin nei dettagli, la strategia da seguire ai fini di pervenire dapprima alla proposta di nomina e, quindi, alla successiva nomina di uno dei concorrenti per la funzione di Procuratore della Repubblica di Roma».



La richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle suddette captazioni nel giudizio disciplinare, avanzata dalla Sezione ricorrente alla Camera dei deputati ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, è stata respinta da quest'ultima con l'impugnata deliberazione del 12 gennaio 2022, sul presupposto che l'attività di indagine svolta nel corso del procedimento penale fosse in realtà diretta sin dall'origine ad accedere alla sfera di comunicazioni dell'on. Ferri, figurando quest'ultimo come un «chiaro bersaglio delle indagini».

Questo assunto sarebbe ricavabile, con ritenuta evidenza, dalla ricorrenza del nome dell'on. Ferri sin dai primi atti di indagine e dal contenuto di alcune captazioni di carattere “predittivo” sulla partecipazione del parlamentare stesso a incontri con L. P. (in particolare, all'incontro del 9 maggio 2019).

Ciò ha portato la Camera dei deputati a ritenere non “occasionalì”, ma “indirette” le captazioni in questione: da qui la loro radicale illegittimità siccome acquisite in origine - nel corso, cioè, del procedimento penale - in assenza dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003.

8.- La decisione sul conflitto in esame richiede, innanzi tutto, che sia evidenziata la specificità della vicenda da cui esso promana, costituita dalla diversità di procedimenti all'interno dei quali, in un primo momento, sono state effettuate le captazioni in questione, e, successivamente, si è posto il problema della loro utilizzazione.

Tale dato, correttamente rilevato dalla deliberazione impugnata, rende necessario un chiarimento sui presupposti di applicabilità degli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003 e, in particolare, sui termini di esercizio dei poteri attribuiti all'autorità intenzionata a utilizzare intercettazioni già acquisite (nel caso di specie, la Sezione disciplinare del CSM) e la Camera di appartenenza del parlamentare.

Sul punto, occorre chiarire che la Sezione disciplinare del CSM, investita dell'azione disciplinare, deve ritenersi pienamente legittimata a utilizzare in via eccezionale le intercettazioni acquisite nel corso del procedimento penale in deroga ai limiti fissati dall'art. 270 cod. proc. pen. per la restante generalità dei procedimenti, ciò che - secondo la costante giurisprudenza di legittimità - «risulta funzionale alla tutela dei valori espressi dal titolo IV della parte II della Costituzione» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 aprile 2021, n. 9390).

Pertanto, tale assunto deve essere inteso nel senso che se, in sede penale, l'imputato nel processo ad quem ha la facoltà di eccepire la mancanza o l'illegalità dell'autorizzazione, per opporsi all'utilizzabilità degli esiti di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni in un procedimento diverso da quello nel quale esse furono disposte, analoga facoltà compete all'incolpato in sede disciplinare, in ragione dei richiami al codice di procedura penale contenuti negli artt. 16 e 18 del d.lgs. n. 109 del 2006. La clausola di compatibilità contenuta in tali articoli, infatti, mentre impedisce che nei rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale operi il divieto di cui all'art. 270 cod. proc. pen. di utilizzazione dei risultati delle captazioni in procedimenti diversi da quelli per i quali le stesse siano state autorizzate, non impedisce, per contro, che anche nel procedimento disciplinare debbano ritenersi inutilizzabili intercettazioni non legalmente disposte ed effettuate nel giudizio *a quo* (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 marzo-9 aprile 2010, n. 13426).

Ciò comporta che il magistrato incolpato può mettere in discussione la legittimità delle intercettazioni acquisite al procedimento disciplinare; e, nella specie, l'on. Ferri ha già contestato la legittimità delle dette intercettazioni attraverso la proposizione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, dichiarato inammissibile da questa Corte con ordinanza n. 129 del 2020.

Altrettanto legittimamente la Camera dei deputati, se investita di una richiesta di autorizzazione alla utilizzazione, in sede di procedimento disciplinare a carico di un magistrato parlamentare, di intercettazioni effettuate nel corso di un procedimento penale a carico di soggetti diversi dal parlamentare, potrebbe respingere la richiesta ove risultasse che le comunicazioni del parlamentare fossero state indebitamente acquisite in assenza dell'autorizzazione di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003.

Ove poi, avverso il diniego dell'autorizzazione di cui all'art. 6, comma 2, della medesima legge, la Sezione disciplinare proponga conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati, compete a questa Corte valutare se le captazioni effettuate nel procedimento penale fossero qualificabili come indirette e quindi necessitassero dell'autorizzazione preventiva da parte dell'autorità procedente.

9.- Orbene, questa Corte ritiene che le circostanze sulla base delle quali la Camera dei deputati ha negato l'autorizzazione richiesta dalla Sezione disciplinare del CSM non siano tali da evidenziare che l'attività di captazione fosse univocamente diretta a intercettare anche le comunicazioni dell'on. Ferri.

9.1.- La verifica demandata a questa Corte richiede che la valutazione delle circostanze fattuali dell'attività di indagine sia effettuata in modo complessivo e non atomistico, tenuto conto che l'individuazione dell'intento perseguito da parte dell'autorità procedente risulterebbe evidente solo ove si accertasse una strategia volta a penetrare nella sfera di ascolto del parlamentare, senza il rispetto delle procedure previste dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003. Al contra-



rio, qualora il difetto di tale strategia sia comprovato dall'assenza di univocità dei singoli atti d'indagine a perseguire tale obiettivo, si deve ritenere che l'ingresso del parlamentare nel perimetro delle intercettazioni ricada nell'ambito dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003, a ciò non ostando la eventuale ed episodica emersione delle sue comunicazioni tra quelle oggetto di captazione.

9.2.- Innanzi tutto, la circostanza che l'on. Ferri non sia mai stato attinto, né nel giudizio penale né successivamente, da indizi di reità, per quanto non possa solo per questo escludere il carattere mirato degli atti di indagine, richiede che quest'ultimo sia comunque avvalorato da elementi connotati da particolare evidenza.

Il carattere preordinato dell'attività d'indagine non può, infatti, essere accertato senza tenere nel debito conto l'estraneità dell'on. Ferri rispetto ai contorni dell'accertamento penale operato nella sede da cui proviene l'attività di intercettazione ambientale, ciò che si ripercuote sull'accertamento intorno alla natura "indiretta" o "occasionale" delle captazioni in questione.

Al tempo stesso, l'emersione di indizi di reità a carico del parlamentare è un fattore che può concorrere a determinare, in seno all'autorità giudiziaria, un mutamento di obbiettivi, «nel senso che - in ragione anche dell'obbligo di perseguire gli autori dei reati - le ulteriori intercettazioni potrebbero risultare finalizzate, nelle strategie investigative dell'organo inquirente, a captare non più (soltanto) le comunicazioni del terzo titolare dell'utenza, ma (anche) quelle del suo interlocutore parlamentare, per accertarne le responsabilità penali» (sentenza n. 113 del 2010).

Se, quindi, la ricorrenza dell'intento, associato alla «direzione dell'atto di indagine», di attingere direttamente alle conversazioni del parlamentare non presuppone necessariamente la qualità di indagato dello stesso, è pur vero che l'assenza di tale qualità non può dirsi del tutto irrilevante quando, come nel caso in esame, si registri il difetto di un qualsivoglia coinvolgimento del parlamentare nel processo penale (sia preventivo che successivo, anche solo come persona offesa o informata sui fatti): tale circostanza, invero, rileva nel senso di ritenere già prima facie corretto l'agire dell'organo richiedente l'autorizzazione successiva e non incongrua la motivazione posta a fondamento della richiesta.

9.3.- Non ricorrono, peraltro, i presupposti necessari a far ritenere che gli atti di indagine siano univocamente rivolti anche a captare le comunicazioni cui ha preso parte l'on. Ferri.

Innanzi tutto, quanto alla circostanza concernente la denunciata intensità dei contatti tra L. P. e l'on. Ferri, è ragionevole ritenere, al contrario di quanto asserito nella delibera impugnata, che la stessa non fosse particolarmente rilevante, non solo per la quantità, ma anche per l'oggetto delle comunicazioni, legato essenzialmente al loro ruolo nelle associazioni interne alla magistratura e privo di ogni connessione con ipotesi di reato.

E ancora, l'interpretazione che la Sezione disciplinare ha dato della nota del 10 maggio 2019, con la quale il Pubblico ministero presso il Tribunale di Perugia intimava agli operatori di polizia giudiziaria di non attivare il microfono in caso di constatata partecipazione di un parlamentare alle conversazioni di L. P., ben può essere spiegata in chiave meramente precauzionale; ciò tanto più in quanto la stessa nota contiene anche un'indicazione uguale e contraria, e cioè quella di mantenere attivo il microfono ove la presenza di parlamentari apparisse fortuita.

Quanto, poi, alle vicende relative alla captazione delle comunicazioni intercorse nella riunione svoltasi nella notte tra l'8 e il 9 maggio 2019, va considerata la circostanza, dedotta dalla Sezione ricorrente, che l'ascolto di esse è avvenuto in un momento successivo all'emersione del contenuto asseritamente "predittivo" quanto alla presenza dell'on. Ferri.

Per quanto le difese della Camera e dell'interveniente osservino che le prerogative del parlamentare non possono risentire di un ascolto tardivo del materiale intercettato, la circostanza in questione concorre a far ritenere non univoca la dimostrazione dell'attuazione di una strategia elusiva in danno dell'on. Ferri da parte degli organi inquirenti.

Né le denunciate irregolarità di trasmissione delle captazioni possono apprezzarsi in questa sede, non essendo neppure allegata una loro incidenza sulla qualificazione "indiretta" delle captazioni stesse.

Da ultimo, proprio in considerazione della necessità che la valutazione delle circostanze fattuali avvenga in modo complessivo, e non atomistico, si deve ritenere che anche la nota datata 8 maggio 2019 del sostituto procuratore della Repubblica titolare delle indagini a carico di L. P. - potendo intendersi come una manifestazione di estrema cautela dell'inquirente - non abbia idoneità a palesare, con la necessaria univocità, che l'on. Ferri fosse divenuto il destinatario dell'atto di indagine.

In definitiva, gli elementi addotti dalla Camera dei deputati e dall'interveniente non sono idonei a dimostrare univocamente che i singoli atti e la complessiva attività di indagine svolta nel procedimento penale riguardante L. P. fossero indirizzati ad acquisire al perimento probatorio anche i contenuti ricavabili dalle captazioni che hanno coinvolto l'on. Ferri: elemento, quest'ultimo, che solo consentirebbe in maniera univoca di qualificare come "indirette", anziché "occasionalmente" le captazioni in parola.

9.4.- D'altra parte, le conclusioni raggiunte da questa Corte non si discostano da quelle cui sono addivenuti i giudizi di cassazione, instaurati dai ricorsi di L. P. nei confronti del Ministero della giustizia e definiti dalle Sezioni unite civili con le sentenze n. 22302 del 2021 e n. 741 del 2020; sentenze che la Camera dei deputati, nel negare l'autorizzazione richiesta dalla Sezione disciplinare, non ha considerato.



Si tratta di decisioni - la prima relativa alla fase cautelare del procedimento disciplinare nei confronti dello stesso L. P., la seconda concernente invece la fase di merito - nelle quali la questione del rispetto della prerogativa del parlamentare, con specifico riferimento all'on. Ferri, viene risolta tramite una diffusa motivazione, idonea a fondare un analogo apprezzamento dei fatti da parte dell'organo disciplinare sulla natura "non mirata" dell'attività captativa.

La prima delle menzionate sentenze ha infatti giudicato «tutt'altro che contraddittoria ed illogica» la valutazione di occasionalità delle contestate intercettazioni, valutazione basata sulla direzione dell'atto di indagine nei confronti del solo L. P., sull'assenza di indizi di reità a carico dell'on. Ferri e sull'esiguità delle sue intercettate comunicazioni.

Soprattutto la successiva decisione delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, intervenuta in una fase più matura di acquisizione probatoria, ha offerto un'ampia disamina di argomenti nel senso della occasionalità delle intercettazioni riferite all'on. Ferri, la cui utilizzazione la Sezione disciplinare ha quindi chiesto fosse autorizzata dalla Camera di appartenenza.

10.- Alla luce di tali considerazioni, correttamente, e nell'esercizio delle proprie attribuzioni, la Sezione disciplinare ha chiesto alla Camera di pronunciarsi sulla possibilità di utilizzare quelle captazioni ai sensi dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003.

Pertanto, deve ritenersi sussistente la menomazione delle attribuzioni lamentata dalla ricorrente Sezione disciplinare del CSM, derivante dall'interferenza sull'esercizio del potere disciplinare ad essa attribuito dall'art. 105 Cost. del non corretto esercizio del potere della Camera dei deputati previsto dall'art. 6, comma 2, della citata legge, in attuazione dell'art. 68, terzo comma, Cost.

Quest'ultima, infatti, mediante l'adozione della deliberazione impugnata, ha esercitato sì attribuzioni ad essa in astratto spettanti, ma, in concreto, travalicandone i limiti per il fatto di avere qualificato come "indirette" le captazioni riguardanti l'on. Ferri e di avere in tal modo ritenuto l'insussistenza delle condizioni per l'autorizzazione richiesta, tanto più che la delibera impugnata non si confronta adeguatamente con la circostanza che alla Sezione disciplinare non poteva (e non può) imputarsi di non aver richiesto l'autorizzazione preventiva ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, essendo tale richiesta demandata unicamente all'autorità precedente nel giudizio penale.

10.1.- Tuttavia, una volta escluso, per le ragioni suesposte, che le intercettazioni per le quali è stata richiesta l'autorizzazione fossero inutilizzabili perché effettuate in violazione dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, la richiesta di autorizzazione avanzata dalla Sezione disciplinare richiede una nuova valutazione, da parte della stessa Camera dei deputati, della sussistenza dei presupposti ai quali l'utilizzazione delle intercettazioni effettuate in un diverso procedimento è condizionata, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della medesima legge.

In questa prospettiva, l'ulteriore esercizio del potere di autorizzazione dovrà conformarsi al canone di leale collaborazione istituzionale, che si svolge «in base ai paradigmi e alle regole della correttezza nei rapporti reciproci e del rispetto dell'altrui autonomia» (sentenza n. 379 del 1992), canone al quale i poteri in conflitto si sono d'altronde finora attenuti.

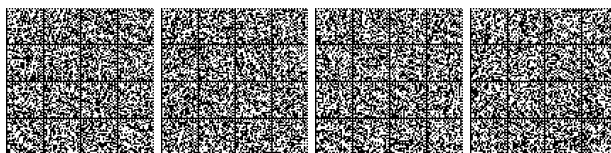
11.- In conclusione, il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Sezione disciplinare del CSM nei confronti della Camera dei deputati deve essere risolto con la statuizione che non spettava alla Camera dei deputati deliberare il diniego all'autorizzazione successiva all'utilizzo di captazioni informatiche nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri, richiesta dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, nel presupposto che esse fossero state acquisite, nel diverso procedimento penale R.G. n. 6652/18, in assenza dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003.

Per l'effetto, deve essere annullata la deliberazione assunta dalla Camera dei deputati in data 12 gennaio 2022 (doc. IV, n. 10-A).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che, nei sensi di cui in motivazione, non spettava alla Camera dei deputati deliberare il diniego all'autorizzazione successiva all'utilizzo di captazioni informatiche nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri, richiesta dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, ai sensi dell'art. 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali



nei confronti delle alte cariche dello Stato), nell'ambito del procedimento disciplinare R.G. n. 93/2019, sul presupposto che le stesse fossero state acquisite, nel diverso procedimento penale R.G. n. 6652/18, in assenza dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 4 della stessa legge n. 140 del 2003;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 gennaio 2022 (doc. IV, n. 10-A).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 4 aprile 2023

ORDINANZA

Ritenuto che è intervenuto nel giudizio il dott. Cosimo Maria Ferri, il quale, dopo aver premesso la sussistenza dei presupposti che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, legittimerebbero il proprio intervento, ha concluso per la dichiarazione di inammissibilità o per il rigetto del ricorso. *Considerato* che questa Corte ha più volte affermato che nei giudizi per conflitto di attribuzione, sebbene di regola non sia ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tale preclusione non opera quando l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito dello stesso (sentenza n. 230 del 2017 e ordinanza n. 269 del 2019), come tipicamente avviene quando l'interveniente sia parte di un giudizio comune - e in particolare del giudizio comune che ha originato il conflitto - i cui esiti o i cui effetti la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare (sentenza n. 169 del 2018, n. 259 del 2019, n. 107 del 2015, n. 221 e n. 224 del 2014): ipotesi nella quale gli interessi dell'interveniente rischierebbero di essere incisi, senza che egli possa far valere le proprie ragioni; che tale ipotesi ricorre nella specie, essendo il dott. Ferri parte - in veste di incolpato - del giudizio disciplinare nel cui ambito è stato sollevato l'odierno conflitto e sul cui esito la pronuncia di questa Corte è suscettibile di influire, stante il rilievo che - per affermazione della stessa ricorrente - le intercettazioni della cui legittimità e utilizzabilità si discute assumono quali elementi di prova dei fatti dedotti nei capi di incolpazione; che, alla luce di tali considerazioni, l'intervento del dott. Cosimo Maria Ferri è, dunque, ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento del dott. Cosimo Maria Ferri.

F.to: Silvana Sciarra, *Presidente*

T_230157



N. 158

Ordinanza 4 - 20 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Disabilità - In genere - Congedo straordinario per l'assistenza al congiunto con disabilità grave - Beneficiari - Convivente di fatto - Omessa previsione - Denunciata irragionevole violazione del principio di eguaglianza - Sopravvenuta modifica della disposizione censurata - Restituzione degli atti al giudice a quo.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42, comma 5.
- Costituzione, art. 2, 3 e 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra F. U. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 4 luglio 2023, iscritta al n. 10 del registro ordinanze del 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Mauro Sferrazza e Samuela Pischedda per l'INPS;

deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2023.

Ritenuto che, con ordinanza del 4 luglio 2022, iscritta al n. 10 del registro ordinanze del 2023, il Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), «nella parte in cui non include il convivente more uxorio tra i soggetti beneficiari del congedo straordinario per assistere il familiare con disabilità grave»;

che il giudizio principale è stato promosso da F. U. con ricorso ai sensi dell'art. 442 del codice di procedura civile, contenente istanza per cautela d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., al fine di ottenere l'accertamento del diritto al congedo di cui all'art. 4, comma 2, della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città), disposto a favore del coniuge convivente di soggetto con disabilità in situazione di gravità dall'art. 42,



comma 5, del citato d.lgs. n. 151 del 2001, per assistere la propria convivente A. V., portatrice di handicap in condizioni di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), in quanto affetta da «sclerosi multipla remittente recidivante»;

che nella ordinanza di remissione si riferisce che il ricorrente ha chiesto «in via principale, previa eventuale sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, [di] accertare e dichiarare [...] l'illegittimità» dei provvedimenti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) di diniego al godimento del congedo di cui si tratta;

che il giudice *a quo* riferisce ancora che l'INPS, nel costituirsi nel giudizio principale, ha chiesto il rigetto della domanda perché non fondata, in quanto nel vigente quadro normativo la posizione del «convivente di fatto» non potrebbe essere equiparata a quella del coniuge, avendo l'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze) previsto una perfetta equivalenza, in ordine alle disposizioni di legge che si riferiscono al matrimonio, tra «coniuge» e «parte dell'unione civile», nulla stabilendo, invece, in favore del «convivente di fatto»;

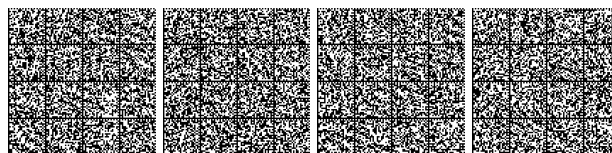
che, ancora, ad avviso dell'Istituto resistente, la questione di legittimità costituzionale sarebbe manifestamente infondata, anche perché nelle occasioni in cui questa Corte ha effettuato l'indicata equiparazione, ciò è avvenuto a tutela non già della «convivenza di fatto», intesa quale formazione sociale, ma di un diritto inviolabile della persona e, in particolare, del figlio minore della coppia convivente;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, essendo da escludere una lettura costituzionalmente orientata di tale disposizione, la quale individua la platea dei soggetti legittimati alla percezione del beneficio attraverso una elencazione specificamente definita, tale da costituire un numero chiuso, non suscettibile di estensione se non a seguito di un intervento di questa Corte (si citano le sentenze n. 232 del 2018; n. 203 del 2013; n. 19 del 2009; n. 233 del 2005);

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente fa valere il progressivo riconoscimento nell'ordinamento della «famiglia di fatto» quale soggetto titolare di situazioni giuridiche, richiamando, sul punto: la disciplina sull'esercizio congiunto della responsabilità genitoriale da parte dei genitori naturali, ove conviventi, ai sensi dell'art. 317-*bis*, comma 2, del codice civile; la legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli), che afferma l'applicabilità della disciplina sull'affidamento condiviso ai procedimenti relativi ai figli di genitori non legati da vincolo matrimoniale; la legge 9 gennaio 2004, n. 6 (Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizioni e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali), che prevede la possibilità della nomina, quale amministratore di sostegno, anche della persona stabilmente convivente con il beneficiario della misura; la legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), che abolisce ogni discriminazione tra figli legittimi e naturali; le sentenze di questa Corte n. 138 del 2010 e n. 237 del 1986, che riconducono la stabile convivenza tra due persone alla nozione di formazione sociale; la giurisprudenza di legittimità, che ha contribuito alla emersione della «famiglia di fatto» con il riconoscimento delle relative posizioni soggettive sotto il profilo risarcitorio, come è avvenuto, tra le altre, con Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 11 novembre 2008, n. 26972; la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul diritto alla vita familiare di cui all'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, che fa riferimento anche a legami familiari di fatto, come chiarito nella sentenza 24 giugno 2010, prima sezione, Schalk e Kopf contro Austria, e nella sentenza del 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia);

che, ancora, il giudice *a quo* richiama la sentenza di questa Corte n. 203 del 2013, la quale, nel riconoscere il congedo straordinario anche ai parenti ed affini entro il terzo grado, se conviventi con l'assistito, ha ricompreso tra i legittimati a percepire il beneficio i componenti della «famiglia estesa», valorizzata quale formazione in cui è garantito il diritto fondamentale alla salute del disabile;

che, pertanto, secondo il rimettente, deve ritenersi illogica e contraddittoria l'esclusione, tra i beneficiari del congedo straordinario di cui si tratta, del «convivente di fatto» legato da vincolo affettivo al disabile, ed irragionevole la compressione del diritto all'assistenza dello stesso nella sua comunità di vita, «in funzione di un dato normativo rappresentato dal mero rapporto di coniugio»;



che nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituito l'INPS, deducendo la inammissibilità o la manifesta infondatezza della questione, chiedendo, in subordine, la restituzione degli atti al giudice rimettente a seguito dell'intervenuta approvazione del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio», che, all'art. 2, comma 1, lettera *n*), nel sostituire il comma 5 dell'art. 42 del d.lgs. n. 151 del 2001, ha previsto il «convivente di fatto», di cui all'art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016, tra i soggetti fruitori del congedo straordinario del disabile grave, accordandogli il diritto di assentarsi dal lavoro ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge n. 53 del 2000;

che la nuova formulazione della norma censurata, ad avviso dell'INPS, priverebbe di rilevanza ed attualità la questione, precludendone il preliminare giudizio di ammissibilità da parte di questa Corte, e, comunque, renderebbe «necessario ed opportuno che il giudice remittente operi - laddove non sia possibile definire la controversia alla luce della nuova regola - una nuova valutazione della fattispecie alla luce dello *jus superveniens*»;

che, in ogni caso, secondo l'INPS, l'originaria formulazione dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 escluderebbe la fondatezza della prospettata questione in un contesto normativo in cui la convivenza di fatto non è stata annoverata tra le formazioni sociali di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione;

che nell'imminenza della udienza l'INPS ha depositato una memoria in cui ha insistito per la restituzione degli atti al giudice rimettente per nuovo esame o «in via di gradato subordine», per l'inammissibilità o infondatezza della questione.

Considerato che, successivamente al deposito, in data 4 luglio 2022, della ordinanza di rimessione, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 luglio 2022, n. 176, il citato d.lgs. n. 105 del 2022, il cui art. 2, comma 1, lettera *n*), ha riformulato l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 equiparando, ai fini del godimento del congedo straordinario per l'assistenza del congiunto con disabilità grave, ex art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, al coniuge convivente, il «convivente di fatto» di cui all'art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016;

che detto *jus superveniens* ha inciso in modo significativo sul quadro normativo di riferimento, integrando il contenuto della disposizione censurata secondo il verso del sollevato dubbio di legittimità costituzionale;

che si impone, pertanto, un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale ad opera del giudice rimettente;

che va, conclusivamente, disposta la restituzione degli atti al Tribunale di Trieste per un nuovo apprezzamento della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate (ordinanze di questa Corte n. 23 del 2023, n. 231, n. 227 e n. 97 del 2022), alla luce del mutato quadro normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Trieste.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 159

Sentenza 4 - 21 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Esecuzione forzata - Esecuzione nei confronti dei beni appartenenti alla Repubblica Federale di Germania sul territorio italiano per crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle forze del Terzo Reich tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, sulla base di una sentenza di condanna passata in giudicato - Istituzione, da parte dello Stato italiano, di apposito Fondo di ristoro cui rivalersi entro un termine decadenziale, ad esclusivo vantaggio dei cittadini italiani - Conseguente impossibilità di esercitare l'azione esecutiva, ed estinzione di quelle in corso - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto alla effettività della tutela giurisdizionale e del principio di uguaglianza tra stati sovrani e di parità tra le parti processuali - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, art. 43, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

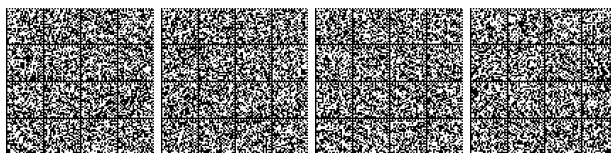
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, sezione quarta civile, ufficio esecuzioni immobiliari, nel procedimento vertente tra M.T. G. e altri e la Repubblica federale di Germania e altri, con ordinanza del 1° dicembre 2022, iscritta al n. 154 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di R. S. E. G. C., di M.T. G., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Joachim Lau per R. S. E. G. C., Salvatore Guzzi per M.T. G. e gli avvocati dello Stato Diana Ranucci e Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° dicembre 2022, iscritta al n. 154 del registro ordinanze del 2022, il Tribunale ordinario di Roma, sezione quarta civile, ufficio esecuzioni immobiliari, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79.

Il giudice *a quo* riferisce, in punto di fatto e di rilevanza, che la procedura esecutiva è stata promossa, in forza di una sentenza passata in giudicato, nei confronti della Repubblica federale di Germania, pignorando beni di tale Stato situati sul territorio italiano, dagli eredi di A. G. per il trattamento disumano subito da quest'ultimo, durante il secondo conflitto mondiale, dalle forze militari tedesche e che, nella stessa procedura, è intervenuto un altro creditore, D. C., anch'egli in virtù di un titolo esecutivo giudiziale, in qualità di erede, per il risarcimento dei danni subiti da G. C. per la cattura, la deportazione e l'internamento in un campo di concentramento.

Il giudice rimettente evidenzia, altresì, che, in data 22 maggio 2022, è intervenuta nel giudizio principale anche la Regione Sterea Ellada, sulla scorta della pronuncia di condanna della Repubblica federale di Germania resa in data 30 ottobre 1997 dal Tribunale greco di Livadia, per il risarcimento degli eredi delle vittime della strage compiuta il 10 giugno 1944 dalle forze armate tedesche a Distomo, pronuncia munita di exequatur dalla Corte d'appello di Firenze, con decisione divenuta definitiva a seguito di conferma da parte della Corte di cassazione.

Nella medesima procedura, riferisce per altro verso il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Roma, in data 2 maggio 2022, la debitrice esecutata Repubblica federale di Germania ha chiesto la declaratoria di estinzione della procedura a fronte dell'emanazione dell'art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito, ribadendo la medesima istanza a seguito della conversione della norma in legge ad opera della legge 29 giugno 2022, n. 79, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)».

