

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

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

**Anno 164° - Numero 31**



# GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

***PARTE PRIMA***

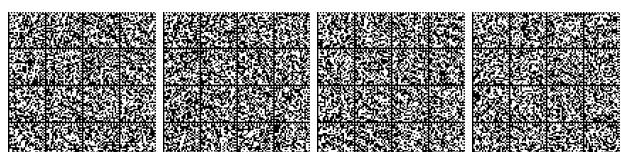
**Roma - Mercoledì, 2 agosto 2023**

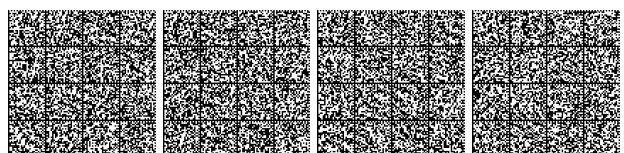
**SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ**

**DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENALA, 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. 163. Sentenza 19 aprile - 27 luglio 2023

## Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Molise - Recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati - Proroga, al 30 aprile 2023, del termine per gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

**Regioni (competenza residuale) - Istruzione e formazione professionale - Norme della Regione Molise - Vigilanza e controllo sulla formazione professionale - Eventuale espletamento di specifiche attività anche mediante ricorso a figure esterne all'amministrazione regionale - Deroga limitata all'organizzazione interna regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

## **Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Molise - Modifiche al Piano casa regionale - Ampliamento degli interventi ammessi a tutti gli edifici esistenti al 31 dicembre 2014 - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e abbassamento del livello di tutela ambientale - Illegittimità costituzionale.**

## **Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Molise - Modifiche al Piano casa regionale - Proroga del termine di presentazione della SCIA al 31 dicembre 2024 - Estensione degli interventi edilizi in deroga al 30 aprile 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e abbassamento del livello di tutela ambientale - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi - Modifiche alla disciplina della sclassificazione e alienazione dei tratturi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e abbassamento del livello di tutela ambientale - Non fondatezza della questione.**

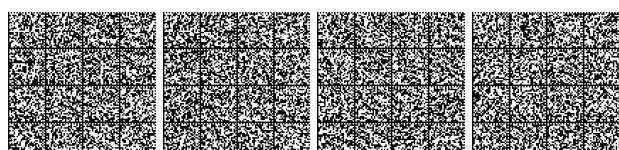
**Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Regione Molise -**  
**Dotazione organica dell'Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le**  
**opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS) - Copertura degli ulteriori posti**  
**- Riserva a favore di coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale**  
**- Violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Ille-**  
**gittimità costituzionale.**

**Paesaggio - Aree costiere - Norme della Regione Molise - Redazione di piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi molisani - Assegnazione del compito ai Comuni - Ricorso del Governo - Lamentato abbassamento del livello di tutela del paesaggio e violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza della questione.**

## **Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Molise - Stabilizzazione del personale precario dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM) - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7, artt. 6, commi 2, 3, 6, 11, lettere *b* e *c*, 12, lettera *d*, e 14; e 8.
  - Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettere *e*, *l* ed *s*, e terzo. . . . .

Pag. 1



## N. 164. Sentenza 6 giugno - 27 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Pianificazione urbanistica - Norme della Regione Umbria - Parere di compatibilità sismica - Rilascio in sanatoria, da parte dei comuni, anche dopo l'approvazione del piano regolatore generale, a certe condizioni ed entro un certo termine - Irragionevolezza e violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio nonché di quelli di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5, art. 22, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97, 113 e 117, terzo comma.....

Pag. 21

## N. 165. Sentenza 4 - 27 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Pluralità di misure eterogenee e conseguenti variazioni al bilancio di previsione - Copertura correlata a futura e ipotetica modifica legislativa statale o in via alternativa, da risorse non identificate ancora non utilizzate - Violazione del principio di copertura della spesa - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33.
- Costituzione, art. 81, terzo comma.....

Pag. 33

## N. 166. Sentenza 24 maggio - 27 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Giudice onorario - Dispensa dal servizio - Casi - Individuazione mediante decreto legislativo - Dispensa per impedimenti di durata superiore a sei mesi anziché «per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni oltre che per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi» - Violazione di principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 21, comma 2.
- Costituzione, art. 76.....