Nella procedura esecutiva immobiliare in questione è, inoltre, intervenuta l'Avvocatura generale dello Stato, nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in un'ottica di collaborazione istituzionale, chiedendo l'estinzione della procedura esecutiva considerato che, proprio in forza del predetto art. 43, la Corte internazionale di giustizia aveva rinviato la decisione sulla concessione in favore della Repubblica federale di Germania di misure cautelari volte a impedire il compimento di procedure esecutive su beni di proprietà della stessa sul territorio italiano, in virtù del mancato rispetto delle statuizioni contenute nella sentenza della stessa Corte in data 3 febbraio 2012, che aveva affermato la sussistenza del principio dell'immunità dalla giurisdizione in relazione ai danni derivanti da atti bellici compiuti nel corso del secondo conflitto mondiale dalla Germania.

Rappresenta, ancora, il Tribunale rimettente che, a seguito dell'emanazione dell'art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito, il creditore procedente ed il creditore intervenuto D. C. hanno chiesto, in primis, la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 624-bis del codice di procedura civile e, in subordine, il rigetto dell'istanza di estinzione della procedura esecutiva. Sotto quest'ultimo aspetto, tali creditori hanno osservato, in particolare, che l'estinzione *ex lege* delle procedure in corso renderebbe il predetto art. 43 incompatibile con gli artt. 2, 3, 24 e 77 della Costituzione anche in relazione ai principi espressi dalla sentenza n. 238 del 2014 di questa Corte nell'analoga vicenda.

Il giudice *a quo* evidenzia che, quanto alla Regione Sterea Ellada, la stessa ha dedotto la tempestività del proprio intervento nella procedura rispetto alla data di entrata in vigore del predetto art. 43, poiché tale norma troverebbe applicazione nei soli confronti dei cittadini italiani e, in subordine, ha eccepito l'illegittimità costituzionale della stessa per contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 42 Cost.

Il Tribunale di Roma, nel delineato contesto processuale, ha ritenuto, innanzi tutto, di poter decidere sull'istanza di alcuni dei creditori di sospensione concordata della procedura esecutiva solo all'esito dell'accertamento dell'avvenuta, o no, estinzione *ex lege* della stessa sulla scorta dell'art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito.

Ha, in particolare, ricordato che tale norma, rubricata «Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945», ha previsto, a fronte dell'istituzione di detto fondo (da ora: Fondo; o anche: Fondo «ristori»), che le procedure esecutive fondate su titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei relativi danni non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente promossi sono estinti.



Il giudice dell'esecuzione immobiliare del Tribunale di Roma ha evidenziato, con specifico riguardo al profilo della rilevanza, che i creditori procedenti hanno agito in forza di una sentenza passata in giudicato nei confronti della Repubblica federale di Germania per danni riconducibili a quelli per cui è stato istituito il Fondo, ossia per i danni alla persona subiti dal proprio dante causa per il trattamento disumano durante il secondo conflitto mondiale. Talché, in applicazione del predetto art. 43, dovrebbe dichiarare l'estinzione della procedura esecutiva immobiliare.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, ritenendo non percorribile un'interpretazione costituzionalmente orientata in virtù della chiarezza *in parte qua* della disposizione, dubita anzitutto della compatibilità della stessa con gli artt. 2 e 24 Cost., in quanto potrebbe compromettere il diritto alla tutela giurisdizionale, diritto nel quale deve ritenersi compresa quella esecutiva, non solo negando sine die ai soggetti individuati dal comma 1 la possibilità di promuovere procedure di esecuzione forzata ma estinguendo anche quelle già in corso, con conseguente cancellazione del pignoramento, ciò che potrebbe pregiudicare in modo irrimediabile le ragioni creditorie.

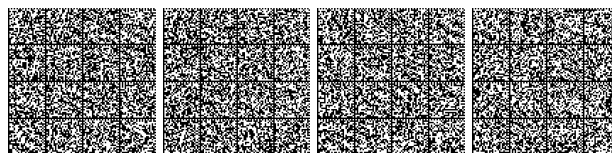
Lo stesso Tribunale di Roma ritiene, inoltre, che l'art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito, potrebbe violare anche gli artt. 3 e 111 Cost., con riferimento ai principi di eguaglianza sovrana fra gli Stati e di parità delle parti nel processo. In particolare, il sacrificio immediatamente imposto con l'estinzione della procedura esecutiva ai creditori della Repubblica federale tedesca per i danni indicati dal comma 1 della predetta disposizione, non troverebbe adeguata compensazione nel Fondo contemplato dal comma 3, in virtù della mancata emanazione del decreto ministeriale destinato a disciplinare le forme di accesso allo stesso, l'entità, totale o parziale, del ristoro e le relative modalità di erogazione.

Per altro verso, il giudice rimettente osserva, con riferimento ai medesimi parametri, che non avrebbe rilievo la circostanza che, con l'art. 2 dell'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, ratificato con d.P.R. 14 aprile 1962, n. 1263 (Esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica federale di Germania per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario con scambi di Note, concluso a Bonn il 2 giugno 1961), l'Italia si sia impegnata a tenere indenne la Repubblica federale di Germania da ogni eventuale azione o pretesa legale da parte di persone fisiche o giuridiche italiane all'epoca già pendenti a fronte del versamento da parte della stessa di 40 milioni di marchi. Ciò in quanto, ferma la possibilità per l'Italia di adempiere in modo soddisfattivo nei confronti del terzo in virtù del disposto dell'art. 1181 del codice civile, nell'incertezza sull'idoneità del Fondo ad una soddisfazione adeguata dei creditori, il legislatore avrebbe dovuto contemplare un differente strumento, come, ad esempio, la sospensione o la temporanea improcedibilità delle procedure esecutive in corso, in modo da preservare, così, gli effetti conservativi dell'atto di pignoramento ritraibili dall'art. 2913 cod. civ.

Il Tribunale di Roma sottolinea, ancora, che la norma censurata sembra violare anche l'art. 3 Cost., nella parte in cui preclude la possibilità di promuovere procedure esecutive solo ai cittadini italiani, lasciando impregiudicata la facoltà di altri soggetti, come la Regione greca intervenuta nella procedura, di agire in sede esecutiva dinanzi a giudici italiani nei confronti della Repubblica federale di Germania per danni derivanti dai crimini commessi durante il secondo conflitto mondiale.

2.- Con atto depositato in data 19 gennaio 2023, si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale M.T. G., creditrice procedente, in veste di erede di A. G., nella procedura esecutiva immobiliare presupposta, osservando, in primo luogo, a sostegno delle censure spiegate dall'ordinanza di rimessione, che l'art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito, viola il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale a fronte di crediti derivanti dalla lesione di diritti inviolabili, così ponendosi in contrasto tanto con gli evocati artt. 2 e 24 Cost., quanto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo primo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, stante il riconoscimento, anche nella giurisprudenza europea, dell'esecuzione forzata quale componente essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale. La parte costituita ha ricordato che, peraltro, questa Corte, con la sentenza n. 238 del 2014, ha riconosciuto che il principio consuetudinario di diritto internazionale dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile non trova ingresso nel nostro ordinamento, a fronte della commissione di crimini lesivi dei diritti fondamentali della persona umana. M.T. G. ha evidenziato, altresì, la manifesta irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore ordinario laddove ha istituito un Fondo senza disciplinarne le modalità attuative rimesse ad un regolamento amministrativo e ha previsto, tuttavia, l'immediata estinzione *ex lege* delle procedure esecutive pur essendo ancora incerte le forme e i termini di soddisfazione dei diritti dei creditori attraverso tale Fondo. Ha rappresentato che un'ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. deriva dalla previsione delle indicate limitazioni per i soli creditori italiani.

3.- Con atto depositato in data 23 gennaio 2023, si è costituita la creditrice intervenuta nel giudizio *a quo* Regione Sterea Ellada, ponendo in rilievo che, in sede di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022, l'art. 43, comma 3, è stato modificato dalla legge n. 79 del 2022 in maniera significativa rispetto alla propria posizione, impedendo alla stessa sia di proseguire e promuovere procedure esecutive su beni della Repubblica federale Tedesca sul territorio italiano sia di accedere al Fondo istituito dal comma 1, in quanto riservato ai cittadini italiani. Ciò ridonderebbe in una violazione dell'art. 3 Cost. da parte della norma censurata che, oltre ai profili evidenziati dal giudice rimettente, sarebbe poi costi-



tuzionalmente illegittima anche nella misura in cui, violando l'art. 111 Cost., determina una disparità di trattamento tra le parti della procedura esecutiva, senza che i creditori abbiano avuto la possibilità di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte internazionale di giustizia che ha indotto il legislatore italiano ad intervenire con la disposizione oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

4.- In data 24 gennaio 2023 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate e ha dedotto, in via gradata, la non fondatezza delle stesse.

La difesa dello Stato, premesso che l'ordinanza di rimessione non ha posto in rilievo la differenza sussistente tra immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile cognitiva e dalla giurisdizione esecutiva, ha evidenziato che, poiché l'immunità dall'esecuzione forzata riguarda tutti i beni degli Stati esteri che abbiano una destinazione pubblicistica, tale carenza di motivazione ridonda sulla rilevanza delle questioni, non essendo stata esaminata dal giudice dell'esecuzione del Tribunale di Roma l'eccezione di impignorabilità formulata dalla Repubblica federale tedesca sulla scorta della destinazione pubblicistica dei beni pignorati (i quali sono, rispettivamente, sedi dell'Istituto di cultura, dell'Istituto storico tedesco e della Chiesa luterana evangelica). Peraltro, ha rilevato ancora l'Avvocatura generale, l'immunità dello Stato tedesco rispetto alla giurisdizione esecutiva italiana, in ragione della natura dei beni pignorati, determinerebbe una carenza di giurisdizione del giudice rimettente, con conseguente ulteriore ragione di inammissibilità della questione sollevata.

Sul merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ha evidenziato che la norma censurata costituisce espressione di un ragionevole bilanciamento operato dal legislatore ordinario tra interessi entrambi di rango costituzionale, quali, da un lato, il diritto dei creditori ad ottenere il bene della vita consacrato in sentenze di condanna della Repubblica federale di Germania passate in giudicato e, dall'altro, la necessità di mantenere buone relazioni internazionali. Rileva, a riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato che, peraltro, contrariamente a quanto dedotto dal giudice rimettente, l'istituzione del Fondo costituisce un rimedio più soddisfacente per i creditori rispetto all'esecuzione forzata in virtù delle ampie limitazioni previste per la pignorabilità dei beni degli Stati esteri, nonché degli esiti incerti delle procedure esecutive immobiliari correlati a numerosi fattori (quali, ad esempio, la fruttuosità della vendita forzata dei beni pignorati, l'eventuale concorso di altri creditori, l'esistenza di eventuali cause di prelazione, o altre evenienze). Proprio l'adeguatezza della misura introdotta escluderebbe, dunque, la fondatezza delle ulteriori censure ex artt. 3 e 111 Cost.

Né potrebbe ritenersi, infine, la norma costituzionalmente illegittima nella parte in cui riserva l'accesso al Fondo ai soli cittadini italiani in quanto allo stesso sono destinate risorse da parte dello Stato italiano.

5.- In data 20 gennaio 2023, è stata depositata opinione amicus curiae del Gruppo di sopravvissuti e di familiari vittime strage di Mommio 4-5-maggio 1944, dichiarata ammissibile con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 23 maggio 2023. L'opinione ripercorre, a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, il percorso intrapreso dall'azione giudiziaria promossa da Luigi Ferrini per il riconoscimento del risarcimento dei danni subiti a causa della deportazione nei campi di sterminio sino alla sentenza n. 238 del 2014 di questa Corte, il cui esempio, quale "scelta giusta" anche sul piano morale, si evidenzia, è stato seguito anche da altre decisioni di Corti nazionali (da ultimo, la Corte costituzionale ucraina per i crimini russi commessi sul territorio ucraino dall'anno 2014).

6.- Con memoria depositata in data 12 giugno 2023, la Regione Sterea Ellada, oltre a richiamarsi a quanto evidenziato nelle controdeduzioni, ha svolto ulteriori argomentazioni.

In primo luogo, ha sottolineato la non fondatezza dell'eccezione preliminare dell'Avvocatura generale in quanto la norma censurata trova applicazione a prescindere dalla destinazione, pubblicistica o meno, dei beni pignorati dello Stato estero sicché non avrebbe alcun rilievo la specificazione, nell'ordinanza di rimessione, di quali siano i beni oggetto dell'espropriazione immobiliare dinanzi al giudice *a quo*. Rappresenta, inoltre, a questo riguardo la stessa Regione greca che, peraltro, nella procedura esecutiva presupposta è stata già vagliata, alla luce della regola di diritto internazionale consuetudinario che sancisce l'immunità dall'esecuzione dei beni dello Stato estero con destinazione pubblicistica, la questione della natura dei beni oggetto del pignoramento, risolta nel senso che non è stata provata detta destinazione, ciò che ha costituito, come noto, il motivo per il quale la Repubblica federale tedesca ha adito la Corte internazionale di giustizia.

Nel merito, la Regione Sterea Ellada ha evidenziato la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice dell'esecuzione del Tribunale di Roma, stante l'incertezza sui tempi e le modalità di soddisfazione dei diritti dei creditori derivante dall'istituzione del Fondo, vieppiù in assenza della normativa secondaria di attuazione, e la correlata impossibilità di promuovere e continuare procedure esecutive nei confronti della Repubblica federale tedesca per i danni derivanti da crimini compiuti dalle forze del Terzo Reich.

Quanto, nello specifico, alla propria posizione, considerata la preclusione all'accesso al Fondo prevista per quanti vantino un titolo esecutivo costituito da una sentenza straniera, la Regione greca ha replicato alle deduzioni dell'Avvocatura generale ponendo in rilievo che il titolo da essa vantato è stato delibato positivamente anche dalla Corte di



cassazione. Di conseguenza, stante l'impossibilità di accedere al Fondo da parte della stessa, nonostante l'operatività anche nei propri confronti della regola generale sancita dalla norma censurata dell'impossibilità di iniziare o proseguire procedure esecutive individuali in danno della Repubblica federale tedesca, la Regione Sterea Ellada ha sollecitato questa Corte a rimettere dinanzi a sé, ai sensi degli artt. 3 e 24 Cost., la relativa questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito.

7.- Con memoria depositata in data 13 giugno 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto già evidenziato rispetto all'inammissibilità e alla non fondatezza delle questioni sollevate dal giudice rimettente.

Ha, inoltre, sottolineato, soffermandosi su quanto rappresentato dalla Regione Sterea Ellada nel proprio atto di costituzione, che la norma censurata trova ragione e fondamento nell'Accordo di Bonn siglato nel 1961 tra l'Italia e la Germania sicché naturaliter il Fondo, finanziato con risorse nazionali, non può che beneficiare cittadini italiani. Evidenzia, altresì, che, in ogni caso, le questioni afferenti la legittimità costituzionale dell'art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito, laddove escludono dal Fondo i soggetti creditori per i medesimi titoli in forza di una sentenza straniera, esulano dal *thema decidendum*, in quanto non sono state oggetto di rimessione da parte del giudice *a quo*.

Su un piano più generale, la difesa dello Stato ribadisce che, anche la prassi più recente, comprese le decisioni della Corte costituzionale ucraina, non possono essere considerate espressione di una nuova consuetudine internazionale idonea a modificare quella dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione, rispetto ad atti iure imperii, anche per «gross violations» dei diritti umani.

8.- In data 30 giugno 2023, la parte costituita Regione Sterea Ellada ha depositato un'ordinanza con la quale, in un'altra procedura esecutiva, questa volta nelle forme dell'espropriazione presso terzi, promossa dalla stessa nei confronti della Deutsche Bahn in forza del medesimo titolo esecutivo, il collegio, in sede di reclamo ex art. 630 cod. proc. civ., contro la decisione reiettiva dell'eccezione di estinzione, ha concesso termini alle parti, riservandosi di promuovere all'esito questioni di legittimità costituzionale della medesima norma censurata, con riferimento a diversi parametri, nella parte in cui la stessa prevede l'estinzione *ex lege* delle procedure esecutive e l'impossibilità di promuoverne ulteriori anche in base a sentenze straniere, sebbene in forza delle medesime i creditori non possano ottenere soddisfazione concreta dei propri diritti accedendo al Fondo istituito dalla medesima norma.

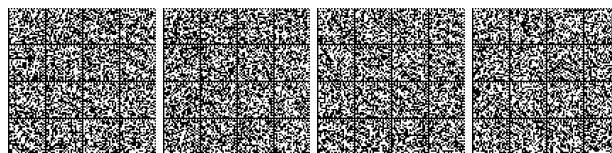
9.- In data 3 luglio 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, mediante l'Avvocatura generale, ha depositato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro della giustizia 28 giugno 2023 (Procedura di accesso e modalità di erogazione degli importi del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945), che, all'art. 1, «reca le disposizioni necessarie per l'attuazione dell'articolo 43 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana il 1° luglio 2023.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 1° dicembre 2022 (reg. ord. n. 154 del 2022), il Tribunale di Roma, sezione quarta civile, ufficio esecuzioni immobiliari, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, del d.l. n. 36 del 2022, come convertito.

Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto e di rilevanza, che la procedura esecutiva è stata promossa, in forza di un titolo esecutivo giudiziale costituito da una sentenza passata in giudicato, nei confronti della Repubblica federale di Germania, pignorando beni di tale Stato, situati sul territorio italiano, da M.T. G., quale erede di A. G. per il trattamento disumano subito da quest'ultimo durante il secondo conflitto mondiale. Rappresenta, inoltre, che nella stessa procedura, è intervenuto un altro creditore, D. C., anch'egli in virtù di un titolo esecutivo giudiziale e in qualità di erede, per il risarcimento dei danni subiti da G. C. per la cattura, la deportazione e l'internamento, da parte delle forze militari tedesche, in un campo di concentramento.

Il giudice dell'esecuzione immobiliare del Tribunale di Roma evidenzia, altresì, che, nell'espropriazione immobiliare, in data 22 maggio 2022, è intervenuta anche la Regione Sterea Ellada, sulla scorta della pronuncia di condanna della Repubblica federale di Germania resa in data 30 ottobre 1997 dal Tribunale greco di Livadia, per il risarcimento degli eredi delle vittime della strage compiuta il 10 giugno 1944 dalle forze armate tedesche a Distomo, pronuncia munita di exequatur dalla Corte d'appello di Firenze (con decisione confermata dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 20 maggio 2011, n. 11163).



Rappresenta, inoltre, il Tribunale rimettente che la disposizione censurata, rubricata «Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945», ha previsto, a fronte dell'istituzione di detto Fondo, che le procedure esecutive fondate su titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei relativi danni non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente promossi sono estinti.

Il giudice dell'esecuzione immobiliare del Tribunale di Roma ha evidenziato, con specifico riguardo al profilo della rilevanza, che i creditori procedenti hanno agito in forza di una sentenza passata in giudicato nei confronti della Repubblica federale di Germania per danni riconducibili a quelli per cui è stato istituito il Fondo, ossia per i danni alla persona subiti dal proprio dante causa per il trattamento disumano durante il secondo conflitto mondiale dalle forze del Terzo Reich. Di qui, in forza del predetto art. 43, dovrebbe dichiarare l'estinzione della procedura esecutiva immobiliare.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita in primo luogo della compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 2 e 24 Cost. in quanto la stessa comprometterebbe il diritto alla tutela giurisdizionale, diritto nel quale è ricompresa quella esecutiva, non solo negando sine die ai soggetti individuati dal comma 1 la possibilità di promuovere procedure di esecuzione forzata, ma estinguendo anche quelle già in corso, con conseguente cancellazione del pignoramento, ciò che potrebbe pregiudicare in modo irrimediabile le ragioni creditorie.

Lo stesso Tribunale di Roma ritiene, inoltre, che l'art. 43 censurato violi gli artt. 3 e 111 Cost., con riferimento ai principi di eguaglianza sovrana fra gli Stati e di parità delle parti nel processo. Secondo il giudice rimettente, infatti, anzitutto, il sacrificio immediatamente imposto, con l'estinzione della procedura esecutiva, ai creditori della Repubblica federale tedesca per i danni indicati dal comma 1 della predetta disposizione non troverebbe adeguata compensazione nel Fondo contemplato dal comma 3, stante anche la mancata emanazione della normativa regolamentare destinata a disciplinare le forme di accesso allo stesso, l'entità, totale o parziale, del ristoro e le relative modalità di erogazione.

Il Tribunale di Roma evidenzia, infine, che la norma censurata violerebbe anche l'art. 3 Cost., nella parte in cui preclude la possibilità di promuovere procedure esecutive solo ai cittadini italiani, lasciando impregiudicata la facoltà di altri soggetti, come la Regione greca intervenuta nella procedura pendente dinanzi a sé, di agire in sede esecutiva dinanzi a giudici italiani nei confronti della Repubblica federale di Germania per danni derivanti dai crimini commessi durante il secondo conflitto mondiale.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle questioni poiché il giudice *a quo* non ha indicato, nell'ordinanza di remissione, i beni dello Stato estero che sono stati sottoposti a pignoramento nella procedura di esecuzione forzata. Tale carenza impedirebbe di valutare se si tratta, o no, di beni che, in quanto destinati a funzioni pubblicistiche dello Stato, rientrano tra quelli non pignorabili in applicazione della norma di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità cosiddetta ristretta degli Stati dall'esecuzione forzata; norma sulla quale non inciderebbero i principi espressi dalla sentenza n. 238 del 2014 di questa Corte, relativi alla sola fase della cognizione.

Per altro verso, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che la mancata indicazione, nell'ordinanza di remissione, dei beni pignorati nella procedura esecutiva impedirebbe anche la valutazione in ordine alla sussistenza della giurisdizione del giudice rimettente, la quale dovrebbe ritenersi carente ove si trattasse di beni con destinazione pubblicistica.

3.- L'eccezione, pur muovendo da un corretto presupposto interpretativo, non è però fondata.

3.1.- Come è stato chiarito da tempo nella giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 329 del 1992), e in seguito puntualizzato in quella di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° luglio 1997, n. 5888), l'immunità dei beni dello Stato estero dall'esecuzione forzata viene in rilievo quale limite alla pignorabilità, ma non incide, invece, sulla giurisdizione, che sussiste in sede di esecuzione con il limite riveniente dal canone dell'immunità ristretta degli Stati.

Tale immunità - nel contenuto che da tempo risalente, per norma consuetudinaria di diritto internazionale, ne comporta la qualificazione come "ristretta" - opererebbe, di norma, con riguardo sia ai giudizi di cognizione, sia alle procedure esecutive, nella portata definita dalla Corte internazionale di giustizia dell'Aja nella sentenza 3 febbraio 2012 con riferimento proprio ad una fattispecie analoga a quella in esame.

Ma, per effetto della citata sentenza n. 238 del 2014, si è affermata una regola derogatoria con riferimento alla particolare fattispecie dei giudizi aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, quali quelli compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. Questa Corte ha, infatti, affermato che deve riconoscersi il "diritto al giudice" - che questa Corte ha ripetutamente compreso fra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale (fra le più risalenti sentenze, n. 18 del 1982, nonché n. 82 del 1996) - ove l'oggetto dell'accertamento concerna il danno da crimini di guerra ed ha quindi ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice comune quanto al giudizio di cognizione.



La richiamata norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri per atti iure imperii non opera - nel senso che non vi è l'adeguamento automatico di cui all'art. 10, primo comma, Cost. - quando ciò comporterebbe la violazione del diritto al giudice di chi sia stato vittima di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona. Ha affermato questa Corte che «[l']immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano consentita dagli artt. 2 e 24 Cost. protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo, ma sono espressamente ritenuti e qualificati illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili».

Con tale pronuncia è stata altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, nella parte in cui obbligava il giudice italiano ad adeguarsi alla citata pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, che gli imponeva di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

Analoga dichiarazione di illegittimità costituzionale ha investito l'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all'ordinamento interno), anche quest'ultimo - per quanto risulta chiaramente dalla motivazione - nella parte concernente il suddetto obbligo di adeguamento alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia.

Tutto ciò, però, vale per il giudizio di cognizione.

3.2.- Invece, nella diversa sede del processo esecutivo, al quale non si riferisce la citata sentenza n. 238 del 2014, la prospettiva è diversa perché il canone dell'immunità ristretta degli Stati vale non già ad escludere la giurisdizione del giudice nazionale, bensì a limitare i beni suscettibili di pignoramento e di esecuzione forzata. Il diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale, in tal caso mediante azione in executivis di promovimento dell'espropriazione forzata, è comunque garantito, anche se modulato dall'operatività della norma consuetudinaria di diritto internazionale.

La dottrina dell'immunità degli Stati non scherma affatto la giurisdizione del giudice in sede esecutiva, ma incide sui beni dello Stato suscettibili di espropriazione forzata. Se questi sono riferibili ad una funzione in senso lato pubblicistica, ossia ad attività iure imperii, vi è l'immunità (quella cosiddetta ristretta) e quindi essi non sono pignorabili nel contesto di una procedura di espropriazione forzata. Se, invece, si tratta di beni, che attengono all'attività iure gestionis dello Stato, essi sono pignorabili normalmente.

In questi termini, la norma consuetudinaria di diritto internazionale, come riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia nella citata sentenza del 3 febbraio 2012, ha ingresso nel nostro ordinamento ex art. 10, primo comma, Cost., senza che a ciò sia di ostacolo alcun controlimite, né in particolare quello ritenuto dalla sentenza n. 238 del 2014 quanto al giudizio di cognizione. Il vincolo per il giudice nazionale di adeguamento alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia permane con riferimento alla fase dell'esecuzione forzata, mentre soltanto con riferimento alla fase della cognizione è schermato - e non opera - per effetto delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale recate dalla citata sentenza n. 238 del 2014 di questa Corte, unitamente all'accertamento del mancato ingresso (ex art. 10, primo comma, Cost.) della relativa norma consuetudinaria nel nostro ordinamento.

Quanto alla fase dell'esecuzione forzata, la norma consuetudinaria di diritto internazionale dell'immunità ristretta degli Stati è, del resto, coerente con la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, non ancora in vigore ma già ratificata dallo Stato italiano con legge n. 5 del 2013; la Parte IV della Convenzione (articoli da 18 a 21) prevede l'immunità dello Stato straniero da misure di esecuzione e cautelari.

In tal senso, poi, si è già orientata la giurisprudenza di legittimità che, proprio con riferimento ad un bene appartenente alla Repubblica federale di Germania e destinato a fini riconducibili all'azione di quello Stato e quindi "pubblicistici" (nella specie, Villa Vigoni), ha affermato che in base al diritto internazionale consuetudinario non è consentita un'azione esecutiva avente ad oggetto beni di proprietà di Stati stranieri ove questi abbiano destinazione a fini pubblicistici (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 8 giugno 2018, n. 14885).

All'immunità ristretta degli Stati nel processo esecutivo c'è da aggiungere l'ulteriore protezione specifica prevista dall'art. 19-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162. Tale disposizione, introdotta all'indomani della suddetta pronuncia della Corte, ha stabilito che non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio, le somme a disposizione dei soggetti di cui all'art. 21, comma 1, lettera a), della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, depositate su conti correnti bancari o postali, in relazione ai quali il capo della rappresen-



tanza, del posto consolare o il direttore, comunque denominato, dell'organizzazione internazionale in Italia, con atto preventivamente comunicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e all'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria presso cui le medesime somme sono depositate, abbia dichiarato che il conto contiene esclusivamente somme destinate all'espletamento delle funzioni dei soggetti suddetti.

3.3.- È quindi corretto il presupposto interpretativo dal quale muove l'Avvocatura nella parte in cui si afferma l'operatività della norma consuetudinaria di diritto internazionale quanto all'immunità ristretta degli Stati nelle procedure di esecuzione forzata; ciò che peraltro verrà anche in rilievo *infra* (al punto 16) nel sindacato sul bilanciamento tra la tutela in executivis del creditore procedente e l'obbligo dello Stato italiano di rispettare gli accordi internazionali.

Non di meno l'eccezione di inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale è, per altro verso, non fondata.

È vero che nel giudizio principale - ossia nel processo esecutivo promosso dal creditore procedente con l'intervento di altre parti creditrici parimenti munite di titolo esecutivo - si controverte in ordine all'assoggettabilità, o no, a espropriazione forzata del compendio pignorato (trattasi di immobili dove hanno sede l'Istituto storico tedesco, l'Istituto archeologico tedesco, il Goethe Institut e la Scuola Germanica), la cui destinazione pubblicistica è assunta dalla Repubblica federale di Germania, debitrice esecutata.

Ma, al fine dell'applicabilità della norma censurata, tale circostanza non rileva nel senso che quest'ultima prevede l'estinzione *ex lege* di tutti i processi esecutivi aventi ad oggetto l'esecuzione forzata di pronunce esecutive, recanti la condanna della Repubblica federale di Germania al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, senza distinzione alcuna in ordine alla destinazione, pubblicistica o non, dei beni pignorati.

Tanto basta per riconoscere la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, le quali quindi sono ammissibili, essendo peraltro sufficientemente motivata la loro non manifesta infondatezza, ritenuta dal giudice rimettente.

4.- Prima di esaminare nel merito le questioni sollevate dal Tribunale di Roma, occorre ripercorrere brevemente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento nel quale si colloca la disposizione censurata (il citato art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito).

5.- Il tema della riparazione dei danni di guerra è, da tempo risalente, oggetto di trattati internazionali.

Le riparazioni dovute dalla Germania ai Paesi vincitori della prima guerra mondiale, compresa l'Italia, furono oggetto di lunghe trattative e di plurimi accordi fino alla Conferenza di Losanna del 1932.

I Trattati di pace di Parigi del 1947 ebbero ad oggetto anche le riparazioni dei danni di guerra cagionati dal secondo conflitto mondiale.

Con legge 2 agosto 1947, n. 811 (Autorizzazione al Governo della Repubblica a ratificare il Trattato di Pace fra le Potenze Alleate e Associate e l'Italia), approvata dall'Assemblea costituente, il Governo fu autorizzato a ratificare il Trattato di pace fra le potenze alleate e associate e l'Italia, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947.

Successivamente con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 28 novembre 1947, n. 1430 (Esecuzione del Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947), fu data esecuzione al Trattato stesso.

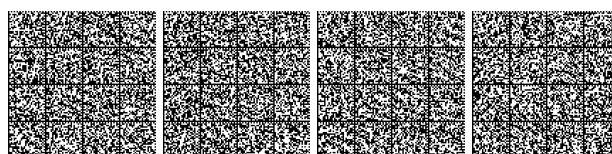
Come non ha mancato di notare la citata sentenza del 3 febbraio 2012 della Corte internazionale di giustizia, il comma 4 dell'art. 77 del Trattato di pace stabiliva, tra l'altro, che, fatta salva ogni altra disposizione che fosse stata adottata a favore dell'Italia e dei cittadini italiani dalle Potenze che occupavano la Germania, l'Italia rinunciava, a suo nome e a nome dei cittadini italiani, a qualsiasi pretesa nei confronti della Germania e dei cittadini tedeschi, pendente alla data dell'8 maggio 1945.

Analoga rinuncia era prevista anche con riferimento alle pretese risarcitorie per danni subiti da atti delle forze armate alleate o associate (art. 76 del Trattato).

Rimaneva, invece, ferma la possibilità di misure cautelari nei confronti di persone accusate di aver commesso od ordinato crimini di guerra e crimini contro la pace o l'umanità (art. 45, comma 1, del Trattato). Costituisce un acquis condiviso nella comunità internazionale l'affermazione della giurisdizione penale nazionale per crimini di guerra.

Parallelamente nella sfera nazionale ha operato la disciplina della riparazione dei danni di guerra.

Nell'immediato dopoguerra fu adottato il decreto luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 532 (Istituzione transitoria presso il Ministero del tesoro della Direzione generale per il risarcimento dei danni di guerra), seguito dalla legge 27 dicembre 1953, n. 968 (Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra), che in particolare ha definito, all'art. 3, la nozione di «fatto di guerra» (quali sono stati, ad esempio, i rastrellamenti, le azioni di rappresaglia, la prigionia, l'internamento), che dava titolo, appunto, alla concessione di indennizzi e contributi.



La normativa è stata perfezionata dalla legge 20 ottobre 1981, n. 593 (Snellimento delle procedure di liquidazione relative ai danni di guerra, alle requisizioni ed ai danni alleati, ai debiti contratti dalle formazioni partigiane e soppressione del commissariato per la sistemazione e la liquidazione dei contratti di guerra), la quale, in particolare, ha previsto che le liquidazioni di danni di guerra erano da intendersi «forfettarie» e ha introdotto, all'art. 2, un termine ultimo (31 maggio 1982) per presentare le domande di indennizzo.

Ciò che però rileva in particolare è che, rispetto al più generale tema della riparazione dei danni di guerra, emerge, come esigenza peculiare e speciale, quella di apprestare un ristoro alle vittime dei crimini di guerra nazisti; esigenza avvertita sia in Germania - dapprima con la legge federale sul risarcimento delle vittime della persecuzione nazionalsocialista e in seguito con un'altra legge federale, istitutiva della Fondazione «Memoria, Responsabilità e Futuro» - sia in Italia, con disposizioni varie (di cui si dirà oltre), fino a quella censurata.

6.- Ben presto, nel nuovo clima europeo ispirato a ideali di pace, concordia e comunanza di valori fondamentali, è maturata un'iniziativa congiunta volta a dare una risposta condivisa, e non già solo unilaterale, a questa esigenza.

Si tratta di due contestuali (e connessi) Accordi tra la Repubblica italiana e la Repubblica federale di Germania con scambi di Note, conclusi a Bonn il 2 giugno 1961, concernenti, l'uno, il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario, e l'altro, gli indennizzi a favore dei cittadini italiani che erano stati colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste.

L'esecuzione e la ratifica di tali accordi sono contenute rispettivamente nel d.P.R. n. 1263 del 1962 e nella legge 6 febbraio 1963, n. 404 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania per gli indennizzi a cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste con Scambio di Note, concluso a Bonn il 2 giugno 1961).

Con il primo accordo le parti hanno disciplinato alcune questioni economiche.

Il secondo contestuale accordo, che maggiormente rileva nel presente giudizio, era più specifico, perché con esso la Repubblica federale di Germania si impegnava a versare alla Repubblica italiana 40 milioni di marchi «a favore di cittadini italiani i quali per ragione di razza, fede o ideologia» fossero stati oggetto di «misure di persecuzione nazionalsocialiste e che a causa di tali misure avessero sofferto privazioni di libertà o danni alla salute, nonché a favore dei superstiti di coloro che erano deceduti a causa di queste persecuzioni» (art. 1).

La finalità dell'accordo ratificato con legge n. 406 del 1963 era quella di chiudere, con il riconoscimento di indennizzi all'epoca ritenuti adeguati, la tragica vicenda dei danni patiti, in particolare, dai deportati nei campi di concentramento durante la seconda guerra mondiale e segnatamente nel periodo, successivo all'8 settembre 1943 e fino al termine del conflitto, di occupazione del territorio nazionale da parte delle forze armate tedesche.

Tale accordo del 1961 espressamente prevedeva una clausola liberatoria. Infatti l'art. 3 stabiliva che con il pagamento di cui al precedente art. 1 venivano regolate in modo definitivo tutte le questioni tra la Repubblica italiana e la Repubblica federale di Germania formanti oggetto dell'accordo stesso, senza pregiudizio delle eventuali pretese di cittadini italiani in base alla legislazione tedesca sui risarcimenti.

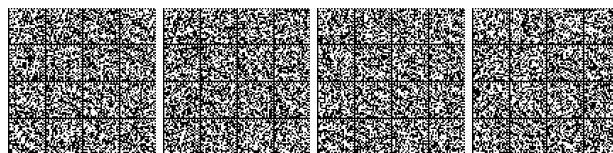
Successivamente l'art. 3 della legge n. 404 del 1963, di ratifica ed esecuzione dell'accordo avente ad oggetto gli indennizzi a cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste, ha delegato il Governo ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, le norme per la ripartizione della somma versata dal Governo tedesco in base all'accordo di cui all'art. 1 della legge stessa.

Nell'esercizio di tale delega è stato adottato il d.P.R. 6 ottobre 1963, n. 2043 (Norme per la ripartizione della somma versata dal Governo della Repubblica federale di Germania, in base all'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, per indennizzi a cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste), che ha disciplinato la ripartizione delle somme versate dalla Germania in esecuzione dell'Accordo del 1961 «a titolo di riparazione morale a favore di cittadini italiani che furono vittime della deportazione per ragioni di razza, fede o ideologia».

Avevano diritto alla riparazione coloro i quali, in qualunque circostanza e ovunque si fossero trovati, anche fuori del territorio dello Stato, fossero stati deportati nei campi di concentramento nazionalsocialisti.

7.- La finalità di chiusura definitiva della questione degli indennizzi si rinviene nell'art. 6 del d.P.R. n. 2043 del 1963, che prevedeva che la domanda per ottenere la liquidazione dell'indennizzo doveva essere presentata al Ministero del tesoro entro sei mesi dalla data di pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale* sotto pena di decadenza dal diritto all'indennizzo stesso.

Particolarmente importante è l'art. 10, secondo cui, divenuti definitivi gli elenchi dei beneficiari, la Commissione di cui all'art. 7 avrebbe proceduto, entro due mesi, alla ripartizione della somma. A tal fine l'ammontare della somma versata dalla Repubblica federale di Germania, previa detrazione delle aliquote di cui all'art. 13, sarebbe stata divisa



per il numero totale dei mesi di presenza in campo di concentramento da parte dei deportati ammessi alla ripartizione. Il quoziente così ottenuto sarebbe stato moltiplicato per i mesi di durata della deportazione di ciascun richiedente o suo dante causa; il prodotto avrebbe rappresentato la quota personale di ciascun richiedente ammesso alla ripartizione.

Si trattava non già di un mero interesse legittimo alla concessione dell'indennizzo, ma di un vero e proprio diritto soggettivo (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 2 marzo 1987, n. 2188), pur non al risarcimento del danno, bensì al ristoro del gravissimo, spesso tragico, pregiudizio subito a causa di quelli che il diritto interazionale consuetudinario considerava *delicta iure imperii*, ricadenti nell'immunità degli Stati (come in seguito affermato dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 3 febbraio 2012).

La successiva normativa speciale ha poi incrementato questa tutela con l'introduzione di un «assegno vitalizio di benemerenzia» in caso di perdita della capacità lavorativa in misura non inferiore al 30 per cento, come previsto dalla legge 18 novembre 1980, n. 791 (Istituzione di un assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista K.Z.). La successiva legge 29 gennaio 1994, n. 94 (Integrazioni e modifiche alla legislazione recante provvidenze a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista K.Z.) ha reso reversibile tale assegno.

8.- All'epoca dell'Accordo di Bonn del 1961 e per molti anni a seguire si riteneva che il principio dell'immunità ristretta degli Stati, col fatto di negare la giurisdizione del giudice nazionale, schermasse ogni pretesa risarcitoria individuale, ulteriore rispetto ai suddetti benefici, come del resto, con riferimento specifico al risarcimento del danno da crimini di guerra commessi dal Terzo Reich, affermerà la Corte internazionale di giustizia nella più volte citata sentenza del 3 febbraio 2012.

Questo, per lungo tempo, è stato anche l'orientamento della giurisprudenza della Corte di cassazione (*ex plurimis*, sezioni unite civili, ordinanza 5 giugno 2002, n. 8157), secondo cui gli atti compiuti dallo Stato nella conduzione di ostilità belliche si sottraggono ad ogni sindacato giurisdizionale.

In seguito ci sono state anche iniziative comuni per creare una nuova cultura della memoria. In una dichiarazione congiunta dei governi della Repubblica federale di Germania e della Repubblica italiana, fatta a Trieste (in occasione della visita, altamente simbolica, dell'ex campo di concentramento della Risiera di San Sabba) il 18 novembre 2008, sono state solennemente riconosciute le «indicibili sofferenze inflitte a uomini e donne italiani, in particolare durante i massacri, e agli ex internati militari italiani».

9.- Il panorama, fin qui sommariamente descritto, muta radicalmente a partire dalla sentenza Ferrini (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 11 marzo 2004, n. 5044) che, operando un netto revirement rispetto alla giurisprudenza precedente, afferma che per gli atti posti in essere nel corso di operazioni belliche costituenti crimini internazionali in violazione di diritti fondamentali della persona umana vi è una deroga al principio dell'immunità, pur ristretta, degli Stati; quella che poi sarà chiamata «eccezione umanitaria».

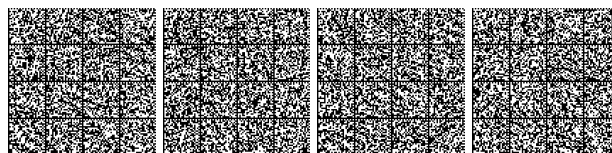
L'immunità dalla giurisdizione non opera in presenza di atti - qualificati come crimini contro l'umanità - gravemente lesivi di diritti fondamentali della persona umana, qualificabili quali crimini internazionali, in quanto lesivi di valori universali che trascendono gli interessi delle singole comunità statali. In sostanza, la norma consuetudinaria di diritto internazionale che impone agli Stati di astenersi dall'esercitare la giurisdizione nei confronti degli Stati stranieri non può essere invocata in presenza di crimini dello Stato straniero di tale gravità da assurgere a veri e propri crimini internazionali, lesivi di valori universali come il rispetto della dignità umana e dei diritti umani.

Le vicende successive sono note.

È sufficiente ricordare, per un verso, che questo nuovo orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione è stato smentito dalla Corte internazionale di giustizia, che con la citata sentenza del 3 febbraio 2012 ha dichiarato la Repubblica italiana inadempiente rispetto all'obbligo di rispettare l'immunità riconosciuta alla Repubblica federale di Germania dal diritto internazionale sia accogliendo, in sede di cognizione del giudice civile, le pretese vantate nei confronti della Germania per violazioni del diritto internazionale umanitario commesse dal Terzo Reich tedesco tra il 1943 ed il 1945; sia, in sede esecutiva, adottando misure coercitive (l'iscrizione all'ipoteca giudiziale) relativamente, nel caso specifico, a Villa Vigoni, di proprietà della Germania.

La Corte dell'Aja ha accolto il ricorso della Germania ribadendo che il principio dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione per gli atti funzionali svolge un importante ruolo nel diritto internazionale e nelle relazioni internazionali poiché deriva da quello della pari sovranità tra gli Stati, che a propria volta è principio fondamentale dell'ordinamento internazionale ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1, della Carta delle Nazioni Unite, firmata il 26 giugno 1945 a San Francisco e ratificata con legge n. 848 del 1957.

La medesima Corte ha ritenuto che le (pur legittime) richieste di risarcimento avanzate dalle vittime dei crimini di guerra, essendo impediti in qualunque sede giudiziale dall'immunità così riconosciuta, avrebbero potuto essere, piuttosto, oggetto di negoziazioni tra i due Stati coinvolti, finalizzate alla risoluzione pacifica della questione.



Lo Stato italiano, allo scopo di conformarsi alla richiamata decisione della Corte internazionale di giustizia, aveva introdotto l'art. 3 della legge n. 5 del 2013, in virtù del quale «quando la Corte internazionale di giustizia, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo» (comma 1).

La Corte di cassazione, prendendo atto di tale novità normativa e operando un nuovo revirement rispetto alla richiama sentenza Ferrini, aveva affermato l'insussistenza della giurisdizione civile in materia di azione risarcitoria promossa, nei confronti della Repubblica federale di Germania, per danni da crimini di guerra (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 21 gennaio 2014, n. 1136).

A seguito del richiamato intervento del legislatore, la questione della tutela giurisdizionale dei diritti delle vittime dei crimini nazisti è giunta a questa Corte che ha adottato - come già ricordato - la pronuncia dichiarativa di illegittimità costituzionale, nei termini di cui si è già detto (sentenza n. 238 del 2014), affermando, in sostanza, la giurisdizione del giudice comune a conoscere delle pretese risarcitorie per danni da crimini di guerra.

Pur escludendo di poter sindacare l'interpretazione della Corte internazionale di giustizia sulla portata della norma consuetudinaria dell'immunità dello Stato estero dalla giurisdizione per *acta iure imperii*, ha ritenuto invece di dover controllare la compatibilità degli effetti della previsione interna derivata da quella consuetudinaria, come intesa da tale Corte, con l'ordinamento costituzionale. All'esito di tale valutazione, ha affermato che gli effetti prodotti da tale disposizione si pongono in contrasto con uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, ovvero il «diritto al giudice (art. 24), congiuntamente al principio posto a tutela di diritti fondamentali della persona (art. 2)», entrambi sintetizzati nel diritto fondamentale alla dignità umana, che opera quale «controlimita» all'ingresso delle norme di ogni altro ordinamento. Conseguentemente - come già ricordato - è stata dichiarata, da un lato, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale inerente alla norma prodotta mediante il recepimento ex art. 10, primo comma, Cost., del principio di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione per *acta iure imperii*, e, dall'altro, l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 1 della legge n. 848 del 1957, di esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite (nella parte in cui obbliga il giudice a conformarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012), sia dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013.

Pertanto è stata riconosciuta la giurisdizione dello Stato per le azioni di accertamento e condanna promosse in sede cognitiva nei confronti di Stati esteri, e nello specifico della Repubblica federale tedesca, rispetto ad atti annoverabili nell'ambito dei crimini internazionali e, dunque, costituenti *delicta iure imperii* piuttosto che *acta iure imperii*, commessi (o iniziati con atti come la deportazione forzata) sul territorio italiano.

La giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 28 settembre 2020, n. 20442) si è adeguata, mutando nuovamente orientamento ed affermando che l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri per *acta iure imperii* costituisce una prerogativa riconosciuta da norme consuetudinarie internazionali, la cui operatività è però preclusa nel nostro ordinamento per i *delicta iure imperii*, ossia per quei crimini compiuti in violazione di norme internazionali di *ius cogens*, in quanto lesivi di diritti fondamentali della persona.

Anche la giurisprudenza di merito si è allineata (come mostrano le pronunce della Corte d'appello di Bologna e della Corte d'appello di Roma, poste a fondamento, quali titoli esecutivi, del giudizio esecutivo *a quo*).

10.- In questo mutato contesto soprattutto giurisprudenziale si è posto per il legislatore italiano il problema dell'efficacia dell'accordo del 1961, che conteneva - come già rilevato - la clausola liberatoria in favore della Repubblica federale di Germania e a carico dello Stato italiano.

Il termine decadenziale ultimo per far valere pretese indennitarie, fissato dall'art. 6 del d.P.R. n. 2043 del 1963, è risultato, alla fine, superato nella misura in cui si è riconosciuta, a partire dalla ricordata pronuncia del 2014 di questa Corte, l'azionabilità innanzi al giudice ordinario della domanda di risarcimento del danno, nei confronti della Repubblica federale di Germania, per gravi lesioni dei diritti umani conseguenti a condotte qualificabili quali crimini contro l'umanità, imputabili al Terzo Reich nel periodo della seconda guerra mondiale.

Successivamente alla sentenza n. 238 del 2014, si sono avute varie pronunce di condanna della Germania da parte di giudici di merito, pronunce anche passate in giudicato o comunque provvisoriamente esecutive.

Nel giudizio *a quo* il credito risarcitorio posto in esecuzione dal creditore principale e quello del primo creditore intervenuto sono oggetto di pronunce, passate in giudicato, rispettivamente della Corte d'appello di Bologna e di quella di Roma, entrambe di condanna della Repubblica federale di Germania.



Talora - come riferito dall'Avvocatura dello Stato in udienza - la condanna è stata estesa in solido allo Stato italiano.

Tali iniziative giudiziarie hanno indotto il legislatore italiano ad intervenire, in vista dell'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati a principi di pace e giustizia, anche in considerazione del vincolo costituzionale (art. 117, primo comma, Cost.) del rispetto dei trattati, quale certamente è l'Accordo di Bonn del 1961.

Da ultimo - come ha riferito l'Avvocatura dello Stato - la Repubblica federale di Germania, con ricorso del 29 aprile 2022, ha nuovamente adito la Corte internazionale di giustizia lamentando, in particolare, il disonoscimento (o meglio, il rischio di disonoscimento) dell'immunità ristretta degli Stati quanto meno nella fase del processo esecutivo.

11.- A questo punto il legislatore ha adottato una disposizione speciale e radicale - l'art. 43 censurato - diretta a dare continuità all'Accordo di Bonn del 1961 sì da chiudere in modo definitivo ogni questione.

L'art. 43 istituisce il Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani, dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. E ciò fa «assicurando continuità all'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962, n. 1263», ossia all'Accordo di Bonn del 1961. Ciò emerge anche dalla prescrizione, contenuta nell'art. 43, comma 4, lettera b), secondo cui dal danno risarcibile, recato dalla sentenza di condanna, vanno detratte le somme eventualmente già ricevute dalla Repubblica italiana a titolo di benefici o indennizzi ai sensi del d.P.R. n. 2043 del 1963, recante - come già ricordato - norme per la ripartizione della somma versata dal Governo della Repubblica federale di Germania, in base all'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, per indennizzi a cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste. La detrazione è poi prescritta anche con riferimento a somme percepite per i benefici di cui alla legge 10 marzo 1955, n. 96 (Provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti), alla legge n. 791 del 1980 e alla legge n. 94 del 1994.

Proprio in continuità con tale Accordo, lo Stato si fa carico - con una norma virtuosa, anche se onerosa - del «ristoro» dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra, compiuti, dalle forze armate del Terzo Reich, sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani.

Il titolo per l'accesso al Fondo è costituito da sentenze passate in giudicato aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni da crimini di guerra, a seguito di azioni giudiziarie avviate alla data di entrata in vigore del d.l. n. 36 del 2022, come convertito, ovvero entro il termine da ultimo prorogato al 28 giugno 2023, dall'art. 8 del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14.

Le pronunce di condanna, che, in deroga all'art. 282 cod. proc. civ. (come prescrive l'art. 43 censurato), acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato, sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo. Conseguentemente non possono essere iniziate o proseguite procedure esecutive e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono dichiarati estinti.

La puntuale definizione della procedura di accesso al Fondo e le modalità di erogazione degli importi agli aventi diritto sono state rimesse al citato decreto interministeriale del 28 giugno 2023.

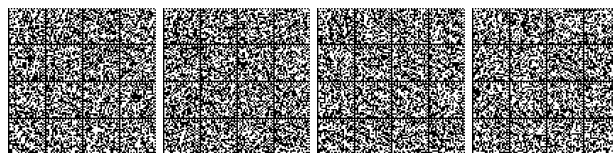
12.- Tutto ciò premesso e considerato preliminarmente, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., non sono fondate.

13.- Questa Corte ha più volte affermato che la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (sentenze n. 140 del 2022, n. 128 del 2021, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998); e ciò è tanto più vero quando leso è un diritto fondamentale (art. 2 Cost.).

Per altro verso, costituisce un principio dell'ordinamento giuridico il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e quindi dai trattati (sentenza n. 102 del 2020), le cui disposizioni - secondo la giurisprudenza di questa Corte a partire dalle note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 - sono finanche elevate a parametri interposti della legittimità costituzionale della normativa interna (art. 117, primo comma, Cost.).

La disposizione censurata opera un non irragionevole bilanciamento tra questi principi, tutti di rango costituzionale.

14.- Da una parte l'indefettibilità della tutela giurisdizionale anche in executivis ha condotto questa Corte a ritenere costituzionalmente illegittima la (pur temporanea) paralisi delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti (sentenza n. 228 del 2022).



Altresì si è ritenuto esservi stata un'illegittima compressione della tutela giurisdizionale nell'ipotesi, oggetto della sentenza n. 123 del 1987, in cui la disposizione censurata si era opposta alle pretese oggetto delle controversie dichiarate estinte. Il vulnus all'art. 24 Cost. è stato ravvisato nel fatto che il legislatore aveva operato una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto (sentenze n. 186 del 2013 e n. 364 del 2007).

15.- D'altra parte, però, si è esclusa la illegittimità costituzionale di disposizioni di carattere processuale che incidano sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, in presenza di disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantivano, anche per altra via che non fosse quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).

In particolare questa Corte (sentenza n. 103 del 1995) - nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale perché la normativa censurata «è certamente di segno positivo» - ha affermato, in generale, che «per individuare i limiti di costituzionalità dell'intervento del legislatore nel processo quando di questo venga definito l'esito attraverso una norma che ne imponga l'estinzione, la Corte ha già in altre occasioni valutato il rapporto tra siffatto intervento ed il grado di realizzazione che alla pretesa azionata sia stato accordato per la via legislativa. Allorché la legge sopravvenuta abbia soddisfatto, anche se non integralmente, le ragioni fatte valere nei giudizi dei quali imponeva l'estinzione, si è esclusa l'illegittimità costituzionale di tale ultima previsione, proprio perché questa sarebbe coerente con il riconoscimento *ex lege* del diritto fatto valere giudizialmente». Ed ha precisato che «per escludersi la menomazione del diritto di azione è necessario e sufficiente che l'ambito delle situazioni giuridiche di cui sono titolari gli interessati risulti comunque arricchito a seguito della normativa che dà luogo all'estinzione dei giudizi».

Allo stesso principio si era già ispirata, in precedenza, la sentenza n. 185 del 1981, relativa anch'essa ad una fattispecie di estinzione d'ufficio dei giudizi in corso in ragione di una nuova regolamentazione della questione controversa.

16.- Nella fattispecie in esame, a fronte dell'arresto della procedura esecutiva in corso vi è la tutela approntata dal Fondo "ristori" con un meccanismo di traslazione dell'onere economico recato dall'obbligazione risarcitoria accertata con sentenza passata in giudicato, sì da conciliare, nel bilanciamento complessivo dei principi costituzionali in gioco, la tutela giurisdizionale delle vittime dei suddetti crimini di guerra e il rispetto degli specifici accordi internazionali in materia (l'Accordo di Bonn del 1961).

Il comma 2 dell'art. 43 prevede che coloro che hanno ottenuto un titolo costituito da sentenza passata in giudicato avente ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni per crimini di guerra, hanno diritto all'accesso al Fondo, alle condizioni e secondo le modalità stabilite dal successivo decreto interministeriale, recentemente emanato (d.m. 28 giugno 2023). E aggiunge che è a carico del Fondo anche il pagamento delle spese processuali liquidate nelle sentenze.

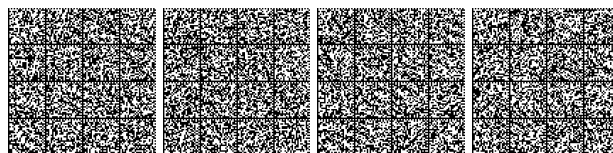
Il successivo comma 3, come modificato dalla legge di conversione, prevede altresì che le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni per crimini di guerra «sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo». L'accesso a quest'ultimo, quindi, si connota come esecuzione della sentenza passata in giudicato.

Al decreto interministeriale, poi, sono state demandate le «modalità di erogazione» - non già la rimodulazione quantitativa - degli importi agli aventi diritto e inoltre è stata prevista la detrazione delle somme eventualmente già ricevute a titolo di benefici o indennizzi analoghi, ossia collegati alla circostanza di aver patito un crimine di guerra.

Ciò conferma ulteriormente la prospettiva di piena esecuzione della sentenza passata in giudicato.

Quindi, in sintesi, l'art. 43 prevede che al credito risarcitorio nei confronti della Germania è sostituito un diritto di analogo contenuto sul Fondo, apprestando così una adeguata tutela alternativa a quella conseguibile con l'esecuzione forzata nei confronti della Repubblica Federale di Germania.

Ciò è tanto più vero se si considera che la procedura esecutiva delle sentenze definitive, o comunque provvisoriamente esecutive, di condanna al risarcimento dei danni, pronunciate nei confronti della Repubblica federale di Germania, soffrirebbe comunque la limitazione dell'immunità ristretta degli Stati, come sopra già affermato (al punto 3.2.), talché non sarebbe facile per il creditore procedente rinvenire beni privi di destinazione pubblicistica, e quindi pignorabili, oppure somme di danaro su conti correnti bancari o postali, di rappresentanze diplomatiche e consolari della Germania, privi della rituale dichiarazione che il conto contiene esclusivamente somme destinate all'espletamento delle funzioni di quello Stato.