Pag. 39

## N. 167. Sentenza 7 giugno - 27 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

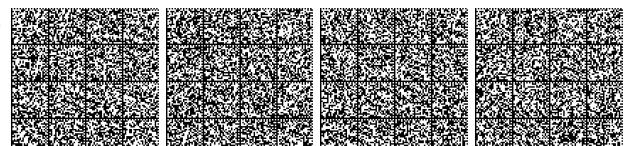
**Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Anticipazione, da parte dell'erario, delle spettanze dovute all'ausiliario del magistrato nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal PM - Estensione al procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal PM - Omessa previsione - Violazione del principio di egualianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Anticipazione, da parte dell'erario, delle spettanze dovute all'ausiliario del magistrato nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal PM - Verifica reddituale dell'interdicendo e dell'inabilitando - Estensione al procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal PM - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

**Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Anticipazione, da parte dell'erario, delle spettanze dovute all'ausiliario del magistrato nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal PM - Verifica reddituale dell'interdicendo e dell'inabilitando - Possibile ripetizione, da parte dello Stato, delle spese nei confronti di tutori e curatori - Estensione al procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal PM - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 145, comma 1.
- Costituzione, artt. 1, 3, 4, 24, 35, primo comma, e 36 Cost.....

Pag. 46



## N. 168. Sentenza 23 maggio - 27 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo civile - Procura alle liti - Possibile incapacità naturale della persona fisica conferente - Conseguente interruzione del processo e segnalazione al PM, affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti per l'interdizione o per l'inabilitazione - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa e dei principi, anche convenzionali, del giusto processo nonché del diritto a un accesso effettivo alla giustizia e alla tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura civile, artt. 75, commi primo e secondo, e 300.
- Costituzione, artt. 3, 24, 32, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, artt. 1 e 13. . . . .

Pag. 52

## N. 169. Sentenza 6 giugno - 27 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni sociali comunque denominate - Beneficiari - Soggetti già condannati in via definitiva per taluni reati di particolare allarme sociale indicati dalla legge - Revoca della prestazione, quale effetto extrapenale - Denunciata violazione del principio, anche convenzionale, di irretroattività della legge penale favorevole - Non fondatezza della questione.**

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 2, comma 61.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7. . . . .

Pag. 60

## N. 170. Sentenza 22 giugno - 27 luglio 2023

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti del senatore Matteo Renzi e altri - Acquisizione, mediante sequestri probatori di telefoni cellulari appartenenti a terzi disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze senza avere mai preventivamente richiesto autorizzazione del Senato della Repubblica, di messaggi WhatsApp e di posta elettronica nei quali era mittente o destinatario il senatore Renzi - Materiale qualificabile come corrispondenza - Non spettanza alla Procura indicata di disporre i sequestri suddetti - Violazione della sfera di attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica - Conseguente annullamento del sequestro, relativamente al provvedimento nel frattempo non annullato dalla Corte di cassazione.**

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti del senatore Matteo Renzi e altri - Acquisizione, mediante decreto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze senza avere mai preventivamente richiesto autorizzazione del Senato della Repubblica, dell'estratto del conto corrente bancario del medesimo senatore - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura indicata - Lamentata violazione della sfera di attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica - Materiale qualificabile come corrispondenza - Esclusione - Spettanza alla suddetta Procura di acquisire agli atti l'indicato estratto conto.**

- Acquisizione agli atti, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, nel procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R., di messaggi di testo, di corrispondenza tramite e-mail, nonché di un estratto del conto corrente bancario relativi al senatore Matteo Renzi.
- Costituzione, art. 68, terzo comma. . . . .

Pag. 70



## N. 171. Sentenza 20 giugno - 27 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali preventivi e successivi all'intervenuta guarigione dal virus per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Regolamentazione, prevista *ex lege*, mediante circolari del Ministero della salute - Denunciata violazione del principio della riserva di legge con riguardo alle prestazioni patrimoniali - Inammissibilità delle questioni.**

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali preventivi per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Regolamentazione, prevista *ex lege*, mediante circolari del Ministero della salute - Denunciata violazione del principio della riserva di legge con riguardo alle prestazioni patrimoniali e ai trattamenti sanitari obbligatori - Inammissibilità delle questioni.**

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Indicazioni e termini dell'obbligo in caso di intervenuta guarigione dal virus - Regolamentazione, prevista *ex lege*, mediante circolari del Ministero della salute - Denunciata violazione del principio della riserva di legge con riguardo alla disciplina dei trattamenti sanitari obbligatori - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, commi 1 e 5, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e modificati dall'art. 8, comma 1, lettere *a* e *b*), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.
- Costituzione, artt. 23 e 32. ....

Pag. 87

## N. 172. Sentenza 21 giugno - 27 luglio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incidente di esecuzione volto a contestare il merito della decisione assunta in sede cognitiva - Incompatibilità del giudice che ha emesso la pronuncia oggetto dell'incidente di esecuzione - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento e violazione del principio di imparzialità e terzietà del giudice - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 34.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma. ....