17.- Il decreto interministeriale del 28 giugno 2023 - che ha introdotto una normativa subprimaria autorizzata direttamente dalla legge (l'art. 43) - ha poi ulteriormente chiarito la portata della tutela approntata dal Fondo "ristori".

Infatti, in particolare, il comma 2 dell'art. 2 del decreto interministeriale prevede che è «a carico del Fondo, nel rispetto della normativa vigente e secondo le procedure di cui agli articoli 3 e 4 del presente decreto, il pagamento dei danni liquidati nella sentenza [...] e delle spese processuali eventualmente liquidate dalla sentenza medesima, detratte le somme ricevute dall'avente diritto dalla Repubblica italiana a titolo di benefici o indennizzi ai sensi della legge 10 marzo 1955, n. 96, del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1963 n. 2043, della legge 18 novembre 1980, n. 791, della legge 29 gennaio 1994, n. 94».

L'accesso al Fondo "ristori" è, quindi, configurato come un diritto soggettivo, riveniente il suo fondamento nel titolo esecutivo già formatosi di condanna della Repubblica federale di Germania, senza che vengano in rilievo i limiti dell'immunità ristretta.

Il relativo pagamento è effettuato, in un'unica soluzione, entro il termine di 180 giorni dalla data di ricezione della domanda, la quale può essere rigettata solo in mancanza dei presupposti di legge. Tale pagamento estingue, come previsto dal comma 5 dell'art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito, ogni diritto o ragione di credito correlata alle pretese risarcitorie per i medesimi fatti (art. 4, comma 5, del citato decreto interministeriale).

Sussiste, quindi, un diritto soggettivo, pieno e non condizionato, avente come contenuto il pagamento del risarcimento del danno già liquidato dalla sentenza passata in giudicato con liberazione dell'originario debitore (la Germania) con la sola detrazione di somme già ricevute e riconducibili alla condizione di vittima di siffatti crimini di guerra (gli indennizzi dell'accordo del 1961 e altri benefici). Si tratta di una sorta di espromissione *ex lege* (art. 1272 cod. civ.), eccezionalmente a contenuto liberatorio nella misura in cui è contestualmente estinta la procedura esecutiva in corso nei confronti del debitore (la Germania) e non sarebbe più proponibile una nuova.

Del resto questa Corte (sentenza n. 329 del 1992), con riferimento proprio all'immunità ristretta degli Stati in sede esecutiva, ha affermato che «potrà essere predisposta, per esempio, la possibilità che lo Stato italiano intervenga nella procedura esecutiva offrendo al creditore il pagamento del terzo ai sensi dell'art. 1180 cod. civ.».

Insomma, non c'è un diritto a un mero indennizzo in sostituzione del risarcimento del danno. Né è previsto un meccanismo di riparto delle somme disponibili, come quello contemplato dall'art. 10 del d.P.R. n. 2043 del 1963 per il calcolo della quota personale di ciascun richiedente ammesso alla ripartizione dell'importo complessivo erogato dalla Germania in esecuzione dell'Accordo di Bonn del 1961. È prescritto, invece, un soddisfacimento integrale del credito risarcitorio.

Peraltro, secondo la già richiamata pronuncia di questa Corte (sentenza n. 103 del 1995), il giudizio di congruità, che legittima l'estinzione dei giudizi pendenti, richiede che la legge sopravvenuta abbia soddisfatto le ragioni, fatte valere nei giudizi dei quali è disposta l'estinzione, «anche se non integralmente». A maggior ragione è quindi congrua la tutela di cui all'art. 43 censurato, che invece è integrale.

Può allora dirsi verificata la condizione prevista dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare dalla sentenza n. 103 del 1995): l'estinzione *ex lege* dei giudizi in sede esecutiva, ai quali comunque si applicherebbe l'immunità ristretta degli Stati quanto ai beni pignorabili, è compensata dalla tutela riconosciuta nei confronti del Fondo, che è di pari importo e anzi soddisfa maggiormente le aspettative dei creditori (eredi delle vittime dei crimini di guerra) perché non c'è l'incertezza legata all'operatività dell'immunità ristretta degli Stati in sede esecutiva.

18.- Per ragioni analoghe non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.

L'assoluta peculiarità della fattispecie, che vede la necessità di bilanciamento tra l'obbligo di rispetto dell'Accordo di Bonn del 1961 e la tutela giurisdizionale delle vittime dei suddetti crimini di guerra, costituisce ragione giustificatrice sufficiente per una disciplina differenziata ed eccezionale, la quale - per tutto quanto sopra argomentato - segna un non irragionevole punto di equilibrio nella complessa vicenda degli indennizzi e dei risarcimenti dei danni da crimini di guerra.

19.- Infine non è fondata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La censura mossa dal giudice rimettente tiene conto solo dell'originario testo del citato art. 43, quale recato dal d.l. n. 36 del 2022, come convertito, che effettivamente pareva avallare la denunciata disparità di trattamento tra le procedure esecutive instaurate sulla base di titoli formati dall'autorità giudiziaria italiana e quelle promosse in forza di titoli costituiti da pronunce di un giudice straniero, ritualmente delibate dall'autorità giudiziaria italiana. Per queste ultime sembrava testualmente non operare l'estinzione d'ufficio del processo esecutivo, prevista per le prime, con conseguente denunciata disparità di trattamento rispetto a questo *tertium comparationis*.

Ma con la successiva modifica apportata dalla legge di conversione n. 79 del 2022, intervenuta già prima dell'ordinanza di rimessione, si è previsto espressamente che non possono essere proseguite e sono estinte d'ufficio anche le procedure esecutive basate sui titoli costituiti da sentenze straniere, recanti la condanna della Germania per il risarci-



mento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945. È stato quindi chiarito, in termini inequivocabili, che anche per le esecuzioni rette da siffatti titoli è prevista l'estinzione *ex lege* del processo esecutivo, sicché l'ipotesi (dal giudice rimettente) trattamento di miglior favore, allegato quale *tertium comparationis*, in realtà non sussiste, con conseguente infondatezza della relativa censura di illegittimità costituzionale.

Di ciò è consapevole, del resto, anche il creditore intervenuto nel processo esecutivo *a quo* sulla base della sentenza del giudice greco munita di exequatur (Regione Sterea Ellada), il quale, nella memoria depositata, denuncia, al contrario, il trattamento di minor favore per tali titoli stranieri, oggetto di delibazione, stante che l'estinzione *ex lege* della procedura esecutiva non è compensata dal diritto di accesso al Fondo "ristori", trattandosi del risarcimento dei danni cagionati da un crimine di guerra commesso in Grecia nei confronti di cittadini greci.

La difesa di tale parte intervenuta ha invitato, nella sua memoria, questa Corte a sollevare d'ufficio tale questione, ma essa è chiaramente fuori dal *thema decidendum*, quale fissato dall'ordinanza di rimessione, e comunque mancherebbe il nesso di pregiudizialità necessaria per giustificare l'autorimessione (*ex plurimis*, sentenza n. 24 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, sezione quarta civile, ufficio esecuzioni immobiliari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_230159

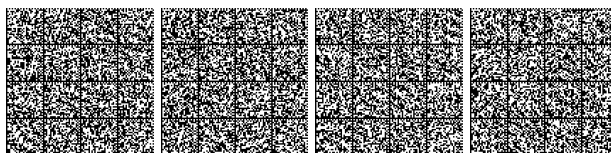
N. 160

Sentenza 5 aprile - 24 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Bonifica dei siti inquinati - Attribuzione ai comuni delle relative funzioni amministrative - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra E. spa e altro e il Comune di Monticelli Brusati e altri, con ordinanza del 9 agosto 2022, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di E. spa e di G. R., nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia; udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio; uditi gli avvocati Andrea Martelli per E. spa e G. R. e Alessandra Zimmitti per la Regione Lombardia; deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 agosto 2022, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007», nella parte in cui «attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha, con l'articolo 242 del d.lgs. 152/06, attribuito esclusivamente alle Regioni».

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione in relazione al citato art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che nel giudizio principale i ricorrenti, E. spa e G. R., quest'ultimo in proprio e nella qualità di legale rappresentante della società, hanno impugnato la determinazione del responsabile dell'Area dei servizi tecnici e gestione del territorio (Area Tecnica) 23 settembre 2021, n. 301 - nonché tutti gli atti ad essa prope-deutici - con cui il Comune di Monticelli Brusati (BS), a conclusione della conferenza di servizi decisoria, all'interno di un complesso procedimento, avviato ai sensi del Titolo V della Parte quarta del codice dell'ambiente, aveva imposto all'impresa, proprietaria, la rimozione dei rifiuti interrati e la bonifica del sito contaminato in cui aveva svolto, dal 1966 al 1999, attività di fusione della ghisa per la produzione di componenti per radiatori.

1.2.- Il rimettente espone che i ricorrenti del giudizio principale hanno chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006 per la violazione della predetta norma costituzionale, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei



beni culturali, competenza esercitata anche con l'attribuzione alle regioni, ad opera dell'art. 242 cod. ambiente, delle funzioni amministrative inerenti agli interventi di bonifica e messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati.

1.3.- Nell'ordinanza di remissione si riferisce ancora che i ricorrenti hanno impugnato la predetta determinazione anche per ulteriori profili, ma che il dubbio di illegittimità costituzionale della norma sulla base della quale la stessa è stata adottata risulta prioritario e assorbente rispetto alle altre censure dedotte.

2.- Il Collegio ritiene la questione rilevante e non manifestamente infondata.

2.1.- Sotto il primo profilo, osserva che l'accoglimento della stessa comporterebbe la espunzione della norma attributiva del potere esercitato dal Comune, e, quindi, la fondatezza del ricorso.

La rilevanza della questione nel giudizio principale diviene ancora più evidente - osserva ancora il giudice *a quo* - ove si consideri che dal tenore letterale della determinazione gravata emerge in modo inequivoco che il Comune non si era limitato ad adottare un mero ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati, atto di competenza del sindaco, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, ma aveva imposto ai ricorrenti una vera e propria bonifica dell'area inquinata, comprensiva dell'obbligo di predisporre, ai sensi dell'art. 242, comma 4, dello stesso codice dell'ambiente, una successiva analisi del rischio.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR rimettente ritiene che il legislatore regionale, nell'attribuire ai comuni le funzioni amministrative di cui si tratta, abbia introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali» ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto contrastante con gli artt. 198 e 242 cod. ambiente che, nel disciplinare le procedure operative ed amministrative in materia di siti contaminati, attribuiscono alle regioni il compito di approvare tutti gli atti della procedura, previa convocazione di un'apposita conferenza di servizi.

Una lettura combinata di detto parametro con l'art. 118 Cost., che attribuisce ai comuni le funzioni amministrative - a meno che, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, esse non vengano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato nella valorizzazione dei principi di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza - indicherebbe, per il rimettente, l'intenzione del legislatore costituzionale di introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione di tali funzioni, correlato alle esigenze unitarie di esercizio «sovraterritoriale» delle stesse.

Si richiama, a sostegno del lamentato contrasto con il parametro costituzionale evocato, la sentenza di questa Corte n. 189 del 2021, e si citano ancora le sentenze n. 314 del 2009 e n. 62 del 2008.

3.- Nel giudizio è intervenuta la Regione Lombardia, che ha dedotto l'inammissibilità, per irrilevanza nel giudizio *a quo*, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006.

3.1.- Espone l'interveniente che una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale avrebbe quale unica conseguenza la parziale illegittimità del provvedimento impugnato, nella parte in cui il Comune ha ordinato alla società ricorrente la bonifica del sito inquinato. Il provvedimento stesso resterebbe, però, valido ed efficace nella parte in cui l'ente territoriale ha ordinato alla medesima società la rimozione dei rifiuti.

3.2.- In ogni caso la questione sarebbe non rilevante in quanto risulterebbe indifferente per i ricorrenti che il provvedimento impugnato, per la parte relativa all'attività di bonifica, sia stato emesso dal Comune o dalla Regione nella identità, comunque, dei suoi contenuti e nella strumentalità dell'assunta iniziativa giudiziaria, volta, in realtà, ad evitare alla società di adempiere gli obblighi posti a suo carico quale soggetto responsabile dell'inquinamento.

3.3.- Nel merito, poi, la questione non sarebbe fondata.

Osserva anzitutto la Regione che la modifica costituzionale operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ha radicalmente mutato i criteri di distribuzione ed esercizio delle funzioni amministrative, a livello sia regionale che locale. È stato anzitutto abbandonato il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative delle regioni, sostituito dal criterio della sussidiarietà (verticale), tant'è che l'art. 118, primo comma, Cost. dispone che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Inoltre, l'art. 114 Cost. ha invertito, rispetto alla impostazione tradizionale, l'ordine di elencazione degli enti territoriali costituzionalmente rilevanti, menzionando in primo luogo il comune, quale ente più vicino ai cittadini, per poi risalire via via a quelli superiori.

Ciò posto, rileva la Regione che un richiamo espresso della Costituzione alla tutela dell'ambiente è stato introdotto solo con la richiamata legge cost. n. 3 del 2001, che, all'art. 117, secondo comma, lettera s), ha attribuito quest'ultima alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.



Peraltro, il terzo comma dell'art. 117 Cost. affida alla legislazione concorrente di Stato e regione una serie di materie che per taluni aspetti sono strettamente collegate con la tutela ambientale, quali la salute, la valorizzazione dei beni culturali, nonché la produzione, la mobilità e l'energia.

Il comma quarto, poi, attribuisce alla competenza legislativa regionale tutte le materie non espressamente attribuite allo Stato, alcune delle quali, come l'agricoltura, il turismo, l'industria regionale, le reti di trasporto, interferiscono tra loro e con la tutela dell'ambiente.

3.4.- Ricorda ancora l'interveniente che l'ambiente, riconosciuto dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente), tra i diritti fondamentali della persona e quale limite all'attività economica (si citano, a conforto, gli artt. 2, 9 e 32 Cost.), vale a fissare, quale competenza legislativa esclusiva statale, gli standard di tutela uniforme in tutto il territorio nazionale, non derogabili o modificabili in peius dalle regioni ed intesi alla cura di interessi funzionalmente collegati, attraverso un riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali sostenuto dai criteri di differenziazione dell'azione amministrativa, in vista della maggiore adeguatezza dell'intervento.

Resta integrata, in tal modo, una competenza trasversale in cui la tutela dell'ambiente vede la competenza legislativa statale intrecciarsi in modo inestricabile con altre competenze regionali e prevalere nel verificarsi di fenomeni di sovrapposizione (si citano le sentenze di questa Corte n. 20 del 2012, n. 191 del 2011, n. 380 del 2007, n. 378 del 2007, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002), ferma la competenza regionale ove esercitata in modo più rigoroso e quindi nel senso di innalzare quei livelli di tutela (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 106 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010, n. 61 del 2009).

3.5.- La Regione deduce quindi il contrasto delle affermazioni della ricorrente - secondo le quali il legislatore nazionale avrebbe inteso sottrarre alle regioni la potestà normativa ed organizzativa in materia di bonifica di siti inquinati, prevedendo un implicito divieto di delega delle funzioni amministrative ad esse attribuite ad altri enti territoriali - con l'intervento normativo che riconosce alle regioni ampi poteri di carattere programmatico in materia di ambiente e gestione rifiuti (art. 196, comma 1, lettere c, n e o cod. ambiente) e, ancora, nelle materie interferenti relative alla qualità dell'aria, i distretti idrografici e l'energia prodotta dalle fonti rinnovabili.

La gestione della procedura di bonifica al livello più vicino al territorio interessato, prosegue la Regione, consente all'amministrazione di intercettare i bisogni di tutela ambientale e della salute ponendo in atto l'azione amministrativa più efficace.

3.6.- Osserva ancora la difesa regionale che gli interventi di bonifica incidono sull'organizzazione del territorio, che rientra tra le funzioni fondamentali dei comuni, con attrazione parziale della materia nella disciplina del governo del territorio ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Si tratterebbe di esito confermato dalla legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), che prevede l'approvazione di una "Carta del consumo del suolo", quale presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori, all'esito di una individuazione delle caratteristiche del suolo, comprese le aree dismesse e contaminate soggette ad interventi di bonifica ambientale, stabilendo che, in conseguenza della variante urbanistica, con l'autorizzazione di tali interventi di bonifica dei siti contaminati i comuni adeguano i propri strumenti urbanistici (si cita l'art. 13, comma 14-bis, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005), così garantendo una maggiore tutela dell'ambiente e della salute dei soggetti coinvolti.

3.7.- La Regione sottolinea altresì che la giurisprudenza della Corte di cassazione (si cita sezione seconda civile, sentenza 23 settembre 2022, n. 27975) ha escluso la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., allorché la regione deleghi alla provincia il potere autorizzatorio in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., e con l'art. 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), per una interpretazione che trova conferma, per l'interveniente, nelle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

In particolare, in materia di bonifica dei cosiddetti siti orfani, funzionale a recupero e riqualificazione della superficie del suolo, l'art. 1, comma 4, lettera o), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, definisce soggetti attuatori i soggetti pubblici e privati che provvedono alla realizzazione del Piano. Il decreto del Ministero della transizione ecologica 4 agosto 2022, recante «Piano d'azione per la riqualificazione dei siti orfani in attuazione della misura Missione 2, Componente 4, Investimento 3.4, del PNRR (22A05711)», all'art. 2, comma 1, lettere f) e g),



chiarisce che, ai fini del medesimo decreto, sono soggetti attuatori, responsabili dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dell'intervento o del progetto finanziato dal PNRR, le regioni e le province autonome i cui siti orfani da riqualificare sul proprio territorio in funzione dell'attuazione della misura M2C4, investimento 3.4, sono individuati, all'Allegato 2 del decreto stesso, tra quelli di cui al decreto del direttore generale della Direzione per il risanamento ambientale del Ministero della transizione ecologica n. 222 del 2021 e successive modificazioni; e che sono soggetti attuatori esterni i soggetti pubblici di cui si avvalgono gli attuatori per la realizzazione operativa degli interventi, che sottoscrivono gli accordi di cui all'art. 7 del decreto. Proprio ai sensi di tale articolo - rileva l'ente costituito - è prevista la possibilità che le regioni, in qualità di soggetti attuatori, deleghino alcune attività o funzioni a soggetti attuatori esterni, come i comuni.

3.8.- Del resto, le funzioni di indirizzo, coordinamento e supporto nei confronti degli altri enti territoriali coinvolti nelle attività di bonifica sarebbero state sempre esercitate dalla Regione Lombardia attraverso l'adozione di delibere di Giunta e linee guida (si indica la delibera della Giunta regionale 10 febbraio 2010, n. 8/11348 contenente «Linee guida in materia di bonifica di siti contaminati» ed il regolamento regionale 15 giugno 2012, n. 2, recante «Attuazione dell'art. 21 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche", relativamente alle procedure di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati».

La difesa della Regione cita il «Piano Regionale delle Aree Inquinare, aggiornato con delibera di Giunta regionale n. 6408 del 02.05.2022», che «fornisce ai comuni numerosi atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni delegate», prevedendo, per quelli con meno di ventimila abitanti, l'attivazione di una task force su richiesta inoltrata alla Regione per la gestione delle procedure ad evidenza pubblica e per gli interventi di bonifica per importi superiori ad un milione di euro ove venga fatta valere dagli enti territoriali minori la mancanza di competenze tecnico-amministrative, per un'opera della Regione di costante supporto nelle funzioni delegate e nel rispetto degli obiettivi di tutela della salute e dell'ambiente.

4.- Si sono costituiti in giudizio E. spa, in persona del legale rappresentante, e G. R., quest'ultimo anche in proprio, aderendo alle conclusioni formulate nell'ordinanza di rimessione.

4.1.-Vengono in tal senso richiamati sia il tenore letterale delle disposizioni statali di riferimento (artt. 242 e 198, comma 4, cod. ambiente), che riferiscono alle Regioni l'affidamento delle funzioni amministrative e che attribuiscono ai Comuni l'espressione del solo parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati che deve essere rilasciata dalla Regione, sia i principi espressi da questa Corte con la sentenza n. 189 del 2021.

4.2.- I ricorrenti del giudizio principale rimarcano quindi la diversità della disciplina adottata dal legislatore statale con il d.lgs. n. 152 del 2006 rispetto alla precedente, richiamando l'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), che, al comma 4, attribuiva espressamente ai comuni le funzioni relative alle procedure amministrative applicabili agli interventi di bonifica. La nuova allocazione di competenze ad un livello amministrativo superiore non sarebbe rivedibile dal legislatore regionale.

4.3.- Si valorizza dalle parti la peculiarità della materia disciplinata, relativa a fenomeni di inquinamento spesso di rilievo sovracomunale (ad esempio, lo scorrimento dell'acqua di falde), nonché l'elevata complessità tecnica del procedimento amministrativo, che richiede competenze e risorse di cui normalmente i comuni, soprattutto quelli di modeste dimensioni, non dispongono.

5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, è stata deposita memoria illustrativa nell'interesse di E. spa e di G. R., con cui si contestano le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Lombardia.

5.1.- Si deduce, in particolare, lo sconfinamento nel merito delle contrarie deduzioni e la rilevanza in re ipsa della questione di legittimità costituzionale sollevata, avuto riguardo alla sua diretta incidenza sulle competenze esercitate dal Comune nell'adozione del provvedimento oggetto di gravame innanzi al TAR rimettente.

5.2.- Si ribadisce la fondatezza della questione, attraverso il richiamo ai principi affermati da questa Corte (vengono citate, a sostegno del carattere «granitic[o]» e «costante» della giurisprudenza costituzionale, le sentenze n. 189 del 2021, n. 129 del 2019 e, più risalente, la n. 187 del 2011) e alla dottrina che si è espressa in punto di allocazione delle risorse organizzative in quanto espressive di una valutazione di adeguatezza dell'ente avente competenza amministrativa.

Il governo dei comuni, segnatamente di quelli di più modeste dimensioni, non sarebbe il più adeguato a gestire i procedimenti di bonifica, evidenza, questa, confermata dalla circostanza dedotta dalla stessa Regione Lombardia che ha «avvertito la necessità di intervenire (con il Piano del 2022 che menziona nel proprio atto di costituzione) per "aiutare i Comuni nello svolgimento delle proprie competenze"».



6.- Anche la Regione Lombardia ha depositato memoria illustrativa.

6.1.- In punto di rilevanza ed in replica alle contrarie deduzioni, la Regione assume che la determinazione impugnata «non sembra disporre la bonifica, bensì la rimozione dei rifiuti presenti nell'area», attività di competenza dei Comuni, ai sensi dell'art. 192 cod. ambiente, con conseguente mancanza di una lesione attuale dell'interesse del ricorrente alle sorti del distinto procedimento di bonifica, da individuarsi in quello previsto dal successivo art. 252 sui siti di interesse nazionale, destinato a far seguito alla rimozione dei rifiuti.

6.2.- Quanto al merito, si ribadisce nella memoria la tesi della non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.- Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, nella parte in cui «attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati».

Ad avviso del rimettente, la norma regionale oggetto della questione di legittimità costituzionale introdurrebbe un modello di distribuzione delle competenze decisionali che, nell'individuare nel comune territorialmente competente l'ente al quale è assegnata la cura del procedimento amministrativo di bonifica di un sito inquinato, sarebbe in contrasto con la volontà del legislatore nazionale, che ha invece attribuito, con gli artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, dette competenze alle regioni e, quindi, recherebbe vulnus alla riserva di competenza legislativa esclusiva statale stabilita, nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione costituzionale fornirebbe «una chiara ed univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali», sicché dovrebbe escludersi che il codice dell'ambiente, nell'attribuire alle regioni siffatta competenza, ne abbia, anche, consentito l'allocatione ad un differente livello governativo, neppure nel caso in cui il fenomeno inquinante rivesta un rilievo meramente locale.

2.- Devono essere preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione Lombardia per difetto di rilevanza della questione.

2.1.- Il provvedimento impugnato nel giudizio principale, secondo la Regione, verrebbe attinto dalla declaratoria di illegittimità costituzionale esclusivamente nella parte in cui il comune ha ordinato la bonifica del sito inquinato, restando invece valido ed efficace là dove l'ente ha disposto la rimozione dei rifiuti, attività di competenza del Comune (art. 198 cod. ambiente).

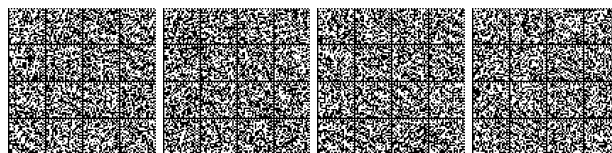
2.2.- In ogni caso, a parere dei ricorrenti sarebbe indifferente che detto provvedimento sia stato emesso dalla Regione o dal Comune, in quanto esso conserverebbe il medesimo contenuto anche ove emesso dalla prima, sussistendo i presupposti di fatto e diritto previsti dalla normativa in materia.

3.- L'eccezione non è fondata in relazione a nessuno degli articolati profili, per le ragioni di seguito indicate.

3.1.- Alla stregua della costante giurisprudenza costituzionale in tema di accertamento del requisito della rilevanza, segnato dal nesso di pregiudizialità che correla il giudizio incidentale innanzi a questa Corte a quello principale di merito, detto requisito implica necessariamente che la sollevata questione di legittimità costituzionale abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale. Il postulato della pregiudizialità della questione richiede infatti che questa si concreti solo quando il dubbio di contrasto con la Costituzione investa una norma dalla cui applicazione, ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente, il giudice *a quo* dimostri di non poter prescindere.

Il controllo di questa Corte sulla rilevanza della questione è, peraltro, limitato alla non implausibilità delle motivazioni sui «presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (*ex plurimis*, sentenze n. 269 del 2022; nello stesso senso, n. 35 del 2017).

In particolare, il giudice rimettente è chiamato a valutare, sia pure in via delibativa e prognostica, allo stato degli atti e dell'*iter* decisionale, la questione di legittimità costituzionale con riguardo ai requisiti di attualità e rilevanza che sono, del pari, oggetto del controllo in sede di giudizio dinanzi a questa Corte, pur destinato a fermarsi alla non implausibilità delle motivazioni addotte dal rimettente (*ex plurimis*, ancora sentenze n. 269 del 2022 e n. 35 del 2017).



Nella specie, il TAR rimettente ha individuato i contenuti della determinazione del Comune di Monticelli Brusati dinanzi a sé impugnata, rimarcando che essa ha imposto ai ricorrenti una vera e propria bonifica dell'area e, ancora, l'obbligo di predisporre una successiva analisi del rischio, con chiaro richiamo all'art. 242 cod. ambiente ed alle procedure amministrative previste in materia di bonifica dei siti inquinati e correlate e strumentali attività.

3.1.1.- Come affermato da questa Corte, anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di legittimità costituzionale e di una più efficace garanzia dell'esercizio dello scrutinio di conformità della legislazione a Costituzione (sentenze n. 59 del 2021 e n. 77 del 2018), il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta che le parti in causa potrebbero conseguire all'esito del giudizio principale (sentenze n. 59 del 2021 e n. 174 del 2019), ma nella necessità di applicare la disposizione censurata in ragione del suo correlarsi, nel percorso argomentativo del giudizio principale, all'incidenza della pronuncia di questa Corte (sentenza n. 254 del 2020).

Peraltro, la circostanza che i contenuti del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* sarebbero solo limitatamente incisi dalla invocata pronuncia di illegittimità costituzionale o, ancora, l'“indifferenza” agli interessi dei ricorrenti del giudizio principale del requisito della competenza all'adozione del provvedimento stesso in ragione del carattere comunque necessitato dei suoi contenuti su cui verrebbe a cadere la stessa pronuncia, sono evidenze estranee al sindacato demandato a questa Corte in punto di rilevanza della questione dedotta, che rimane, invece, circoscritto all'applicabilità della disposizione censurata nel giudizio *a quo* (sentenza n. 174 del 2016).

3.1.2.- La Regione Lombardia solleva un ulteriore profilo di inammissibilità nella memoria illustrativa depositata il 14 marzo 2023: il provvedimento impugnato nel giudizio presupposto, occasione del sollevato dubbio di legittimità costituzionale, non sarebbe stato inteso nei suoi esatti contenuti dal rimettente, non sembrando «disporre la bonifica, bensì la rimozione dei rifiuti presenti nell'area. Competenza questa in capo ai Comuni, ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006».

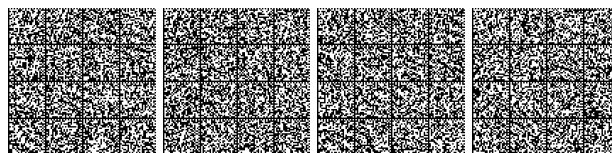
3.1.3.- L'eccezione - peraltro connotata da profili di contraddittorietà rispetto ai contenuti di quella già formulata nell'atto di costituzione, in cui del provvedimento impugnato si deduceva la coeva presenza di un ordine di bonifica e di uno di rimozione di rifiuti, e comunque perplessa nelle sue conclusioni - si rivela non fondata.

Per i già richiamati principi, l'ordinanza di rimessione individua, infatti, con motivazione non implausibile, il contenuto del provvedimento impugnato e ravvisa in esso un profilo di incompetenza del Comune all'adozione dell'atto.

4.- Nel merito la questione è fondata.

4.1.- Il censurato art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, la cui rubrica reca: «Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica di siti contaminati», così testualmente recita: «1. Sono trasferite ai comuni le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune, concernenti: a) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del piano della caratterizzazione e l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); b) la convocazione della conferenza di servizi e l'approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all'articolo 242, comma 4, del d.lgs. 152/2006; c) l'approvazione del piano di monitoraggio, di cui all'articolo 242, comma 6, del d.lgs. 152/2006; d) la convocazione della conferenza di servizi, l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, nonché l'autorizzazione all'esecuzione dello stesso, di cui all'articolo 242, commi 7 e 13, del d.lgs. 152/2006; e) l'accettazione della garanzia finanziaria per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi autorizzati, di cui all'articolo 242, comma 7, del d.lgs. 152/2006; f) l'approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all'articolo 249 e all'allegato 4 del d.lgs. 152/2006. 2. È altresì trasferita ai comuni l'approvazione della relazione tecnica per la rimodulazione degli obiettivi di bonifica, di cui all'articolo 265, comma 4, del d.lgs. 152/2006. 3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 non si applicano agli interventi di bonifica e/o di messa in sicurezza oggetto di strumenti di programmazione negoziata di cui alla legge regionale 14 marzo 2003, n. 2 (Programmazione negoziata regionale). 4. Le procedure di cui ai commi 1 e 2, per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione ha già concluso la conferenza di servizi, rimangono di competenza della Regione medesima limitatamente all'adozione del provvedimento conclusivo della singola fase del procedimento».

La Regione Lombardia ha, dunque, trasferito ai comuni le funzioni che, a livello statale, l'art. 242 cod. ambiente attribuisce alle regioni, da esercitare attraverso procedure nelle quali i comuni intervengono rilasciando un parere in ordine all'approvazione da parte delle stesse regioni dei progetti di bonifica dei siti inquinati.



4.2.- Nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.).

4.2.1.- Vanno qui richiamati i principi affermati nella sentenza n. 189 del 2021, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale (l'art. 6, comma 2, lettere b e c, quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, recante «Disciplina regionale della gestione dei rifiuti»), nel rilevato contrasto della delega della funzione amministrativa ivi conferita dall'ente regionale ai comuni - in tema di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti - con la diversa allocazione di detta funzione, prevista dal codice dell'ambiente in favore della regione.

Nell'occasione, questa Corte ha osservato che con la disposizione in scrutinio la Regione Lazio aveva inciso, senza esservi abilitata dalla predetta fonte normativa statale, su una competenza ad essa attribuita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La modifica della competenza regionale fissata dal cod. ambiente, operata dall'art. 6, comma 2, lettere b) e c), della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, attraverso la delega ai comuni della funzione autorizzatoria ivi indicata, contrasta - ha chiarito la pronuncia citata - con il parametro evocato perché introduce una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in assenza - sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente - di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione.

4.2.2. - Come già rimarcato da questa Corte, la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenza n. 189 del 2021 e, ivi richiamate, sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione «la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale» (ancora sentenza n. 189 del 2021).

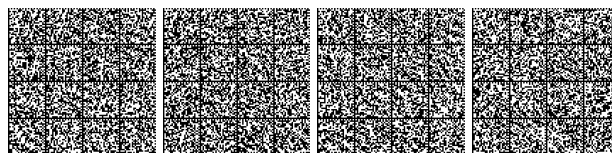
Ad una siffatta iniziativa si accompagnerebbe una modifica, attraverso un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale all'esito di una ragionevole valutazione di congruità del livello regionale come il più adeguato alla cura della materia.

4.3.- I medesimi principi non possono non trovare applicazione nella specifica materia oggetto della presente questione: nel disegno del legislatore statale contenuto nel codice dell'ambiente si riserva alla regione la funzione amministrativa nella materia della bonifica dei siti inquinati (artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006), materia per costante, risalente giurisprudenza costituzionale ricompresa in quella dell'ambiente e quindi riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (tra le molte sentenze n. 251 e n. 86 del 2021; in tema di messa in sicurezza, più recentemente, sentenza n. 50 del 2023).

4.4.- A conferma delle conclusioni fin qui raggiunte, si rileva che l'art. 198, comma 4, cod. ambiente attribuisce ai comuni il potere di «esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciati dalle regioni» definendo in chiave ancillare la competenza propria di detti enti, di cui resta escluso ogni concorrente potere di esercizio sulla funzione amministrativa, secondo previsione di legge.

4.5.- La previsione, contenuta nella norma censurata, di un modulo organizzativo diverso da quello descritto, in cui sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative nella materia *de qua*, non è neppure legittimata - come invece sostiene la Regione Lombardia - dalla disciplina della materia di bonifica dei cosiddetti siti orfani, funzionale al recupero e alla riqualificazione della superficie del suolo, contenuta nel PNRR là dove si distingue, con l'art. 1, comma 4, lettera o), del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, tra «soggetti attuatori pubblici», regioni e province autonome, che svolgono attività di indirizzo, coordinamento e supporto, e «soggetti attuatori esterni», definiti come soggetti pubblici, quali i comuni, di cui si avvalgono i primi per la realizzazione operativa degli interventi. È, infatti, in questo caso, la stessa legge statale che, con riferimento esclusivo alla materia di cui si tratta, attribuisce alle regioni il potere di conferire ai soggetti attuatori esterni attività e funzioni di natura amministrativa.

4.6.- La volontà del legislatore regionale di modificare nei termini sopra precisati l'assetto delle competenze voluto dalla Costituzione emerge, del resto, dagli stessi lavori preparatori della legge n. 30 del 2006. Si legge nella relazione illustrativa che «[l']attuale normativa (titolo V del d.lgs. 152/2006) assegnando alla regione le funzioni



amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, oltre ad aver interrotto il “passaggio” di competenze all’ente locale promosso dalle leggi Bassanini e poi garantito a livello costituzionale, ha di fatto annullato l’ormai consolidato svolgimento delle funzioni amministrative a livello di governo locale e l’attuazione degli obiettivi programmatici individuati e condivisi dalle politiche del governo regionale. Il presente articolo ha lo scopo di “riconsegnare” all’ente locale (il comune), le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, ad essi già attribuite dalla normativa previgente al d.lgs. 152/2006 (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e d.m. 25 ottobre 1999, n. 471)».

5.- Deve, pertanto, dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l’attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230160

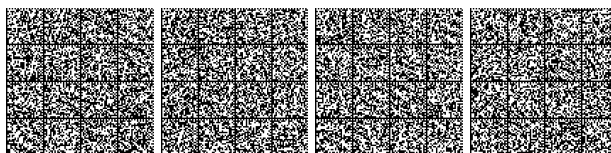
N. 161

Sentenza 24 maggio - 24 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita (PMA) - Necessità del consenso - Revocabilità del consenso dell’uomo prestatore dopo la fecondazione dell’ovulo e prima del suo impianto - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza nonché della libertà di autodeterminazione e del diritto convenzionale al rispetto della vita privata e familiare - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 6, comma 3, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, primo comma, 32, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, nel procedimento civile vertente tra A. C. e D. R. e altro, con ordinanza del 5 giugno 2022, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di D. R., di E. H. spa e di A. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Fabrizio Barberini per D. R., Francesco Di Mauro per E. H. spa, Tiziana D'Agostini per A. C. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 giugno 2022 (reg. ord. n. 131 del 2022), il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 13, primo comma, 32, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita).

Il citato art. 6, comma 3, dispone, al primo periodo, che la volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) è espressa dai componenti della coppia «per iscritto congiuntamente al medico responsabile» della struttura sanitaria autorizzata ad applicare le tecniche medesime; al secondo periodo, che tra «la manifestazione della volontà e l'applicazione della tecnica deve intercorrere un termine non inferiore a sette giorni»; quindi, al terzo periodo, che tale volontà «può essere revocata da ciascuno dei soggetti [...] fino al momento della fecondazione dell'ovulo».

Ad avviso del rimettente, quest'ultima norma contrasterebbe con i parametri evocati «quanto meno nella parte in cui non prevede, successivamente alla fecondazione dell'ovulo, un termine per la revoca del consenso».

2.- Le questioni sono sorte nel corso del giudizio instaurato, ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, dalla signora A. C. affinché la struttura sanitaria E. H., presso la quale lei aveva in precedenza intrapreso il percorso di PMA, fosse condannata al decongelamento dell'embrione crioconservato e al suo impianto.

A sostegno della domanda - riferisce il giudice *a quo* - la ricorrente ha esposto che, nel settembre 2017, lei e il coniuge avevano assentito alla crioconservazione dell'embrione formatosi a seguito della fecondazione, al fine di permettere l'esecuzione della biopsia embrionale, in vista dell'impianto; che questo era stato poi differito a causa della propria scarsa qualità endometriale; ciò che aveva comportato la necessità che lei si sottoponesse, nei successivi mesi di novembre e dicembre, ad apposita terapia farmacologica, a ulteriori analisi e al cosiddetto «scratch endometriale», ovvero alla «terapia della preparazione a graffio», prodromica appunto, all'impianto; che il trasferimento in utero



dell'embrione non era stato tuttavia realizzato perché il marito, nel gennaio 2018, si era allontanato dalla residenza familiare; che, nel marzo 2019, era stata formalizzata tra le parti la separazione consensuale; che, nel febbraio 2020, lei aveva chiesto vanamente alla struttura sanitaria di procedere all'impianto e che, il 24 agosto dello stesso anno, il marito, dopo avere domandato la dichiarazione giudiziale della cessazione degli effetti civili del matrimonio, aveva formalmente revocato il consenso all'applicazione delle tecniche di PMA.

Alla luce di questa ricostruzione della vicenda, la ricorrente ha sostenuto, in definitiva, «che il diritto “di essere madre è un diritto assoluto, fondamentale della persona, garantito dalla Costituzione agli artt. 2, 31, co. 2, e 32”».

Il giudice *a quo* quindi riferisce che, nel costituirsi in giudizio, i resistenti, signor D. R. e la menzionata struttura sanitaria, hanno chiesto il rigetto del ricorso, preliminarmente prospettando dubbi di legittimità costituzionale della norma denunciata.

2.1.- Tanto premesso, in ordine alla rilevanza il rimettente osserva che, essendo intervenuta la revoca del consenso da parte del «resistente» in data 24 agosto 2020 e quindi dopo che era trascorso un considerevole periodo di tempo da quando si era «avverata la condizione della fecondazione dell'ovulo», il giudizio del quale è investito non potrebbe essere definito indipendentemente dalla decisione sulle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* innanzitutto richiama, condividendole, le argomentazioni che lo stesso Tribunale di Roma, in precedenza adito dalla medesima ricorrente in via cautelare, pur respingendo la domanda giudiziale sull'assorbente rilievo della carenza del periculum in mora, aveva comunque svolto in ordine alla ritenuta dubbia conformità a Costituzione dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004.

Il rimettente rammenta in proposito che in quella sede è stato rilevato che inizialmente la citata legge aveva previsto il «sostanziale divieto di congelamento degli embrioni». La disciplina della irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo si sarebbe, pertanto, inserita in un contesto normativo in virtù del quale l'impianto sarebbe dovuto avvenire «sostanzialmente nell'immediatezza della formazione dell'embrione».

Tuttavia, venuto meno in seguito, per effetto della sentenza n. 151 del 2009 di questa Corte, il generale divieto di crioconservazione, la norma sull'irrevocabilità del consenso si sarebbe trovata ad operare in un contesto radicalmente diverso, in cui il trasferimento in utero dell'embrione potrebbe intervenire anche «a distanza di anni» e, quindi, «in una situazione [...] radicalmente cambiata», anche quanto alla persistente sussistenza dei «presupposti [...] previsti dalla stessa legge 40 per procedere alla PMA».

Pertanto, a differenza del «caso esaminato dalla Corte di Cassazione nella sentenza [*recte*: ordinanza] n. 30294/17 citata dalla ricorrente per sostenere la prevalenza della tutela dell'embrione», relativo a un impianto avvenuto nell'immediatezza della formazione dell'embrione attraverso la fecondazione eterologa, in quello in esame «nel tempo trascorso dalla crioconservazione dell'embrione sono venuti meno i requisiti previsti dalla legge per procedere alla PMA in quanto non si è più in presenza di una coppia convivente, inoltre viene in considerazione il diritto all'autodeterminazione in ordine alla scelta di diventare genitore, tutelato dall'art. 8 CEDU». Nella nozione di vita privata, infatti, rientrerebbe anche il «diritto al rispetto per la decisione di avere o non avere figli» (sono citate Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 8 novembre 2011, V. C. contro Slovacchia; grande camera, 22 gennaio 2008, E. B. contro Francia; grande camera, 10 aprile 2007, Evans contro Regno Unito).

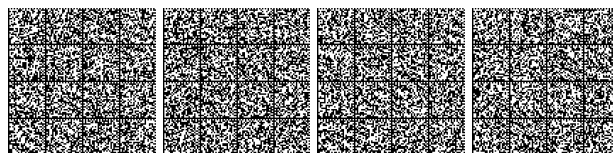
2.2.1.- Ciò premesso, il rimettente osserva che la legge n. 40 del 2004 si prefigge lo scopo di tutelare «i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito» (art. 1, comma 1), a tal fine prevedendo diverse limitazioni al ricorso alla PMA, tra cui quella per cui possono accedervi esclusivamente coppie coniugate o conviventi (art. 5, comma 1).

Quindi, anch'egli evidenzia, similmente al giudice della domanda cautelare, che l'art. 6, comma 3, ultimo periodo, è rimasto invariato «nonostante il radicale cambiamento dell'originaria impostazione» della legge in discorso, in virtù, non solo della citata sentenza n. 151 del 2009, ma anche della successiva pronuncia n. 96 del 2015 di questa Corte, con la quale è stato caducato il divieto di accesso alla PMA, con diagnosi preimpianto, per le coppie fertili ma portatrici di gravi malattie genetiche trasmissibili al nascituro.

In tale mutato contesto, a parere del giudice *a quo*, la norma censurata pregiudicherebbe il diritto di scelta in ordine all'assunzione del ruolo genitoriale.

Ciò in particolare nel caso in cui, in considerazione del decorso del tempo, l'impianto venga chiesto in presenza di «una situazione giuridica diversa» da quella esistente al momento della manifestazione della volontà, come sarebbe accaduto nella specie, in cui le parti dopo aver dato il consenso alla procreazione assistita in costanza di matrimonio, si sono separate consensualmente e non sono più conviventi.

Siccome l'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004 permette di accedere alla PMA «solo a coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi», prosegue il ricorrente, «nell'ipotesi in cui venga meno il progetto di coppia prima del trasferimento dell'impianto dovrebbe ritenersi possibile la revoca del consenso».



I rilievi che precedono inducono il giudice *a quo* a ritenere che la denunciata irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione violi, innanzitutto, gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, compromettendo il diritto all'autodeterminazione in ordine alla decisione di non diventare genitore e quello al rispetto della vita privata e familiare.

Risulterebbero, altresì, lesi gli artt. 3 e 13, primo comma, Cost., perché la norma censurata, consentendo che la donna chieda l'impianto malgrado il sopravvenuto dissenso dell'uomo, irragionevolmente lo costringerebbe «a diventare genitore contro la sua volontà».

L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto il profilo dell'eguaglianza, poiché risulterebbe sacrificata soltanto la libertà individuale dell'uomo: la donna, infatti, potrebbe comunque rifiutare, nonostante l'iniziale consenso da essa espresso alla PMA, il trasferimento in utero dell'embrione, che non potrebbe mai esserle imposto.

Infine, prescindendo, ai fini dell'impianto, dal consenso dell'uomo, che costituisce «presupposto legittimante dell'intervento medico», la norma in questione recherebbe un vulnus all'art. 32, secondo comma, Cost., giacché finirebbe per assoggettare il componente maschile della coppia a un trattamento sanitario obbligatorio, con incidenza anche sulla sua integrità psicofisica.

2.2.2.- Il rimettente conclude rilevando che i prospettati dubbi non sarebbero superabili mediante un'interpretazione adeguatrice.

Questa sarebbe difatti ostacolata sia dall'univoco tenore letterale della norma censurata sia dall'orientamento espresso in materia dalla giurisprudenza di merito - è citato Tribunale ordinario di Napoli, «ordinanza del 25/11/2020 e ordinanza del 27/01/2021» (*recte*: Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere, ordinanze 27 gennaio 2021 e 11 ottobre 2020) - che, sulla scorta del principio affermato dalla Corte di cassazione nell'ordinanza prima citata (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione prima, ordinanza 18 dicembre 2017, n. 30294), in fattispecie del tutto analoga a quella odierna ha ordinato di procedere all'impianto.

3.- Si è costituito il signor D. R., parte convenuta nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

3.1.- La parte privata condivide le argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione e deduce che il divieto previsto dall'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, da un lato, violerebbe il principio di autodeterminazione tutelando la volontà dell'uomo soltanto nella fase iniziale della procedura di PMA: la disciplina del consenso risulterebbe, infatti, del tutto indifferente al decorso del tempo dopo la fecondazione e al mutamento, nelle more, delle condizioni esistenti quando la volontà è stata manifestata, poiché, in particolare, nessun peso sarebbe riconosciuto al venir meno dell'affectio coniugalis.

Dall'altro, il medesimo divieto darebbe origine a un'irragionevole disparità di trattamento, relegando su un piano residuale la volontà dell'uomo, posto che la donna che rifiutasse l'impianto non potrebbe esservi obbligata.

La parte costituita aggiunge poi, a quanto dedotto dal rimettente, che la norma in questione, consentendo la nascita sulla base della sola volontà della futura madre, comprometterebbe altresì il diritto del nato alla bigenitorialità.

Inoltre, non prevedendo la revocabilità del consenso dopo la fecondazione, la suddetta norma, in primo luogo, determinerebbe un'irragionevole diversificazione tra la procedura di PMA e gli altri trattamenti sanitari, nei quali invece la volontà di sottoporvisi può essere sempre revocata.

In secondo luogo, essa sarebbe contraddittoria rispetto sia alla disciplina dettata dal comma 3 dell'art. 14 della legge n. 40 del 2004, il quale ammette sì la crioconservazione, ma disponendo che l'impianto venga realizzato «non appena possibile», sia a quella di cui al successivo comma 5, che, prevedendo che la coppia debba essere informata sullo stato di salute degli embrioni, ammetterebbe la revocabilità della volontà in caso di malattia degli embrioni stessi.

4.- Si è costituita nel presente giudizio anche la struttura sanitaria, chiedendo l'accoglimento delle questioni o il loro rigetto, con sentenza interpretativa.

4.1.- La possibile dilatazione temporale della procedura di PMA - osserva la parte privata - comporterebbe la necessità di interpretare la norma censurata tenendo conto della conseguente possibilità dell'avverarsi, nelle more, di «sopravvenienze esistenziali, tali da incidere sulla situazione personale e familiare» della coppia.

In quest'ottica andrebbe letto il comma 1 dell'art. 6 della legge n. 40 del 2004, il quale, prevedendo che l'obbligo informativo nei confronti della coppia debba essere adempiuto in ogni fase di applicazione delle tecniche di PMA, sarebbe funzionale a consentire la «interruzione del percorso di procreazione artificiale anche per la revoca unilaterale del consenso da parte dell'uomo».

In ogni caso, rileva ancora la parte costituita, la tutela dell'embrione dovrebbe essere bilanciata «con altri diritti di rango costituzionale eventualmente prevalenti», come sarebbe tra l'altro dimostrato dalle pronunce con cui questa Corte avrebbe fatto venir meno il divieto di accedere alla PMA per le coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili al nascituro e il «divieto di diagnosi e selezione preimpianto» con riferimento alle medesime malattie.



In particolare, occorrerebbe considerare che l'irrevocabilità del consenso da parte dell'uomo inciderebbe sulla sua libertà di autodeterminazione, peraltro ledendo il principio di uguaglianza, posto che il trasferimento in utero dell'embrione non potrebbe essere mai imposto alla donna.

5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, non fondate.

5.1.- L'eccezione di inammissibilità è anzitutto basata sulla insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza.

Il giudice *a quo*, infatti, rilevando che i coniugi si sono separati consensualmente dopo la fecondazione, avrebbe dovuto constatare il venir meno di una delle condizioni poste dall'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004 per accedere alla PMA, ossia la convivenza della coppia, e quindi avrebbe dovuto considerare che non vi era più il presupposto per la perdurante efficacia del consenso prestato.

Le questioni sarebbero inammissibili anche perché il rimettente ambirebbe a un intervento additivo in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata: la disposizione censurata rappresenterebbe un punto di equilibrio individuato dal legislatore tra diverse soluzioni possibili e l'addizione auspicata dal rimettente non sarebbe in grado di ricomporre ragionevolmente il quadro dei contrapposti interessi, determinando anche vuoti normativi.

5.2.- Nel merito, le censure sarebbero destituite di fondamento.

Non sussisterebbe, infatti, la dedotta lesione degli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, in quanto il diritto a non diventare padre dovrebbe essere temperato con altri diritti di pari rilievo: quello all'autodeterminazione della donna a diventare madre e quello alla salute psicofisica della stessa.

Del resto proprio la Corte EDU avrebbe affermato la necessità di un tale bilanciamento e ritenuto applicabile il citato art. 8 anche alla decisione di diventare genitore (sono citate le sentenze, grande camera, 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia, e 30 ottobre 2012, P. e S. contro Polonia).

Parimenti non fondata sarebbe la censura di violazione degli artt. 3 e 13, primo comma, Cost., attesa la significativa diversità delle posizioni dell'uomo e della donna.

La procedura di PMA, infatti, mentre per il primo si esaurisce con la raccolta del liquido seminale, per la seconda si sviluppa in una serie di attività «particolarmente invasive e rischiose per la salute».

Per analoghe ragioni, conclude la difesa statale, sarebbe inconferente l'evocazione dell'art. 32, secondo comma, Cost.: l'impianto dell'embrione non costituirebbe, infatti, per l'uomo un trattamento sanitario, sicché l'attualità del suo consenso in tale fase non sarebbe necessaria.

6.- Si è costituita in giudizio anche la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

6.1.- L'eccezione di inammissibilità trae origine, anzitutto, dalla considerazione che l'eventuale determinazione di un momento a decorrere dal quale il consenso diventerebbe revocabile non potrebbe che spettare alla discrezionalità del legislatore.

In proposito la parte costituita ha cura di precisare che, nella specie, il tempo trascorso tra la fecondazione, avvenuta in data 3 ottobre 2017, e la richiesta di far luogo all'impianto rivolta alla struttura sanitaria, «avvenuta prima per le vie brevi e poi intimata mediante diffida del difensore in data 26.02.2020», sarebbe in realtà «meno di un anno».

Periodo - si afferma - da ritenere pienamente giustificato, essendo naturale che la donna, a seguito della rottura del rapporto e della conseguente necessità di elaborare la delusione della separazione, «non si sia precipitata a chiedere di far luogo al trasferimento in utero ed alla conseguente gravidanza».

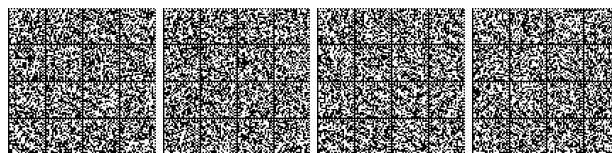
Chiarisce poi «che i requisiti soggettivi del coniugio "o" della convivenza» stabiliti dalla legge n. 40 del 2004 per accedere alla PMA «nel caso sussistevano e tutt'ora sussistono».

Viene infine ricordato il decreto del Ministro della salute 1° luglio 2015 (Linee guida contenenti le indicazioni delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita) che riconoscerebbe il diritto all'impianto indipendentemente dal consenso dell'uomo, stabilendo che «[l]a donna ha sempre il diritto ad ottenere il trasferimento degli embrioni crioconservati»: dal che un'ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni.

6.2.- Nel merito, le censure non sarebbero fondate.

La pronuncia richiesta dal giudice *a quo* si tradurrebbe nel riconoscimento a favore dell'uomo di «una sorta di diritto potestativo» sulla donna, impedendole di divenire madre e di dare alla luce il figlio «da lei stessa concepito».

Si comprometterebbe così la sua salute psicofisica e si vanificherebbero le finalità della stessa legge n. 40 del 2004, diretta a privilegiare la procreazione e a tutelare l'embrione.



Sarebbe peraltro anche errato l'assunto da cui muove il rimettente, ovvero che la legge n. 40 del 2004 inizialmente non consentisse la crioconservazione dell'embrione. Al contrario, essa sin dalla formulazione originaria la ammetteva in caso di impossibilità dell'impianto per grave, documentata e imprevedibile causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna, sicché l'eventualità che l'impianto potesse avvenire anche a notevole distanza di tempo dalla fecondazione sarebbe stata ben presente al legislatore quando ha stabilito l'irrevocabilità del consenso dopo tale momento.

La ricorrente esclude poi che la disciplina denunciata - della cui illegittimità costituzionale non avrebbero dubitato né il giudice della nomofilachia (viene richiamata la sopra citata ordinanza Cass. n. 30294 del 2017) né la giurisprudenza di merito (è citato Trib. Santa Maria Capua Vetere, ordinanza 11 ottobre 2020) - violi i parametri evocati dal rimettente, dal momento che l'uomo ha liberamente e consapevolmente espresso il proprio consenso alla PMA, dopo essere stato informato «di ogni conseguenza e dell'impossibilità di revocarlo».

La norma censurata, quindi, muoverebbe dalla ragionevole considerazione del principio di responsabilità, nel suo riflesso sul «diritto della donna a divenire madre» e sulla tutela dell'embrione, che non sarebbe suscettibile di affievolimento se non in caso di conflitto con altri interessi di pari rilievo costituzionale, come il diritto alla salute della donna stessa.

Né sarebbe d'altra parte compromesso il diritto alla bigenitorialità del minore, ove, come nella specie, dopo la fecondazione sia intervenuta la separazione della coppia: anche in tal caso, infatti, questo avrà diritto di godere di entrambe le figure genitoriali e sia il padre che la madre assumeranno i diritti e gli obblighi connessi alla genitorialità.

7.- In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa.

Nel ribadire le deduzioni già svolte nell'atto di intervento, la difesa statale rileva innanzitutto l'erroneità del presupposto posto a fondamento della ordinanza di rimessione, perché la legge n. 40 del 2004 fin dalla sua originaria impostazione, e prima degli interventi sulla stessa operati dalla giurisprudenza costituzionale, già avrebbe previsto, in deroga al generale divieto espresso dall'art. 14, comma 1, la possibilità di crioconservazione degli embrioni al comma 3 del medesimo articolo là dove dispone: «[q]ualora il trasferimento nell'utero degli embrioni non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione».

Gli interventi di questa Corte avrebbero quindi solo ampliato tale possibilità.

Sviluppando, poi, gli argomenti in precedenza addotti, l'Avvocatura generale precisa che la procedura di PMA corrisponderebbe a un «concetto [...] più ampio di quello di trattamento sanitario» inteso nella sua accezione comune.

Essa, infatti, si articolerebbe in diverse fasi, «che si attuano ora su un paziente, ora su un altro (rispettivamente il padre e la madre generanti), ora su un terzo soggetto (il concepito)», sicché, quando l'intervento medico investe la donna o il concepito, i principi in materia di consenso informato non sarebbero applicabili all'uomo.

Dopo la fecondazione, a ben vedere, «solo la donna e il concepito restano esposti all'azione medica» e, se è vero che la prima potrebbe «legittimamente rifiutarsi di subire» l'impianto, ciò dipenderebbe «dall'ovvia incoercibilità del trattamento», al quale «si contrappone l'habeas corpus della donna [stessa] (peraltro pur sempre legittimata all'interruzione volontaria di gravidanza dopo l'impianto)».

La difesa statale chiarisce, inoltre, che la piena consapevolezza della volontà di ricorrere alla PMA sarebbe in ogni caso assicurata dagli obblighi informativi che gravano sulla struttura sanitaria e che il diritto alla libera autodeterminazione dell'uomo non sarebbe «penalizzato, bensì solo regolato». L'esercizio dello «ius poenitendi» resterebbe, infatti, contenuto entro un limite temporale costituito dalla fecondazione dell'ovocita; ciò anche per tutelare l'interesse della donna, «che ha nutrito affidamento nella concorde volontà di accedere al non agevole percorso della PMA che, per obiettive ed indiscutibili ragioni, proprio per la donna comporta un particolare e più gravoso impegno, con assoggettamento a procedure particolarmente invasive, anche chirurgiche e farmacologiche, già nella fase prodromica a quella della fecondazione».

7.1.- Anche D. R. ha depositato memoria illustrativa, ribadendo le argomentazioni addotte nella memoria di costizione a sostegno della fondatezza delle questioni, in particolare insistendo sull'incoerenza dell'irrevocabilità del consenso rispetto allo sviluppo della giurisprudenza di questa Corte sulla PMA.

7.2.- Ha altresì depositato memoria la citata struttura sanitaria, che, insistendo nelle conclusioni già rassegnate, ha anche rimarcato l'esigenza che agli operatori del settore vengano fornite, «nell'incertezza del quadro normativo e della sua interpretazione», «chiare indicazioni che consentano condotte e determinazioni non contestabili dai richiedenti prestazioni di p.m.a., portatori di interessi contrapposti: in tal modo si eviterebbe di esporre gli stessi operatori a eventuali ingiuste richieste risarcitorie, cui sono comunque attualmente esposti qualunque sia la loro scelta (ignorare o considerare la revoca del consenso)».

7.3.- Ha infine depositato memoria la parte ricorrente nel processo principale, formulando, tra l'altro, un'ulteriore eccezione d'inammissibilità per «difetto di incidentalità»: il petitum del giudizio *a quo* coinciderebbe, infatti, con le questioni sollevate, poiché la «domanda di rigetto nel merito formulata da entrambi i convenuti è esclusivamente fondata sulla pretesa incostituzionalità della norma indubbiata».



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 5 giugno 2022 (reg. ord. n. 131 del 2022), il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, «quanto meno nella parte in cui non prevede, successivamente alla fecondazione dell'ovulo, un termine per la revoca del consenso».

2.- Dopo avere stabilito che la volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è espressa congiuntamente dai componenti della coppia per iscritto e che tra la sua manifestazione e «l'applicazione della tecnica deve intercorrere un termine non inferiore a sette giorni», il suddetto art. 6, comma 3, dispone, al denunciato ultimo periodo, che tale volontà «può essere revocata da ciascuno dei soggetti [...] fino al momento della fecondazione dell'ovulo».

3.- Le questioni traggono origine dal giudizio instaurato, ai sensi dell'art. 702-bis cod. proc. civ., dalla signora A. C. per ottenere la condanna della struttura sanitaria E. H. all'impianto dell'embrione: presso tale struttura, infatti, nel settembre 2017, lei e il coniuge, nell'ambito di un percorso di PMA, avevano assentito alla crioconservazione del medesimo embrione, al fine di permettere, sullo stesso, l'esecuzione della biopsia.

L'impianto era stato, tuttavia, ulteriormente differito a causa della scarsa qualità endometriale della donna, che nei successivi mesi di novembre e dicembre si era sottoposta ad apposite ulteriori terapie. Il trasferimento in utero dell'embrione non era stato poi realizzato perché il marito, nel gennaio 2018, si era allontanato dalla residenza familiare e nel marzo 2019 era stata formalizzata tra le parti la separazione consensuale.

L'ordinanza di rimessione evidenzia quindi che nel febbraio 2020 la signora A. C. aveva chiesto vanamente alla struttura sanitaria di procedere all'impianto e che, il 24 agosto 2020 dello stesso anno, il marito, dopo avere domandato la dichiarazione giudiziale della cessazione degli effetti civili del matrimonio, aveva formalmente revocato il consenso all'applicazione delle tecniche di PMA.

Tale revoca, essendo intervenuta dopo la fecondazione dell'ovulo, non sarebbe consentita dalla norma censurata e da qui la questione rimessa a questa Corte.

4.- In ordine alla rilevanza il rimettente osserva che il giudizio non potrebbe essere definito, nella fattispecie descritta, indipendentemente dalla decisione sulle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

4.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente premette che la disciplina dell'irrevocabilità del consenso sarebbe stata prevista dal legislatore in un contesto normativo in cui l'impianto sarebbe dovuto avvenire «sostanzialmente nell'immediatezza della formazione dell'embrione».

Tuttavia, le sentenze n. 151 del 2009 e n. 96 del 2015 di questa Corte avrebbero fatto venir meno il sostanziale divieto di crioconservazione, sicché la norma sull'irrevocabilità del consenso si troverebbe oggi ad operare in un contesto radicalmente diverso, in cui il trasferimento in utero dell'embrione potrebbe intervenire anche «a distanza di anni» e, quindi, in una situazione profondamente mutata, soprattutto quanto alla persistente sussistenza dei presupposti previsti dalla stessa legge n. 40 del 2004 per accedere alla PMA.

A parere del giudice *a quo*, la norma censurata pregiudicherebbe quindi il diritto di scelta in ordine all'assunzione del ruolo genitoriale nel caso in cui, in considerazione del decorso del tempo, l'impianto venga chiesto in presenza di «una situazione giuridica diversa» da quella esistente al momento della manifestazione della volontà.

Pertanto, poiché l'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004 permette di accedere alla PMA «solo a coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi», nell'ipotesi in cui «venga meno il progetto di coppia prima del trasferimento dell'impianto», dovrebbe ritenersi sempre possibile «la revoca del consenso».

Sulla base di questa premessa, dopo aver escluso la possibilità di un'interpretazione adeguatrice, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, attribuendo alla fecondazione dell'ovulo un'efficacia preclusiva assoluta della possibilità di revocare il consenso, leda il diritto di autodeterminazione in ordine alla decisione di non diventare genitore, riconosciuto dall'art. 2 Cost. e dall'art. 8 CEDU, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

Sarebbero, altresì, violati gli artt. 3 e 13, primo comma, Cost., poiché, consentendo che la donna chieda l'impianto malgrado il sopravvenuto dissenso dell'uomo, la suddetta disciplina normativa irragionevolmente lo costringerebbe «a diventare genitore contro la sua volontà».

Il vulnus all'art. 3 Cost. sarebbe apprezzabile anche sotto il profilo della disparità di trattamento, segnatamente perché l'irrevocabilità della volontà sacrificerebbe soltanto la libertà individuale dell'uomo, potendo invece la donna sempre rifiutare il trasferimento in utero dell'embrione formatosi a seguito della fecondazione, che non potrebbe esserle imposto in quanto lesivo della sua integrità psicofisica.



La norma sospettata si porrebbe in contrasto, infine, con l'art. 32, secondo comma, Cost., giacché assoggetterebbe l'uomo a un trattamento sanitario obbligatorio.

5.- In via preliminare va, innanzitutto, precisata la reale portata del *petitum* dell'ordinanza di rimessione, perché dal suo complessivo tenore (*ex plurimis*, sentenza n. 88 del 2022) si evince con chiarezza che il rimettente, più che ambire alla fissazione di un generico termine per la revoca del consenso, dubita in realtà della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, per l'omessa previsione della revocabilità del consenso stesso, prima dell'impianto, quando, in considerazione del decorso (anche considerevole) del tempo dal momento della fecondazione, si sia disgregato quel «progetto di coppia» - cui in più passaggi l'ordinanza esplicitamente si riferisce - e quindi siano venute meno, sul piano sostanziale, le condizioni soggettive richieste dalla legge n. 40 del 2004 per l'accesso alla PMA.

Proprio questa, del resto, è la circostanza che caratterizza la fattispecie sottoposta alla cognizione del giudice *a quo*, in cui le parti, separatesi consensualmente dopo la fecondazione, non sono più conviventi.

Occorre, inoltre, precisare che - ancora a dispetto dell'ampia formulazione testuale del *petitum* - il rimettente si duole dell'irrevocabilità del consenso solo con riguardo alla componente maschile della coppia, come si desume non solo da diversi sviluppi argomentativi dell'ordinanza di rimessione, ma anche dalla specifica censura sulla disparità di trattamento fra uomo e donna.

6.- Va in limine anche rilevato che le deduzioni con le quali D. R., parte convenuta nel processo principale, sostiene che la norma censurata comprometterebbe il diritto del minore alla bigenitorialità, contrastando con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza sotto profili diversi da quelli prospettati dal giudice *a quo*, non sono idonee ad ampliare il *thema decidendum*.

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, infatti, non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto delle ordinanze di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 228 e n. 186 del 2022, n. 252 del 2021).

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha anzitutto eccepito l'inaammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Ad avviso della difesa erariale, il rimettente non avrebbe indagato la possibilità di definire la controversia considerando il venir meno dell'efficacia del consenso del marito della ricorrente in forza del disposto dell'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004, che richiederebbe la persistente sussistenza dei requisiti soggettivi di accesso alla PMA durante tutte le sue fasi di applicazione.

7.1. - L'eccezione non coglie nel segno.

Il rimettente ha chiaramente escluso di poter decidere la controversia di cui è investito applicando il suddetto art. 5, comma 1, dolendosi proprio del fatto che il legislatore non abbia attribuito rilievo agli eventi, successivi alla fecondazione, incidenti sui requisiti di accesso previsti in tale disposizione.

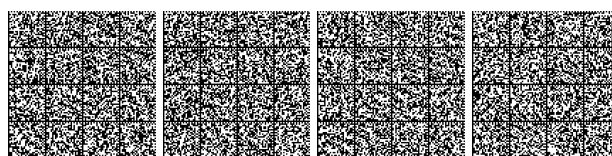
Sul punto la conclusione del rimettente è certamente condivisibile.

In disparte il rilievo che dall'ordinanza di rimessione emerge che al momento della sua adozione era venuta meno solo la convivenza tra le parti e non il rapporto di coniugio, il menzionato art. 5, comma 1, fa esclusivo riferimento ai requisiti soggettivi necessari per «accedere» alle tecniche di PMA: il dato testuale non richiede quindi, contrariamente a quanto ritenuto dall'Avvocatura generale, che tali presupposti rimangano invariati anche dopo la fecondazione.

Questa interpretazione trova conferma sul piano sistematico. Ritenere le condizioni di accesso requisiti permanenti, in contraddizione con le finalità della legge diretta a «favorire la soluzione dei problemi riproduttivi» e ad assicurare «i diritti di tutti i soggetti coinvolti» (art. 1, comma 1), renderebbe facilmente eludibile l'irrevocabilità del consenso: anche nel periodo immediatamente successivo alla fecondazione l'uomo - nel caso di coppia di conviventi - potrebbe infatti sottrarsi alla responsabilità appena assunta semplicemente facendo cessare la convivenza.

Inoltre, la tesi dell'Avvocatura generale impedirebbe la procreazione anche quando, malgrado la sopravvenuta crisi del rapporto di coppia, questa comunque fosse ancora voluta da entrambi i partner.

La conclusione ermeneutica del rimettente, del resto, ha trovato indiretto avallo nella giurisprudenza di legittimità, laddove ha affermato che l'art. 8 della legge n. 40 del 2004 - che disciplina lo stato giuridico dei nati a seguito di PMA - esprime la «assoluta centralità del consenso come fattore determinante la genitorialità in relazione ai nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di P.M.A. La norma non contiene alcun richiamo ai suoi precedenti artt. 4 e 5, con i quali si definiscono i confini soggettivi dell'accesso alla P.M.A., così dimostrando una sicura preminenza della tutela del nascituro, sotto il peculiare profilo del conseguimento della certezza dello status filiationis, rispetto all'interesse, pure perseguito dal legislatore, di regolare rigidamente l'accesso a tale diversa modalità procreativa» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 15 maggio 2019, n. 13000).



Nello stesso senso e più direttamente si è espressa anche la prevalente giurisprudenza di merito (Trib. Santa Maria Capua Vetere, ordinanze 27 gennaio 2021 e 11 ottobre 2020; Tribunale ordinario di Perugia, ordinanza 28 novembre 2020; Tribunale ordinario di Lecce, ordinanza 24 giugno 2019; Tribunale ordinario di Bologna, ordinanza 16 gennaio 2015).

7.2.- È priva di fondamento l'eccezione di difetto di rilevanza sollevata dalla ricorrente nel processo principale, sulla scorta della considerazione che le linee guida recate dal d.m. 1° luglio 2015, prevedendo che la donna «ha sempre il diritto ad ottenere il trasferimento degli embrioni crioconservati», consentirebbero comunque di prescindere dalla revoca della volontà dell'uomo ai fini dell'impianto dell'embrione, sicché, in sostanza, la domanda giudiziale da essa proposta sarebbe fondata anche in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Il menzionato decreto non può, infatti, porsi in contrasto con le norme dettate dalla stessa legge n. 40 del 2004, con la conseguenza che la previsione su cui è basata l'eccezione in discorso sarebbe suscettibile di disapplicazione da parte del giudice *a quo* ove le odierne questioni di legittimità costituzionale fossero accolte.

7.3.- È destituita di ogni fondamento anche l'ulteriore eccezione, sollevata dalla stessa parte, di irrilevanza per «difetto di incidentalità», perché la «domanda di rigetto nel merito formulata da entrambi i convenuti è esclusivamente fondata sulla pretesa incostituzionalità della norma indubbiata».

Il requisito della incidentalità presuppone che sia «individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, ordinanza n. 103 del 2022).

Nella specie, il processo principale è stato introdotto dalla ricorrente per ottenere la condanna della struttura sanitaria presso la quale è stato intrapreso il percorso di PMA all'impianto dell'embrione.

È quindi palese che il giudizio *a quo* è connotato da un *petitum* distinto e autonomo rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

7.4.- Vanno infine considerate le altre eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale e dalla parte ricorrente nel giudizio *a quo*.

La difesa statale, in particolare, sostiene che la pronuncia sollecitata dal rimettente richiederebbe un intervento additivo di questa Corte il cui contenuto non sarebbe costituzionalmente obbligato; considerazioni sostanzialmente sovrapponibili sono sviluppate dalla parte ricorrente nel processo principale.

Neppure queste eccezioni colgono nel segno: come si è chiarito, infatti, il giudice *a quo* non ambisce alla fissazione di un generico termine per la revoca del consenso, ma ancora l'auspicata revocabilità dello stesso ad un preciso evento, dato dalla sopravvenuta disgregazione, per il decorrere del tempo, dell'iniziale «progetto di coppia».

Se, poi, una siffatta soluzione comporti, come paventato dalle medesime eccezioni, la lesione degli ulteriori interessi costituzionali coinvolti, è questione che attiene al merito.

8.- Le censure formulate in riferimento agli artt. 13, primo comma, e 32, secondo comma, Cost. sono inammissibili per omessa motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

Il giudice *a quo* si limita in sostanza a ricordare che il consenso costituisce «presupposto legittimante dell'intervento medico», di talché la norma denunciata, prescindendone, finirebbe per assoggettare l'uomo a un trattamento sanitario obbligatorio.

Il rimettente non adduce, però, alcuno specifico argomento volto a spiegare le ragioni per cui l'impianto dell'embrione, che all'evidenza incide esclusivamente sul corpo della donna, si tradurrebbe, anche per l'uomo, in un trattamento sanitario, o comunque in una coercizione sul suo corpo, né sviluppa argomentazioni sull'eventuale impatto di tale trattamento sulla salute psicofisica dello stesso.

Il contrasto con gli evocati parametri costituzionali risulta quindi dedotto in maniera generica e assertiva.

9.- Quanto al merito, occorre innanzitutto osservare che non erra, invero, il giudice rimettente nel sostenere che, a seguito degli interventi di questa Corte, la norma che stabilisce l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo si è trovata a operare in un contesto profondamente diverso da quello definito ab origine dalla legge n. 40 del 2004.

Questa prevedeva, infatti, che il trasferimento in utero degli embrioni prodotti - che non potevano essere creati in numero superiore a tre (art. 14, comma 2) - doveva avvenire entro l'arco temporale dei pochissimi giorni del ciclo della loro sopravvivenza: l'ipotesi della loro crioconservazione, in linea generale vietata (art. 14, comma 1), costituiva quindi un'evenienza del tutto eccezionale, consentita solo «per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione» e in ogni caso l'impianto si sarebbe dovuto realizzare «non appena possibile» (art. 14, comma 3).



In questo sistema normativo, era ben difficile che le condizioni soggettive che dovevano necessariamente essere presenti al momento dell'accesso alla PMA (art. 5, comma 1) - e in particolare l'essere la coppia composta da persone coniugate o conviventi - fossero mutate al momento dell'impianto in utero.

La norma che stabiliva la definitiva irrevocabilità, a seguito dell'avvenuta fecondazione dell'embrione, del consenso prestato - peraltro dopo aver previsto (art. 6, commi 1, 2, 3, primo e secondo periodo, e 5) un rigoroso percorso diretto a garantire la piena informazione e responsabilizzazione dei richiedenti nonché un periodo, «non inferiore a sette giorni», per poter esercitare uno *“ius poenitendi”* - presentava, sotto questo aspetto, una propria, indubbia, linearità: il progetto genitoriale della coppia si poteva ritenere, infatti, ancora saldamente esistente nei pochissimi giorni intercorrenti fra la prestazione del consenso e l'impianto.

9.1.- Questo assetto normativo, nel quale era arduo ipotizzare conflitti fra i vari interessi in gioco, è però mutato a seguito delle pronunce di questa Corte che, facendo emergere la carente tutela della salute psicofisica della donna, hanno ritenuto irragionevole il rigore con cui la legge n. 40 del 2004 stabiliva il generale divieto di crioconservazione degli embrioni.

In particolare, con la sentenza n. 151 del 2009 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, limitatamente alle parole «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre», e dell'art. 14, comma 3, «nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, come stabilisce tale norma, debba essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna».

Precisando che la «tutela dell'embrione non è comunque assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione», detta sentenza ha rimarcato che il numero massimo di embrioni da creare e l'unico e contemporaneo impianto, da un lato, comportavano «la necessità della moltiplicazione dei cicli di fecondazione», con «l'aumento dei rischi di insorgenza di patologie che a tale iperstimolazione sono collegate»; dall'altro, determinavano «un pregiudizio di diverso tipo alla salute della donna e del feto, in presenza di gravidanze plurime, avuto riguardo al divieto di riduzione embrionaria selettiva di tali gravidanze».

La «logica conseguenza» della decisione è stata quella di derogare «al principio generale di divieto di crioconservazione», data la necessità del «congelamento con riguardo agli embrioni prodotti ma non impiantati per scelta medica» diretta a evitare un «pregiudizio della salute della donna» (ancora sentenza n. 151 del 2009).

Successivamente con la sentenza n. 96 del 2015 questa Corte è intervenuta sulle norme (gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1) che non consentivano il ricorso alla PMA alle coppie che, benché fertili, fossero tuttavia portatrici di «gravi patologie genetiche ereditarie», accertate da apposite strutture pubbliche, «suscettibili (secondo le evidenze scientifiche) di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni» e rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza).

Il divieto di accesso alla PMA derivante dalle suddette norme risultava, infatti, contraddittorio rispetto alla previsione (recata dal citato art. 6, comma 1, lettera b) che invece consente a tali coppie di perseguire «l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali».

Tale divieto è stato quindi giudicato lesivo dell'art. 32 Cost., perché non permetteva di far acquisire “prima” alla donna un'informazione tale da consentirle di evitare di assumere “dopo” una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute.

Il vulnus così arrecato al diritto alla salute della donna non aveva, peraltro, «un positivo contrappeso, in termini di bilanciamento, in una esigenza di tutela del nascituro, il quale sarebbe comunque esposto all'aborto».

Tale decisione ha, pertanto, ritenuto che la normativa denunciata costituiva il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco.

Anche per effetto di questa sentenza il divieto di crioconservazione ha subito, di fatto, una ulteriore deroga, perché i tempi e i modi della diagnosi preimpianto risultano, allo stato delle conoscenze scientifiche, incompatibili con il breve arco temporale in cui è possibile impiantare gli embrioni senza congelarli.

9.2.- Insomma, a seguito dei suddetti interventi di questa Corte rivolti a dare corretto rilievo al diritto alla salute psicofisica della donna, il rapporto regola-eccezione relativo al divieto di crioconservazione originariamente impostato dalla legge n. 40 del 2004 si è, nei fatti, rovesciato: la prassi è divenuta quindi la crioconservazione - e con essa anche «la possibilità di creare embrioni non portati a nascita» (sentenza n. 84 del 2016) - e l'eccezione l'uso di tecniche di impianto “a fresco”.

Nonostante l'art. 14, comma 3, continui a prevedere la formula «da realizzare non appena possibile», si è così determinata la possibilità di una eventuale dissociazione temporale, anche significativa, tra il consenso prestato alla PMA e il trasferimento in utero. Mentre questo era normalmente destinato ad avvenire nel breve spazio di pochissimi



giorni dalla fecondazione, cioè dal momento in cui il consenso prestato dalla coppia diveniva irrevocabile, è oggi possibile che la richiesta dell'impianto degli embrioni crioconservati venga manifestata dalla donna (in virtù del proprio stato psicofisico) non solo a distanza di molto tempo da quel momento, ma anche in presenza di condizioni soggettive assai diverse da quelle che necessariamente dovevano esistere in concomitanza all'accesso alle tecniche in discorso.

È su tale presupposto che si sviluppa la delicata questione che il giudice rimettente pone a questa Corte.

Delicata perché, consentendo l'impianto dell'embrione (o degli embrioni) anche in una situazione in cui, per il decorso del tempo, è venuto meno l'originario progetto di coppia, la norma che stabilisce l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo si è venuta a collocare al limite di quelle che sono state definite «scelte tragiche» (in relazione ad altri contesti: sentenze n. 14 del 2023 e n. 118 del 1996; in senso analogo sentenza n. 84 del 2016), in quanto caratterizzate dall'impossibilità di soddisfare tutti i confliggenti interessi coinvolti nella fattispecie.

Tali sono: la tutela della salute psicofisica della donna e la sua libertà di autodeterminazione a diventare madre; la libertà di autodeterminazione dell'uomo a non divenire padre; la dignità dell'embrione; i diritti del nato a seguito della PMA.

Questa Corte è dunque chiamata a valutare se la norma censurata - stabilendo l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione e quindi imponendo all'uomo di divenire padre (nel caso di successo della PMA) contro la sua attuale volontà, nel frattempo mutata per eventi sopravvenuti nella dinamica del rapporto di coppia - esprima tutt'ora, nel contesto ordinamentale risultante dagli interventi della propria giurisprudenza, un bilanciamento non irragionevole alla luce dei parametri evocati dal rimettente.

10.- La prima questione da considerare è quella relativa alla violazione del principio di eguaglianza, prospettata sotto il profilo della disparità di trattamento perché l'irrevocabilità del consenso sacrificerebbe, in realtà, soltanto la libertà individuale dell'uomo, potendo invece la donna sempre rifiutare il trasferimento in utero dell'embrione.

La questione non è fondata.

La premessa interpretativa da cui muove il giudice rimettente è, invero, corretta: sebbene il divieto di revoca del consenso sia riferito a «ciascuno dei soggetti» coinvolti, è indubbio che la norma non possa condurre a ipotizzare un impianto coattivo nei confronti della donna.

Il trasferimento nell'utero dell'embrione si tradurrebbe, infatti per la donna in un vero e proprio trattamento sanitario, estremamente invasivo, che non può in alcun modo esserle imposto, in coerenza con quanto previsto in tema di trattamenti medici dall'art. 1, commi 1 e 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), oltre che dall'art. 5 della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina, ratificata e resa esecutiva con legge 28 marzo 2001, n. 145.

Questa Corte, peraltro, ha già affermato che il divieto di soppressione dell'embrione «non ne comporta [...] l'impianto coattivo nell'utero della gestante» (sentenza n. 229 del 2015).

La situazione in cui versa la donna è dunque profondamente diversa da quella dell'uomo: come ha correttamente rilevato l'Avvocatura generale dello Stato, dopo la fecondazione solo lei resta esposta «all'azione medica», che può sempre «legittimamente rifiutarsi di subire», data l'«ovvia incoercibilità del trattamento», al quale si contrappone la tutela dell'integrità psico-fisica della donna.

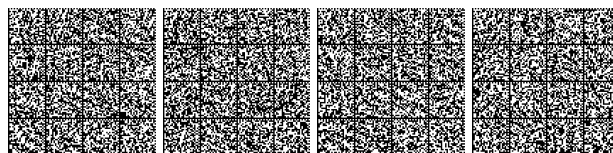
Ma è proprio tale eterogeneità di situazioni che conduce a escludere la prospettata violazione del principio di eguaglianza: secondo il costante orientamento di questa Corte, si è in presenza di una violazione dell'art. 3 Cost. solo «qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili» (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2021 e n. 85 del 2020; nello stesso senso sentenze n. 13 del 2018 e n. 71 del 2015), come è nel caso in esame.

11.- Vengono ora in considerazione le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 3 (sotto altro profilo) Cost., che possono essere trattate congiuntamente perché attinenti in sostanza alla irragionevole violazione della libertà di autodeterminazione dell'uomo, in quanto l'irrevocabilità del consenso prevista dal censurato art. 6, comma 3, ultimo periodo, lo costringerebbe «a diventare genitore contro la sua volontà».

11.1.- Anche tali questioni non sono fondate, in quanto il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, insito nella norma censurata, non supera la soglia della irragionevolezza.

A questa Corte è invero ben presente l'impatto della propria giurisprudenza sul modello originario della legge n. 40 del 2004 e in particolare quello della ricordata espansione della tecnica della crioconservazione con la conseguente possibilità di una scissione temporale tra la fecondazione e l'impianto.

Questa scissione, per effetto della norma censurata, indubbiamente si ripercuote sulla libertà dell'uomo di autodeterminarsi, quando, per il decorso del tempo, sia venuta meno quell'*affectio familiaris* sulla quale si era, in origine, fondato il comune progetto di genitorialità. Infatti, in questa situazione, la volontà della donna di procedere comunque all'impianto dell'embrione costringe quella libertà a subire tale evento.



11.2.- Tali rilievi non possono, tuttavia, ritenersi sufficienti a condurre all'illegittimità costituzionale della definitiva irrevocabilità del consenso stabilita dalla norma censurata.

E questo per diverse ragioni.

11.3.- Va innanzitutto precisato che l'autodeterminazione dell'uomo matura in un contesto in cui egli è reso edotto del possibile ricorso alla crioconservazione, come introdotta dalla giurisprudenza costituzionale, e anche a questa eventualità presta, quindi, il suo consenso.

L'art. 6 della legge n. 40 del 2004 reca, infatti, un'articolata disciplina dell'obbligo informativo prodromico alla prestazione del consenso, «in modo tale da garantire il formarsi di una volontà consapevole e consapevolmente espressa» (comma 1, ultimo periodo), anche in merito alle «conseguenze giuridiche» derivanti dall'applicazione delle tecniche di PMA (comma 1, primo periodo).

Tale volontà deve essere manifestata «per iscritto congiuntamente al medico responsabile della struttura, secondo modalità definite con decreto dei Ministri della giustizia e della salute, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400» (comma 3, primo periodo).

In base all'art. 1, comma 1, del decreto del Ministro della giustizia e del Ministro della salute 28 dicembre 2016, n. 265 (Regolamento recante norme in materia di manifestazione della volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, in attuazione dell'articolo 6, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40), tra gli «elementi minimi di conoscenza necessari alla formazione del consenso informato» viene espressamente indicata la «possibilità di crioconservazione degli embrioni in conformità a quanto disposto dall'articolo 14 della legge n. 40 del 2004 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2009» (lettera *t*) - oltre che, ovviamente, la possibilità di revocare il consenso solo «fino al momento della fecondazione» (lettera *q*).

Le informazioni che il medico è tenuto a fornire devono pertanto necessariamente investire tutte le conseguenze del vincolo derivante dal consenso espresso, quindi sia la possibilità che si verifichi uno iato temporale (anche significativo) tra fecondazione e impianto, sia l'eventualità che questo avvenga quando, nelle more, sono venute meno le iniziali condizioni di accesso alla PMA.

11.4.- Va altresì precisato che il consenso prestato ai sensi dell'art. 6 della legge n. 40 del 2004 ha una portata diversa e ulteriore rispetto a quello ascrivibile alla mera nozione di «consenso informato» al trattamento medico, in quanto si è in presenza di un atto finalisticamente orientato a fondare lo stato di figlio.

In questa prospettiva il consenso, manifestando l'intenzione di avere un figlio, esprime una fondamentale assunzione di responsabilità, che riveste un ruolo centrale ai fini dell'acquisizione dello status filiationis.

È significativo, infatti, che l'art. 8 stabilisca che «[i] nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche medesime ai sensi dell'articolo 6», e che l'art. 9 preveda un duplice divieto: da un lato, quello di disconoscimento della paternità nel caso della PMA eterologa, così configurando «una ipotesi di intangibilità *ex lege* dello status» (ordinanza n. 7 del 2012), e, dall'altro, quello di anonimato della madre.

Tali norme mettono in evidenza che il consenso dato alla pratica della procreazione medicalmente assistita, il quale diviene irrevocabile dal momento della fecondazione dell'ovulo, comporta una specifica assunzione di responsabilità riguardo alla filiazione, che si traduce nella attribuzione al nato - a prescindere dalle successive vicende della relazione di coppia - dello status filiationis.

Si tratta di una implicazione dal notevole impatto, tant'è che il medesimo art. 6 prevede espressamente, al comma 5, che «[a]i richiedenti, al momento di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, devono essere esplicitate con chiarezza e mediante sottoscrizione le conseguenze giuridiche di cui all'articolo 8 e all'articolo 9 della presente legge».

Nella specifica disciplina della PMA la responsabilità assunta con il consenso prestato (sentenza n. 230 del 2020) riveste quindi un valore centrale e determinante nella dinamica giuridica finalizzata a condurre alla genitorialità, risultando funzionale «a sottrarre il destino giuridico del figlio ai mutamenti di una volontà che, in alcuni casi particolari e a certe condizioni, tassativamente previste, rileva ai fini del suo concepimento» (sentenza n. 127 del 2020).

In definitiva, se è pur vero che dopo la fecondazione la disciplina dell'irrevocabilità del consenso si configura come un punto di non ritorno, che può risultare freddamente indifferente al decorso del tempo e alle vicende della coppia, è anche vero che la centralità che lo stesso consenso assume nella PMA, comunque garantita dalla legge, fa sì che l'uomo sia in ogni caso consapevole della possibilità di diventare padre; ciò che rende difficile inferire, nella fattispecie censurata dal giudice *a quo*, una radicale rottura della corrispondenza tra libertà e responsabilità.

12.- Va poi soprattutto considerato che, oltre quelli inerenti alla sfera individuale dell'uomo, il consenso da questi manifestato alla PMA determina il coinvolgimento degli altri interessi costituzionalmente rilevanti, in primo luogo attinenti alla donna.



12.1.- Quest'ultima nell'accedere alla PMA è coinvolta in via immediata con il proprio corpo, in forma incommensurabilmente più rilevante rispetto a quanto accade per l'uomo.

Infatti, al fine di realizzare il comune progetto genitoriale viene, innanzitutto, sottoposta a impegnativi cicli di stimolazione ovarica, relativamente ai quali non è possibile escludere l'insorgenza di patologie, anche gravi. È del resto significativo che il citato d.m. n. 265 del 2016 stabilisca che, ai fini del consenso informato, vengano espressamente comunicati anche «i rischi per la madre e per il nascituro, accertati o possibili, quali evidenziabili dalla letteratura scientifica» (art. 1, comma 1, lettera h).

All'esito positivo di detta terapia, la donna viene poi sottoposta, nell'ipotesi decisamente più ricorrente che è quella della fecondazione in vitro, al prelievo dell'ovocita, che necessariamente (a differenza di quanto accade per l'uomo) consiste in un trattamento sanitario particolarmente invasivo, tanto da essere normalmente praticato in anestesia generale.

A ridosso del prelievo, nell'arco di un brevissimo spazio temporale, si perviene poi alla fecondazione.

Possono essere peraltro necessari, successivamente alla fecondazione dell'embrione (e alla sua crioconservazione), ulteriori trattamenti farmacologici e analisi, nonché interventi medici, come nel caso del giudizio *a quo*, in cui la ricorrente si è dovuta sottoporre a specifiche terapie prodromiche all'impianto.

L'accesso alla PMA comporta quindi per la donna il grave onere di mettere a disposizione la propria corporalità, con un importante investimento fisico ed emotivo in funzione della genitorialità che coinvolge rischi, aspettative e sofferenze, e che ha un punto di svolta nel momento in cui si vengono a formare uno o più embrioni.

Corpo e mente della donna sono quindi inscindibilmente interessati in questo processo, che culmina nella concreta speranza di generare un figlio, a seguito dell'impianto dell'embrione nel proprio utero.

A questo investimento, fisico ed emotivo, che ha determinato il sorgere di una concreta aspettativa di maternità, la donna si è prestata in virtù dell'affidamento in lei determinato dal consenso dell'uomo al comune progetto genitoriale.

L'irrevocabilità di tale consenso appare quindi funzionale a salvaguardare l'integrità psicofisica della donna - coinvolta, come si è visto, in misura ben maggiore rispetto all'uomo - dalle ripercussioni negative che su di lei produrrebbe l'interruzione del percorso intrapreso, quando questo è ormai giunto alla fecondazione.

E ciò chiama in causa il diritto alla salute della donna, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va inteso «nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica» (*ex plurimis*, sentenza n. 162 del 2014).

Coerentemente le citate linee guida di cui al d.m. 1° luglio 2015 stabiliscono che «[l]a donna ha sempre il diritto ad ottenere il trasferimento degli embrioni crioconservati».

Le suddette ripercussioni sarebbero, peraltro, ancora più gravi, qualora, a causa dell'età (che già solo in relazione alla capacità di produrre gameti incide in misura ben maggiore rispetto all'uomo) o delle condizioni fisiche, alla donna - anche per effetto del tempo trascorso dalla crioconservazione dell'embrione "conteso" - non residuasse più la possibilità di iniziare un nuovo percorso di PMA, con una preclusione, a questo punto, assoluta della propria libertà di autodeterminazione in ordine alla procreazione.

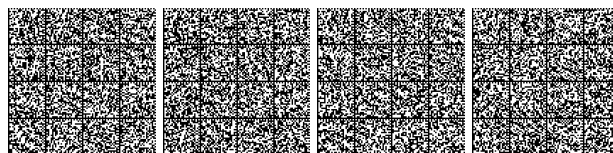
12.1.1.- Del resto, proprio il coinvolgimento del corpo della donna ha portato questa Corte a ritenere «insindacabile» la «scelta politico-legislativa» di lasciarla «unica responsabile della decisione di interrompere la gravidanza», senza riconoscere rilevanza alla volontà del padre del concepito, precisando «che tale scelta non può considerarsi irrazionale in quanto è coerente al disegno dell'intera normativa e, in particolare, all'incidenza, se non esclusiva sicuramente prevalente, dello stato gravidico sulla salute sia fisica che psichica della donna» (ordinanza n. 389 del 1988).

Mutatis mutandis (perché nella fecondazione in vitro il corpo della donna entra in gioco in termini analoghi alla gravidanza naturale solo dopo l'impianto) dalla citata pronuncia comunque emerge che questa Corte ha consentito che la volontà dell'uomo, in ordine al destino del concepito nella fase successiva alla fecondazione dell'ovocita, perda rilevanza giuridica nonostante la decisione della donna precluda la sua possibilità di essere padre. È utile sottolineare la *ratio* di questa pronuncia perché un impatto con il corpo della donna, come si è visto, si verifica comunque anche nel processo necessario alla produzione degli embrioni.

12.2.- Complementari a queste considerazioni sono quelle inerenti alla dignità dell'embrione.

Questa Corte, in linea con la giurisprudenza sovranazionale e convenzionale, ha precisato che l'embrione «ha in sé il principio della vita» (sentenza n. 84 del 2016).

Vita da intendersi quale vita umana, in quanto «la fecondazione è tale da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano» (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, in causa C-34/10, sentenza 18 ottobre 2011, *Brüstle contro Greenpeace eV*).



L'embrione viene infatti generato a motivo della speranza che una volta trasferito nell'utero dia luogo a una gravidanza e conduca alla nascita, per cui «quale che ne sia il, più o meno ampio, riconoscibile grado di soggettività correlato alla genesi della vita, non è certamente riducibile a mero materiale biologico» (sentenze n. 84 del 2016 e n. 229 del 2015; in senso analogo, Corte EDU, grande camera, sentenza 27 agosto 2015, Parrillo contro Italia, dove si è affermato: «human embryos cannot be reduced to “possessions” within the meaning of that provision»).

La sua «dignità», quindi, è «riconducibile al precetto generale dell'art. 2 Cost.», dovendo essere pertanto tutelata anche ove si sia al cospetto di embrioni soprannumerari o malati (sentenza n. 229 del 2015).

È certamente vero, peraltro, che la tutela dell'embrione non è comunque assoluta e del resto «non esiste equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute [psicofisica] proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare» (sentenza n. 27 del 1975).

Tuttavia, va anche considerato che sinora la giurisprudenza costituzionale l'ha limitata solo nella direzione della «necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione» (sentenza n. 151 del 2009) e con quella «del diritto alla salute della donna» (sentenza n. 96 del 2015).

12.3.- Ove, dunque, si considerino la tutela della salute fisica e psichica della madre, e anche la dignità dell'embrione crioconservato, che potrebbe attecchire nell'utero materno, risulta non irragionevole la compressione, in ordine alla prospettiva di una paternità, della libertà di autodeterminazione dell'uomo, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost.

La PMA, infatti, «mira a favorire la vita» (sentenza n. 162 del 2014), volendo assistere la procreazione - cioè la nuova nascita - e non la (sola) fecondazione, per cui non è precluso che la relativa disciplina possa privilegiare, anche nella sopraggiunta crisi della coppia, la richiesta della donna che, essendosi fortemente coinvolta, come si è visto, nell'interezza della propria dimensione psicofisica, sia intenzionata, anche dopo che sia decorso un rilevante periodo di tempo dalla crioconservazione, all'impianto dell'embrione.

12.4.- Tale conclusione non è d'altro canto preclusa dal rilievo dell'indubbio interesse del nato grazie alla PMA a una stabile relazione con il padre, che si potrebbe ritenere ostacolata dalla sopravvenuta separazione dei genitori.

Altro è la dissolubilità del legame tra i genitori, altro è l'indissolubilità del vincolo di filiazione, che è comunque assicurata, nella legge n. 40 del 2004, dai ricordati artt. 8 e 9.

Del resto, la considerazione dell'ulteriore interesse del minore a un contesto familiare non conflittuale non può essere enfatizzata al punto da far ritenere che essa integri una condizione esistenziale talmente determinante da far preferire la non vita.

12.5.- Non fondata è infine anche la censura formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU quanto al diritto al rispetto della propria vita privata, che ha riguardo anche alle decisioni tanto di avere un figlio, quanto di non averlo (*ex plurimis*, Corte EDU, sentenza 16 gennaio 2018, Nedescu contro Romania).

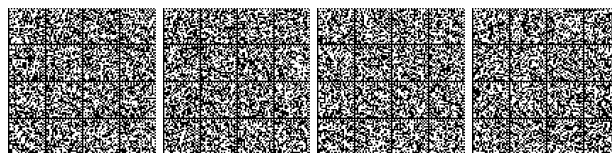
Nel caso *Evans contro Regno Unito*, concernente una fattispecie molto simile a quella qui in questione, segnata però dalla decisiva differenza che la revoca del consenso da parte dell'uomo è espressamente consentita (e quindi non può generare un affidamento della donna) dalla legge inglese (come del resto avviene anche in altri ordinamenti, quali quelli francese e austriaco) fino al momento dell'impianto dell'embrione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha innanzitutto precisato che il ricorso al trattamento di fecondazione in vitro dà luogo a delicate questioni etiche e concerne aree in cui manca un consenso europeo.

Ha quindi rimarcato l'ampio margine di apprezzamento da riconoscere agli Stati nel risolvere un dilemma a fronte del quale - come recita la sentenza - qualsiasi soluzione adottata dalle autorità nazionali avrebbe come conseguenza la totale vanificazione degli interessi dell'una o dell'altra parte, ed ha concluso che non sussistessero motivi per ritenere che la soluzione adottata dal legislatore inglese avesse superato il margine di apprezzamento concesso dall'art. 8 CEDU.

Non ha nascosto però di provare «great sympathy for the applicant, who clearly desires a genetically related child above all else» e ha in conclusione precisato che sarebbe stato possibile per il Parlamento regolare la situazione in modo diverso (Corte EDU, sentenza *Evans contro Regno Unito*).

Si deve quindi escludere alla luce delle argomentazioni sin qui svolte che l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'embrione, prevista dall'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 6 della legge n. 40 del 2004, superi il margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato italiano e possa essere ritenuta in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 8 CEDU.

13.- In conclusione, la previsione dell'irrevocabilità del consenso stabilita dalla norma censurata - benché introdotta in un contesto in cui la PMA avrebbe dovuto svolgersi in uno stesso ciclo, cioè con l'unico e contemporaneo impianto di un numero limitato di embrioni e, in linea generale, senza ricorrere alla crioconservazione - mantiene un non insufficiente grado di coerenza anche nel nuovo contesto ordinamentale risultante dagli interventi di questa Corte.



Del resto la sentenza n. 162 del 2014 di questa Corte, introducendo la possibilità della fecondazione eterologa si è limitata a precisare, senza rilevare alcuna criticità, che «quanto alla disciplina del consenso, [...] la completa regolamentazione stabilita dall'art. 6 della legge n. 40 del 2004 - una volta venuto meno, nei limiti sopra precisati, il censurato divieto - riguarda evidentemente anche la tecnica in esame, in quanto costituisce una particolare metodica di PMA».

Pur nella sua vincolatività unilaterale nei confronti dell'uomo la norma censurata appare, quindi, esprimere ancora un bilanciamento che non sconfina nella irragionevolezza.

In sintesi, ciò può essere affermato, da un lato, in forza della garanzia del formarsi, nell'uomo, «di una volontà consapevole e consapevolmente espressa» (art. 6, comma 1, della legge n. 40 del 2004), attinente vuoi alla possibilità della crioconservazione, vuoi alla centralità del consenso, che mira a riprodurre nella fecondazione artificiale i tratti della irreversibilità della responsabilità propri nella fecondazione naturale (artt. 8 e 9 della medesima legge).

Dall'altro, per un ulteriore duplice ordine di ragioni.

In primo luogo perché l'irrevocabilità del consenso genera nella donna un affidamento che la spinge a sottoporsi alla procedura di PMA, mettendo in gioco la propria integrità psicofisica, come del resto, sia pure in un diverso contesto ordinamentale, ha sottolineato la Corte suprema israeliana in un caso simile, precisando che: «[it] is difficult to assume that she would have agreed to undergo these treatments in the knowledge that her husband could change his mind at any time that he wished.» (Corte Suprema di Israele, sentenza 12 settembre 1996, Nahmani contro Nahmani, opinione di maggioranza, Justice Ts. E. Tal).

In secondo luogo, perché permette l'impianto dell'embrione.

14.- Non sfuggono, tuttavia, a questa Corte la complessità della fattispecie e le conseguenze che la norma oggetto del presente giudizio, in ogni caso, produce in capo all'uomo, destinato a divenire padre di un bambino nonostante siano venute meno le condizioni in cui aveva condiviso il progetto genitoriale.

Ciò perché la regola giuridica in esame ha cristallizzato il consenso prestato prima che si disgregasse l'unità familiare, benché, in fatto (a differenza della procreazione naturale), sia ancora possibile evitare l'impianto dell'embrione a suo tempo fecondato e crioconservato.

Questa Corte è consapevole che lo status di genitore comporta una modifica sostanziale dei diritti e degli obblighi di una persona, idonea a investire la maggior parte degli aspetti e degli affetti della vita.

È altrettanto consapevole che il panorama del diritto comparato mostra soluzioni anche molto diversificate, sia a livello legislativo che giurisprudenziale.

Tra queste, solo a titolo di esempio, si può ricordare che nel caso prima citato la Corte israeliana ha subordinato la possibilità dell'impianto a determinate condizioni attinenti la responsabilità genitoriale (a tale decisione si è di recente ispirata la Corte costituzionale della Colombia, sentenza 13 ottobre 2022, T-357/22, che, in una vicenda analoga, ha permesso l'assimilazione del padre a un donatore anonimo).

È evidentemente la consapevolezza di trovarsi di fronte a una scelta complessa, che coinvolge interessi chiaramente antagonisti, a indurre gli ordinamenti ad adottare soluzioni differenti, che riflettono le precipe caratterizzazioni che in essi assumono i principi costituzionali coinvolti.

15.- Tuttavia, resta fermo che, nel nostro ordinamento, la ricerca, nel rispetto della dignità umana, di un ragionevole punto di equilibrio, eventualmente anche diverso da quello attuale, fra le diverse esigenze in gioco in questioni che toccano «temi eticamente sensibili» (sentenza n. 162 del 2014) non può che spettare «primariamente alla valutazione del legislatore», «alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale» (sentenza n. 221 del 2019), ferma restando la sindacabilità da parte di questa Corte delle scelte operate, al fine di verificare che con esse sia stato realizzato un bilanciamento non irragionevole (sentenza n. 162 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), sollevate, in riferimento agli artt. 13, primo comma, e 32, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230161

N. 162

Ordinanza 6 - 25 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Personale sanitario - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Attribuzione, al personale della dirigenza medica e infermieristico titolare di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno con l'Azienda USL della Valle d'Aosta, di un'indennità di attrattività regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, dei principi fondamentali di riforma economico-sociale nonché eccedenza dai limiti delle competenze statutarie - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, art. 18.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *l*) e terzo; statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, lettere *a*) e *b*).

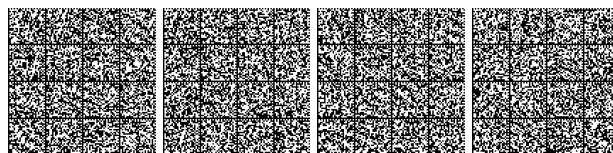
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 4 marzo 2022, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 luglio 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2023.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 28 febbraio 2022 e depositato il 4 marzo 2022 (reg. ric. n. 23 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 97, secondo comma, e 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, nonché all'art. 2, lettere *a*) e *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 9 e 10, e 18 della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali»;

che l'art. 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021 è impugnato in quanto, nel riconoscere un'indennità di attrattività regionale al personale della dirigenza medica e infermieristico titolare «di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno con l'Azienda USL della Valle d'Aosta», si sarebbe sostituito alla contrattazione collettiva, ponendosi in contrasto con il principio, desumibile dagli artt. 40 e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riserva a quest'ultima la determinazione del trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato;

che, pertanto, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento civile;

che, poiché le richiamate disposizioni statali porrebbero principi fondamentali e integrerebbero altresì norme fondamentali di riforma economico-sociale, l'impugnato art. 18 risulterebbe «ulteriormente illegittimo, per tale aspetto, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost. e dell'art. 2», lettere *a*) e *b*), dello statuto speciale, che attribuisce alla resistente la competenza primaria, ma con il limite delle suddette norme fondamentali, nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»;

che si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che l'eccezione di inammissibilità discenderebbe dalla genericità delle censure statali;

che queste sarebbero in ogni caso prive di pregio, poiché l'art. 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021 costituirebbe legittima espressione della potestà legislativa di cui agli artt. 2, lettera *a*), e 3, lettera *l*), dello statuto speciale, oltre che di quella concorrente nella materia «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.) e di quella residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale (art. 117, quarto comma, Cost.);

che, d'altro canto, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. non si potrebbe ritenere leso anche perché il legislatore regionale avrebbe assicurato «il doveroso passaggio per la contrattazione aziendale», limitandosi a disciplinare l'indennità di attrattività nelle more dell'intervento della contrattazione medesima;

che, con successivo atto del 17 novembre 2022, le parti, in considerazione della sopravvenuta abrogazione dell'impugnato art. 18 ad opera dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 25 ottobre 2022, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale. Modificazioni alla legge



regionale 22 dicembre 2021, n. 35), e della conseguente possibilità di una rinuncia al ricorso *in parte qua*, hanno presentato istanza congiunta di rinvio dell'udienza fissata per il 22 novembre 2022, limitatamente alla disposizione abrogata;

che il Presidente di questa Corte, con decreto del 18 novembre 2022, ha rinviato a nuovo ruolo la discussione del giudizio avente ad oggetto il citato art. 18;

che le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sono state decise con la sentenza n. 267 del 2022;

che, con atto depositato il 5 aprile 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, sul presupposto della sopravvenuta abrogazione, di cui si è detto sopra, dell'art. 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021, ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente a tale norma, su conforme delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 1° dicembre 2022;

che, con atto depositato il 31 maggio 2023, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha dichiarato di accettare la rinuncia parziale al ricorso, giusta delibera della Giunta regionale assunta il 29 maggio 2023.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, previa delibera del Consiglio dei ministri, limitatamente all'impugnazione dell'art. 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021;

che le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sono state già definite con la sentenza n. 267 del 2022;

che la rinuncia parziale è stata accettata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 24, comma 1, e 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

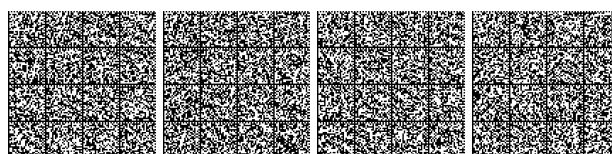
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2023

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 giugno 2023
(della Regione Puglia)*

Sport - Opere pubbliche - Disposizioni urgenti in materia di sport - Modifiche al decreto-legge n. 4 del 2022 - Interventi necessari allo svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 - Previsione che, per assicurarne la tempestiva realizzazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato su proposta e di concerto con i ministri competenti, sentiti il Presidente della Regione Puglia e il Sindaco del Comune di Taranto, è nominato un Commissario straordinario con le funzioni e i poteri stabiliti - Pre-disposizione da parte del medesimo Commissario della proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti - Prevista approvazione del programma, con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

- Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (“Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”), convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, art. 33, comma 5-ter, nella parte in cui modifica i commi 5-bis e 5-ter dell’art. 9 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25.

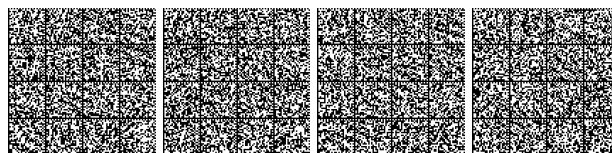
Ricorso nell’interesse della Regione Puglia in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Michele Emiliano, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 729 del 29 maggio 2023, rappresentato e difeso, come da procedura speciale in calce al presente atto, dall’avv. Rossana Lanza (C.F. LNZRSN63C69L049N), avvocato coordinatore dell’Avvocatura regionale, e dall’avv. prof. Marcello Cecchetti (C.F. CCCMCL65E02H501Q) del Foro di Firenze, con elezione di domicilio presso lo studio di quest’ultimo in Roma, piazza Barberini n. 12 (Studio legale Marcello Cecchetti e Associati), pec: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it);

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - 21 aprile 2023, n. 94), nella parte in cui modifica i commi 5-bis e 5-ter dell’art. 9 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), per violazione dei articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Premessa. Il contesto normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate e il loro contenuto prescrittivo.

1. — L’art. 9 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), così come derivante dalla conversione in legge operata dalla legge n. 25 del 2022, al comma 5-bis autorizzava la spesa di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 al fine di realizzare «opere di infrastrutturazione» volte a «garantire la sostenibilità dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 sotto il profilo ambientale, economico e sociale». La titolarità della misura veniva posta in capo all’Agenzia per la coesione territoriale. Il citato comma 5-bis prevedeva inoltre che al relativo onere si provvedesse «a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all’art. 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

Il successivo comma 5-ter, per quel che qui più specificamente interessa, prevedeva invece che «le opere infrastrutturali, ivi comprese quelle per l’accessibilità, distinte in opere essenziali, connesse e di contesto, con l’indicazione, per ciascuna opera, del codice unico di progetto, del soggetto attuatore e dell’entità del finanziamento concesso, delle



altre fonti di finanziamento disponibili e del cronoprogramma di realizzazione», fossero individuate «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'Autorità politica delegata in materia di sport». Si prevedeva inoltre, in ossequio alle competenze legislative e amministrative costituzionalmente garantite alle regioni nei settori coinvolti dagli interventi, che tali decreti dovessero necessariamente essere adottati «d'intesa con la Regione Puglia, sentiti gli enti locali territorialmente interessati».

Si osservi, peraltro, che ai medesimi decreti veniva affidato il compito di ripartire le risorse destinate agli interventi, nonché quello di individuare «le modalità di monitoraggio» di questi ultimi, «il cronoprogramma procedurale con i relativi obiettivi determinati in coerenza con le risorse di cui al comma 5-bis, nonché le modalità di revoca in caso di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio o di mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale». Il coinvolgimento mediante intesa della Regione Puglia, a garanzia delle attribuzioni costituzionali di quest'ultima, veniva dunque correttamente esteso anche a tali contenuti.

2. — L'art. 33, comma 5-ter, del di 24 febbraio 2023, n. 13, come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, ha modificato significativamente le sopra richiamate disposizioni dell'art. 9 del decreto-legge n. 4 del 2022, in modo tale da determinare — come si dimostrerà subito di seguito — gravi lesioni alle competenze legislative e amministrative costituzionalmente garantite alla Regione Puglia odierna ricorrente, e la conseguente violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

In particolare, il nuovo testo dell'art. 9, comma 5-bis, del decreto-legge n. 4 del 2022, introdotto dal citato art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023, nel testo risultante dalla conversione in legge, prevede che, al fine di «assicurare la tempestiva realizzazione» degli interventi necessari allo svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026, venga nominato — con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze — un Commissario straordinario dotato dei poteri e delle funzioni previste dall'art. 12, comma 1, secondo periodo, e comma 5, primo e quinto periodo, del decreto-legge n. 77 del 2021, ossia — come si vedrà — di poteri straordinari utilizzabili anche in deroga alle disposizioni vigenti (salve alcune eccezioni specificamente indicate), nonché della possibilità di avvalersi delle società pubbliche. Quanto al procedimento per addivenire a tale nomina, la disposizione *de qua* prevede soltanto che siano «sentiti il Presidente della Regione Puglia e il sindaco del Comune di Taranto».

Il successivo nuovo comma 5-ter — anch'esso, come si è detto, introdotto dall'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023 come convertito in legge — attribuisce al Commissario il compito di predisporre il programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare (distinte in opere essenziali, connesse e di contesto, come definite dalle lettere *a*, *b* e *c* del medesimo comma). Tale programma, in base alla disposizione oggi in vigore, che qui si contesta, è destinato a essere approvato «semplicemente» con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza alcun coinvolgimento della Regione Puglia. Il nuovo art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022, dunque, stabilisce sul punto una significativa novità rispetto alla formulazione previgente, la quale, come si è visto, affidava invece la identificazione delle opere da realizzare a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati «d'intesa con la Regione Puglia».

Le disposizioni legislative sopra richiamate devono ritenersi costituzionalmente illegittime per violazione e/o lesione delle competenze legislative e amministrative della Regione Puglia, nei termini e per le ragioni che di seguito si illustrano.

I. — Illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter del decreto-legge n. 13 del 2023, come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 41 del 2023, nella parte in cui modifica il comma 5-bis dell'art. 9 del decreto-legge n. 4 del 2022, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

I. 1. - Come si è avuto modo di evidenziare nella esposizione del quadro normativo, il nuovo testo dell'art. 9, comma 5-bis, del decreto-legge n. 4 del 2022, risultante a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023 (come convertito in legge), prevede la nomina di un Commissario straordinario al fine di realizzare tempestivamente gli interventi necessari allo svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026. Quanto al procedimento, il citato art. 9, comma 5-bis, dispone che si provveda alla nomina con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sentiti il Presidente della Regione Puglia e il sindaco del Comune di Taranto».

Tale previsione, è, con tutta evidenza, costituzionalmente illegittima, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede che la nomina del Commissario straordinario debba avvenire «d'intesa» con la Regione Puglia, o comun-



que — in subordine — nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento collaborativo della Regione Puglia nella procedura di nomina del Commissario straordinario, limitandosi a prevedere che il Presidente della Regione Puglia sia soltanto «sentito».

I.2. — Al fine di illustrare le ragioni a sostegno della denunciata illegittimità costituzionale, occorre preliminarmente evidenziare come l'attività del suddetto Commissario, e dunque anche l'esercizio della funzione amministrativa consistente nella nomina dello stesso, insistano su ambiti materiali di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

Sul punto è necessario muovere dalla considerazione dell'art. 9, comma 5-ter, lettere a), b), e c), del decreto-legge n. 4 del 2022, laddove si individuano le tipologie di opere infrastrutturali che dovranno, dapprima, essere specificamente identificate nel relativo programma (predisposto dal Commissario straordinario nominato ai sensi del precedente comma 5-bis, e successivamente approvato con decreto Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR), per poi essere concretamente realizzate sempre a cura del medesimo Commissario. La lettura di tale disposizione consente fin da ora di individuare gli ambiti materiali sui quali tali opere sono destinate a incidere.

In particolare, il citato comma 5-ter dell'art. 9 del di. n. 4 del 2022 prevede che il programma *de quo* suddivida le opere da realizzare tra «opere essenziali», «opere connesse» e «opere di contesto», chiarendo altresì che la prima espressione indica «le opere infrastrutturali la cui realizzazione è prevista dal dossier di candidatura o che si rendono necessarie per rendere efficienti e appropriate le infrastrutture esistenti individuate nel dossier di candidatura» (lett. a); che la seconda indica «le opere necessarie per connettere le infrastrutture di cui alla lettera a) ai luoghi in cui si svolgono gli eventi sportivi nonché alla rete infrastrutturale esistente, in modo da rendere maggiormente efficace la funzionalità del sistema complessivo di accessibilità» (lett. b); infine, che la terza espressione designa «le opere la cui realizzazione integra il sistema di accessibilità ai luoghi di svolgimento degli eventi sportivi e alle altre localizzazioni che sono interessate direttamente o indirettamente dall'evento o che offrono opportunità di valorizzazione territoriale in occasione dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026» (lett. c).

Ora, è evidente che una precisa e definitiva individuazione degli ambiti materiali incisi dall'attività amministrativa *de qua* — e dunque anche dalle previsioni legislative che disciplinano quest'ultima — potrà avvenire solo *ex post*, per così dire, ossia in base alla considerazione del programma degli interventi infrastrutturali che verrà predisposto dal Commissario e approvato ai sensi dell'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022. È però altrettanto evidente che la lettura delle disposizioni sopra citate, che definiscono cosa debba intendersi per «opere essenziali», «opere connesse» e «opere di contesto», consente già in astratto e anticipatamente di ritenere che gli interventi in questione siano riconducibili chiaramente, almeno per larga parte, ad ambiti materiali di competenza legislativa regionale concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione) o addirittura residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione).

In particolare, tra le materie di competenza regionale che appaiono inevitabilmente interessate, vanno annoverate senz'altro e *in primis* l'«ordinamento sportivo» e il «governo del territorio», ambiti inclusi dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione, tra le materie di competenza concorrente. Ciò in ragione della finalizzazione degli interventi *de quibus* a un importante evento sportivo, quale i Giochi del Mediterraneo, e della sicura incidenza degli stessi sulle scelte inerenti all'utilizzazione del suolo.

Quanto all'«ordinamento sportivo», si deve ricordare che si tratta di una materia la quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, comprende senza dubbio anche «la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive» (sentenza n. 424 del 2004; analogamente, *cf.* anche la sentenza n. 254 del 2013). In questa sede viene in rilievo soprattutto per gli interventi che saranno annoverabili tra le «opere essenziali», che comprendono, come si è visto, gli interventi specificamente individuati dal dossier di candidatura, o che si rendono necessari in relazione alle infrastrutture già esistenti indicate nel medesimo dossier.

La riferibilità al «governo del territorio» vale invece, com'è evidente, per tutte e tre le tipologie di opere. È infatti noto che, per costante giurisprudenza costituzionale, tale materia comprende «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività», nonché, più in generale, l'«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (sentenza n. 383 del 2005; analogamente anche le sentenze n. 196 del 2004, e nn. 362, 331 e 307 del 2003).

Com'è stato efficacemente messo in luce in dottrina, peraltro, dalla considerazione complessiva della giurisprudenza costituzionale emerge chiaramente che nell'ambito della materia *de qua* rientra senz'altro la «programmazione» e la «collocazione delle opere sul territorio» (M. Mengozzi, *Lavori pubblici di interesse regionale*, in G. Guzzetta, F.S. Marini, D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2015, 287 ss., part. 291). In tal senso — a mero titolo di esempio — possono essere menzionate le sentenze n. 121 del 2010 (in materia di interventi di edilizia residenziale pubblica) e n. 401 del 2007 (in tema di infrastrutture di trasporto, viabilità e parcheggi).

Più in generale, peraltro, deve osservarsi come gli interventi infrastrutturali possano essere con certezza ascritti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato solo quando si collochino nel campo della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (ad es., impianti di gestione di rifiuti),



mentre debbano essere ricondotti alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni nei casi in cui intercettino le materie «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di comunicazione», «ordinamento della comunicazione» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

Dalla lettura delle sopra richiamate lettere *a)*, *b)*, e *c)* dell'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022 non pare possibile ritenere che le infrastrutture da realizzare in vista dei Giochi del Mediterraneo del 2026 ricadano nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»: o almeno, pare evidente che, qualora dovesse anche darsi tale eventualità, si tratterà di ipotesi assolutamente marginali nel contesto complessivo del programma delle opere in questione. Ciò è sufficiente per ritenere che — anche solo sulla base delle previsioni contenute nel citato comma 5-ter, lettere *a)*, *b)*, e *c)* — gli interventi ivi prefigurati (che saranno dettagliatamente individuati nel programma delle opere infrastrutturali da realizzare) saranno in ampia parte destinati a collocarsi nell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ricadendo dunque negli ambiti materiali della competenza legislativa residuale regionale. Così è, a mero titolo di esempio, per le infrastrutture inerenti alla mobilità meramente locale, cui evidentemente le sopra richiamate lettere *b)* e *c)* fanno riferimento. Sulla riconducibilità di tali interventi alla competenza legislativa residuale regionale è possibile evocare, tra le altre, la sentenza n. 163 del 2021, secondo la quale «a seguito della riforma del titolo V, Parte II, della Costituzione, per costante giurisprudenza costituzionale la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato (sentenze nn. 74 e 5 del 2019, 137 e 78 del 2018)».

I.3. — Le considerazioni fin qui esposte sono sufficienti per evidenziare come l'art. 9, comma 5-bis, del decreto-legge n. 4 del 2022, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 13 del 2023, come convertito in legge, nella parte in cui non prevede che la nomina del Commissario straordinario debba avvenire «d'intesa» con la Regione Puglia, limitandosi a disporre che il Presidente della Regione Puglia venga soltanto «sentito», sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in quanto alloca al livello statale una funzione amministrativa destinata palesemente a incidere su plurime materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, realizzando così una «chiamata in sussidiarietà» della funzione amministrativa in questione e della relativa funzione legislativa. Ciò in evidente violazione, oltre che dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, della «valenza collaborativa e procedimentale» del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, della Costituzione, che richiede — come precisato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalle sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004 — che previsioni legislative di tal genere debbano necessariamente prevedere che l'esercizio della funzione amministrativa in questione avvenga d'intesa con la regione specificamente interessata dalla stessa affinché possa essere superato il vaglio di legittimità costituzionale.

L'odierna ricorrente, peraltro, è ben consapevole che questa Ecc.ma Corte ha, di recente, ritenuto che, in talune circostanze, anche lo strumento del mero parere obbligatorio ma non vincolante possa essere ritenuto idoneo a soddisfare le pretese collaborative di parte regionale anche ove lo Stato operi la c.d. «chiamata in sussidiarietà», come avviene nel presente caso. E tuttavia, proprio in tale occasione si è ribadito come ciò possa avvenire solo ed esclusivamente nei casi di atti di carattere puramente «tecnico», o comunque destinati a incidere su singoli e specifici interessi (sentenza n. 6 del 2023, par. 7.4.2. del Considerato in diritto).

Ebbene, è del tutto evidente che nel caso dell'art. 9, comma 5-bis, del decreto-legge n. 4 del 2022, nel testo risultante dalla modifica di cui all'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023 (come convertito in legge), non si rientra in tali fattispecie: non vi è infatti chi non veda come la nomina di un Commissario straordinario sia tutto fuorché un atto «meramente tecnico», essendo peraltro destinata a incidere su un fascio di interessi estremamente complesso, articolato e variegato, considerati i compiti che la disciplina in esame affida al Commissario.

A tale riguardo, invero, è sufficiente richiamare proprio le previsioni dell'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022 già più sopra citate, le quali identificano e definiscono le tipologie di opere che devono essere inserite nel programma degli interventi che il Commissario straordinario dovrà prima predisporre e poi portare a realizzazione, cui va affiancata la già citata previsione, reperibile nel precedente comma 5-bis, secondo la quale il Commissario è dotato dei poteri e delle funzioni individuate dall'art. 12, comma 1, secondo periodo, e comma 5, primo e quinto periodo, del decreto-legge n. 77 del 2021. In base a tale disposizione, dunque, il Commissario potrà «adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero [...] provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi, anche avvalendosi di società di mi all'art. 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate, assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti» (art. 12, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 77 del 2021), nonché agire «in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea», con ordinanze «immediatamente efficaci e (...) pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*» (art. 12, comma 5, primo e quarto periodo, del decreto-legge n. 77 del 2021). Ebbene, come si vede, nulla di più lontano dalla dimensione «meramente tecnica» cui allude la sentenza n. 6 del 2023 di questa Ecc.ma Corte, né dalla circoscrivibilità



degli interventi del Commissario a singoli e specifici interessi. Di qui, dunque, la conseguenza della necessità dell'intesa con la regione territorialmente interessata, quale forma collaborativa costituzionalmente imposta nel caso *de quo*, e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione oggetto del presente giudizio, nei termini indicati più sopra.

Deve peraltro chiarirsi, al di là di ogni possibile dubbio, come l'accoglimento della presente questione di legittimità costituzionale non condurrebbe alla configurazione di un «potere di veto» da parte della regione, tale da consentire a quest'ultima di «bloccare» *sine die* l'adozione dell'atto di nomina, in assenza di un effettivo accordo sulla persona da nominare. L'odierna ricorrente, infatti, è ben consapevole che, ormai da tempo, questa Ecc.ma Corte non considera più indispensabile, al fine di consentire di superare il vaglio di legittimità costituzionale a norme che effettuano la «chiamata in sussidiarietà» di funzioni vertenti su ambiti di competenza regionale, la previsione di una c.d. «intesa forte». Almeno a partire dalla sentenza n. 33 del 2011, com'è noto, la giurisprudenza costituzionale ritiene che il legislatore statale possa legittimamente prevedere, in simili casi, apposite procedure di superamento del dissenso tra lo Stato e la regione nelle quali sia previsto «lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenti», continuando però a ritenere costituzionalmente illegittima la «drastica previsione» della decisività della volontà della parte statale.

Tutto ciò, evidentemente, vale anche nel caso di specie. Così come anche per il caso di specie può essere spesa la soluzione che, al riguardo, questa Ecc.ma Corte ha individuato con la già citata sentenza n. 6 del 2023, la quale ha ritenuto applicabile alla vicenda in quella sede oggetto di giudizio, in quanto compatibile, la disciplina dettata dall'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, per l'ipotesi in cui l'intesa non fosse raggiunta. Le previsioni di tale articolo, infatti, sono state ritenute «adeguate al principio di leale collaborazione per il previsto procedimento di composizione del dissenso con reiterate trattative (sentenza n. 179 del 2012) e, solo in ultimo, di suo superamento». E in effetti gli strumenti procedurali previsti dal citato art. 14-*quinquies* rappresentano senza dubbio un esempio di come il legislatore statale ha ritenuto che possano essere superati dissensi qualificati, espressi (anche) da amministrazioni dotate di competenze costituzionalmente garantite. Si tratta dunque di una soluzione che, nel rispetto della discrezionalità del legislatore, può essere ritenuta applicabile anche al caso oggetto del presente giudizio.

I.4. — In via subordinata, nella denegata ipotesi in cui questa Ecc.ma Corte non ritenesse fondata la questione di legittimità costituzionale più sopra esposta, l'art. 9, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 4 del 2022, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 13 del 2023, come convertito in legge, dovrebbe comunque essere considerato costituzionalmente illegittimo per violazione dei medesimi parametri costituzionali sopra indicati e soprattutto del principio di leale collaborazione, nella parte in cui si limita a richiedere, per la nomina del Commissario straordinario, il mero parere del Presidente della Regione Puglia, anziché prevedere la necessità di strumenti procedurali in grado di imporre allo Stato di ricercare effettivamente, per quanto possibile, l'apporto collaborativo della partecipazione regionale all'adozione della decisione.

Per illustrare la censura appena sintetizzata è necessario muovere dalla considerazione secondo la quale, nello specifico caso che qui si considera, tramite la richiesta di un mero parere sul nome della persona individuata quale Commissario straordinario — parere obbligatorio ma non vincolante — lo Stato presterebbe un ossequio meramente formale al principio di leale collaborazione, dal momento che, verosimilmente, le considerazioni provenienti da parte del Presidente della regione potrebbero essere comunque superate in modo agevole. La disposizione in parola — a ben guardare — non riesce quindi a nascondere un assetto procedimentale gravemente ed evidentemente sbilanciato in favore dello Stato. Una previsione che si limita a richiedere che l'amministrazione statale possa procedere alla nomina semplicemente acquisendo su una proposta predeterminata unilateralmente l'avviso della Regione interessata non consente infatti a quest'ultima di prendere parte e «collaborare» effettivamente al procedimento decisionale.

Ora, il principio di leale collaborazione è, per l'appunto, un principio, ossia un precetto di ottimizzazione, che impone di conseguire un risultato nella misura massima consentita dalle possibilità di diritto e di fatto (cfr., per tutti, R. Alexy, *Teoria dei diritti fondamentali* [1994], Bologna, 2012, 106: ma si tratta di una acquisizione ormai comune nella dottrina costituzionalistica e giusfilosofica). Nella presente circostanza, dunque, il principio in parola richiede di massimizzare la possibilità che la regione collabori effettivamente alla individuazione del Commissario straordinario, compatibilmente con la necessità che la relativa nomina avvenga in tempi ragionevoli, coerenti con i motivi che hanno spinto il legislatore statale a istituire tale figura e affidare allo stesso i compiti sopra richiamati.

Ebbene, non vi è chi non veda come siano agevolmente prospettabili strumenti procedurali che — ancorché in forme diverse dai percorsi finalizzati al raggiungimento di un'intesa — impongano allo Stato di ricercare effettivamente, per quanto possibile, l'apporto collaborativo della partecipazione regionale alla decisione. A mero titolo di esempio, infatti, si può menzionare l'ipotesi in cui lo Stato debba sottoporre alla regione una rosa di nomi, tra i quali la Regione sia chiamata a esprimere le proprie opzioni; ovvero, ancora, l'ipotesi in cui, prima di addivenire alla individuazione del nome da parte dello Stato, quest'ultimo definisca, in collaborazione con la regione, i criteri per addivenire alla scelta, in modo da predeterminare i «binari» su cui far sviluppare la interlocuzione successiva.



È bene evidenziare, peraltro, che tali soluzioni vengono qui prospettate a fini meramente esemplificativi, allo scopo di mostrare, al di là di ogni possibile dubbio, come la mera previsione di un parere non vincolante non sia in alcun modo in grado di far fronte alle pretese, costituzionalmente fondate, che il principio di leale collaborazione avanza nel caso di specie, potendosi viceversa individuare numerosi percorsi procedurali alternativi in grado di consentire alla regione di contribuire con un apporto maggiore alla decisione *de qua*, senza tuttavia giungere sino alla prefigurazione della necessità di una intesa a carattere paritario, e dunque senza pregiudicare in alcun modo le esigenze di celerità ed efficienza sottese alla previsione legislativa statale in questa sede contestata.

Com'è noto, d'altra parte, l'argomentare «per principi» fa leva, nell'ambito del costituzionalismo contemporaneo, sulla dimensione «del peso» e dell'«importanza» degli stessi (e ciò almeno a partire dall'insegnamento di R. Dworkin, *Il modello delle regole* (I) [1967], in R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982, 96: ma anche in questo caso di tratta di una acquisizione ormai assodata della dottrina costituzionalistica e giusfilosofica). Ebbene, in una circostanza quale la presente la dimensione del «peso» e dell'«importanza» del principio di leale collaborazione è particolarmente elevata, come del resto ha mostrato da sempre di essere consapevole la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte. Quest'ultima, a partire dalle sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, fino ad arrivare alla recente sentenza n. 6 del 2023, pur nel mutare delle soluzioni accolte dalle singole decisioni, ha infatti costantemente evidenziato la necessità di coinvolgere le singole regioni nell'adozione di provvedimenti amministrativi su materie di competenza regionale da parte dello Stato, con strumenti particolarmente intensi, proprio perché — trattandosi di funzioni frutto della c.d. «chiamata in sussidiarietà» in materie che la Costituzione affida alla legislazione regionale — le esigenze di collaborazione sono particolarmente pressanti, e devono dunque essere soddisfatte con i migliori strumenti che, di volta in volta, è possibile predisporre. Ciò che, evidentemente, non avviene nel caso di specie.

II. — Illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023, come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 41 del 2023, nella parte in cui modifica il comma 5-ter dell'art. 9 del decreto-legge n. 4 del 2022, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

II.1. - Come già anticipato in Premessa, l'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022, risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023, come convertito in legge, dispone che il Commissario straordinario di cui al precedente comma 5-bis provveda alla predisposizione di un programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare. Per tale programma è prevista poi l'approvazione con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per quel che in questa sede specificamente rileva, il nuovo testo dell'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022 non prevede più — come invece faceva il testo previgente — che, ai fini dell'approvazione del suddetto programma, sia necessario acquisire l'intesa con la Regione Puglia.

La mancata previsione della necessità di addivenire a una intesa con la Regione Puglia per l'approvazione del programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare ai sensi del richiamato comma 5-ter è costituzionalmente illegittima per le ragioni che si passa di seguito a precisare.

II.2. — Anche per illustrare la presente questione di legittimità costituzionale è necessario prendere le mosse dalla individuazione degli ambiti materiali su cui la disposizione censurata è destinata a incidere, e dalla spettanza della relativa competenza legislativa. E anche in questo caso, a tal fine, non si può fare a meno di considerare le previsioni contenute nel medesimo comma 5-ter, alle lettere *a)*, *b)*, e *c)*, già evocate più sopra, laddove si individuano genericamente le tre tipologie di opere da realizzare che devono essere inserite nel programma: «opere essenziali» (lett. *a)*, «opere connesse» (lett. *b)* e «opere di contesto» (lett. *c)*). Alla luce delle considerazioni già esposte al par. I.2, che si devono ritenere in questa sede integralmente riproposte, non si può non ritenere che gli interventi destinati a essere inseriti nel programma delle opere infrastrutturali da realizzare, ai sensi dell'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022, siano riconducibili, almeno in larghissima parte, ad ambiti materiali di competenza legislativa regionale concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione) o addirittura residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione).

Al riguardo, si è già evidenziato che vengono in rilievo, in primo luogo, la materia del «governo del territorio» e la materia dell'«ordinamento sportivo»: la prima, in quanto comprensiva di «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività», nonché, più in generale, dell'«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolatigli usi ammissibili del territorio» (sentenza n. 383 del 2005); la seconda, in quanto comprensiva, secondo gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, della normativa concernente «gli impianti e delle attrezzature sportive» (sentenza n. 424 del 2004; sentenza n. 254 del 2013).

Come si è già osservato, peraltro, in base al riparto delle competenze di cui all'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, una sicura competenza statale esclusiva su opere infrastrutturali può prospettarsi solo per quelle, tra queste ultime, che si collocano nel campo della tutela dell'ambiente, dovendosi viceversa ricondurre tutti gli altri interventi a materie di competenza concorrente (nel caso in cui si tratti di interventi inquadrabili nelle materie «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di comunicazione», «ordinamento della comunicazione» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), o a materie di competenza regionale residuale *ex art.* 117, quarto comma, della Costituzione.



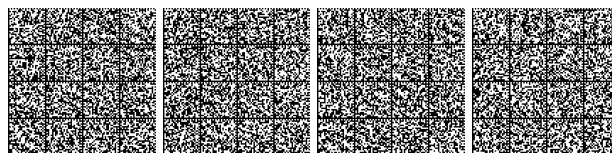
Nel caso di specie — leggendo le citate disposizioni di cui all'art. 9, comma 5-ter, lettera a), b), e c) — pare estremamente improbabile (ma si tratta senz'altro di un eufemismo) che le opere infrastrutturali da inserire nel programma ricadano nella competenza statale in materia di tutela dell'ambiente. Piuttosto, le stesse non potranno che ricadere nelle materie di competenza legislativa concorrente e, soprattutto, nelle materie di competenza residuale regionale, come senz'altro avviene per le infrastrutture inerenti alla mobilità meramente locale, evocate — implicitamente, ma chiaramente — dalle sopra richiamate lettere b) e c) dell'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022. Ma anche su questo aspetto ci si è soffermati più sopra con considerazioni che qui possono essere integralmente richiamate.

II.3. — La sicura collocazione degli interventi prefigurati dall'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022, come modificato dall'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023 (nel testo risultante dalla legge di conversione), nell'ambito di materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione impone di concludere per la illegittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui non prevede che l'approvazione del «programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti, ivi comprese quelle per l'accessibilità, distinte in opere essenziali, connesse e di contesto, con l'indicazione, per ciascuna opera, del codice unico di progetto, del soggetto attuatore, del costo complessivo, dell'entità del finanziamento concedibile, delle altre fonti di finanziamento disponibili e del cronoprogramma di realizzazione degli interventi», avvenga d'intesa con la Regione Puglia.

La previsione normativa qui censurata, infatti, è costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in quanto alloca al livello statale una funzione amministrativa destinata palesemente a incidere su plurime materie di competenze legislative regionali concorrente e residuale, e ciò per di più in violazione della «valenza collaborativa e procedimentale» del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Come la giurisprudenza costituzionale riconosce ormai da molto tempo, alla legge statale è senz'altro consentito istituire, allocare all'amministrazione statale e disciplinare, anche con norme di dettaglio, funzioni amministrative destinate a esplicarsi in ambiti materiali affidati alla potestà legislativa regionale concorrente e residuale: a condizione, però, che sussistano esigenze unitarie in grado di far ritenere inadeguato al loro svolgimento il livello regionale, secondo quanto richiede il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, e che la disciplina legislativa statale in questione contenga la previsione secondo la quale la funzione deve essere esercitata dall'amministrazione dello Stato sulla base di una intesa con la singola regione interessata (cfr., *ex plurimis*, la sentenza n. 6 del 2004). Ora, è vero che per l'esercizio della funzione consistente nella individuazione delle opere da realizzare in vista dello svolgimento a Taranto dei Giochi del Mediterraneo del 2026 l'ambito valutativo richiesto non è certo ultroneo rispetto a quello a disposizione della Regione Puglia, di talché era già possibile dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 5-bis e 5-ter, nella loro originaria versione, nella parte in cui affidavano le funzioni concernenti la realizzazione di tali opere all'amministrazione centrale dello Stato. Ciò, almeno, ad utilizzare il criterio fatto proprio da questa Ecc.ma Corte, ad es., nella sentenza n. 6 del 2004, che proprio all'ambito valutativo necessario allo svolgimento di una determinata funzione amministrativa fa riferimento per lo svolgimento di giudizio di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione: alla Regione Puglia, infatti, non sfuggirebbe certo quella «valutazione complessiva» degli interessi sottesi alla funzione che, in base a tale disposizione costituzionale, è in grado di radicare la spettanza della funzione amministrativa (cfr., in part., sentenza n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto). E tuttavia, in nome della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, la Regione Puglia aveva ritenuto di non promuovere alcuna questione di legittimità costituzionale nei confronti della norma originaria, confidando nella circostanza secondo la quale, proprio in base a quest'ultima la valutazione dei suddetti interessi sarebbe avvenuta d'intesa tra lo Stato e la regione.

L'inopinata modifica introdotta dall'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023 (come convertito in legge), che ha eliminato la necessità di richiedere l'intesa della regione per l'approvazione del programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare in vista dello svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026, ha evidentemente frustrato l'affidamento che la regione aveva riposto nell'intesa prevista dal testo originario dell'art. 9 del decreto-legge n. 4 del 2022, al fine di tutelare le proprie attribuzioni costituzionali. Evidentemente, ad oggi non può più essere contestata, almeno nella sede del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la scelta della legge statale di allocare all'amministrazione centrale la funzione amministrativa *de qua*. Tuttavia, al fine di tutelare le competenze legislative e amministrative che gli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, riconoscono alla regione, è indispensabile almeno ricondurre la normativa statale all'assetto previgente, conformemente alla monolitica giurisprudenza costituzionale che ormai da anni si è formata sul punto. E va da sé che, per le medesime ragioni illustrate al precedente par. 1.3, nel presente caso non ricorrono le condizioni in presenza delle quali la recente sentenza n. 6 del 2023 ha ritenuto che l'intesa possa essere legittimamente soppiantata da forme di collaborazione meno intense (dimensione meramente tecnica dell'atto, e incidenza dello stesso solo su singoli e specifici interessi): l'approvazione del complessivo programma delle opere da realizzare attinge in profondità alla dimensione della discrezionalità politico-amministrativa (ma si tratta di una ovvietà...), e incide evidentemente su un fascio molto ampio e articolato di interessi.



In sintesi, dunque, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5-ter, del decreto-legge n. 4 del 2022, come risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023, come convertito in legge, nella parte in cui non prevede che l'approvazione del programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare in vista dello svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 avvenga d'intesa con la Regione Puglia.

Si consideri, peraltro, che anche con riferimento alla presente questione di legittimità costituzionale può essere riproposto quanto osservato più sopra, al par. 1.3, in relazione alla possibilità, per l'amministrazione statale, di procedere anche in assenza del perfezionarsi dell'intesa con la regione. Anche in questo caso, infatti, al fine di riportare a conformità con la Costituzione la norma oggetto del giudizio non è necessario configurare assoluti poteri di veto della parte regionale in grado di impedire l'approvazione del programma delle opere in assenza dell'accordo sulle stesse, dovendosi solo escludere la legittimità costituzionale — come la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito più volte — di una disciplina che imponga la «drastica prevalenza» della volontà dello Stato. Ed anche in questo caso ben potrà essere considerata applicabile — come già questa Ecc.ma Corte ha statuito nella sentenza n. 6 del 2023 — la disciplina, posta dall'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990, per il superamento di dissensi qualificati, provenienti (anche) da amministrazioni dotate di competenze costituzionalmente garantite.

P.Q.M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune), come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 21 aprile 2023, n. 94), nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Bari-Roma, 5 giugno 2023

Avvocati: LANZA - CECCHETTI

Si depositano i seguenti documenti:

1) deliberazione della Giunta regionale di autorizzazione al giudizio n. 729 del 29 maggio 2023.

Depositato il 23 giugno 2023

23C00119

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-030) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



€ 6,00