Pag. 99

## N. 173. Sentenza 4 - 27 luglio 2023

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Individuazione, da parte della Regione Veneto, delle concessioni soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Trento - Lamentata menomazione di specifiche attribuzioni riconosciute dallo statuto speciale, violazione del principio di leale collaborazione nonché della competenza legislativa e amministrativa nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Richiesta alla Corte Costituzionale di dichiarare che non spetta alla Regione Veneto individuare tali concessioni e, per l'effetto, di annullare la delibera - Inammissibilità del conflitto avente ad oggetto la concessione denominata "Collicello".**



**Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Individuazione, da parte della Regione Veneto, delle concessioni soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Trento - Lamentata menomazione di specifiche attribuzioni riconosciute dallo statuto speciale, violazione del principio di leale collaborazione nonché della competenza legislativa e amministrativa nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Richiesta alla Corte Costituzionale di dichiarare che non spetta alla Regione Veneto individuare tali concessioni e, per l'effetto, di annullare la delibera - Dichiarazione di spettanza alla Regione Veneto di individuare tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, le concessioni denominate "Val Schener-Moline", "Bussolengo-Chievo" e "Saviner".**

- Deliberazione della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020 n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico". DGR 100/CR del 27/09/2022), Allegato B.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118; principio di leale collaborazione; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 13. ....

Pag. 105

**N. 174. Sentenza 6 - 27 luglio 2023**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Limiti e condizioni della pubblicità sui veicoli - Divieto di apporre pubblicità non luminosa effettuata per conto terzi e a titolo oneroso - Divieto, per le autovetture a uso privato, di apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del veicolo - Denunciata disparità di trattamento, violazione della libertà di iniziativa economica privata e della proprietà privata, eccesso di delega e, in subordine, della libera manifestazione del pensiero - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 23, comma 2; decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, art. 57.
- Costituzione, artt. 3, 21, 41, 42 e 76. ....

Pag. 113

**N. 175. Ordinanza 21 giugno - 27 luglio 2023**

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentare - Opinioni espresse dal senatore Mario Michele Giarrusso per il quale è pendente processo penale presso il Tribunale di Catania - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 16 febbraio 2022 - Conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Catania nei confronti del Senato della Repubblica - Lamentata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-quater, n. 4).
- Costituzione, art. 68, primo comma. ....

Pag. 120

**N. 176. Sentenza 21 giugno - 28 luglio 2023**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Abruzzo - Dipendenti delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) - Svolgimento attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Contributo una tantum - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**



**Sanità pubblica - Residenze protette private, accreditate e contrattualizzate - Norme della Regione Abruzzo - Contributo una tantum per l'ampliamento delle attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 - Violazione di principi fondamentali nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Rifinanziamento di misure a favore di pazienti oncologici - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del principio della copertura finanziaria - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24, artt. 25 e 26, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo. . . . . Pag. 123

**N. 177. Sentenza 17 - 28 luglio 2023**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'estradizione - Non fondatezza delle questioni.**

**Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto alla salute e del principio della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, artt. 18 e 18-bis.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 111. . . . . Pag. 130

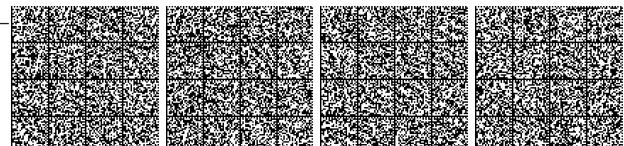
**N. 178. Sentenza 6 - 28 luglio 2023**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Persona ricercata cittadina di uno Stato terzo che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, sempre che la corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia - Omessa previsione - Non conformità, anche sulla base di pronuncia della Corte di giustizia a seguito di rinvio pregiudiziale, con la decisione quadro 2002/584/GAI, disparità di trattamento, violazione del principio della finalità rieducativa della pena e del diritto al rispetto della vita privata e familiare - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Persona ricercata cittadina italiana o di uno Stato membro che sia legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che la corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia - Estensione al cittadino straniero - Omessa previsione - Previsione strettamente connessa ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.**

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18-bis, commi 1, lettera *c*), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117, e 2, nella formulazione introdotta dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 11, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 17, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7; decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, art. 4, paragrafo 6. . . . . Pag. 140



## N. 179. Ordinanza 6 - 28 luglio 2023

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Autodichia - Appalto bandito dall'amministrazione della Camera dei deputati - Esclusione del RTI primo classificato - Conseguente ricorso presso il giudice amministrativo - Sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che rigettano l'eccezione della Camera per difetto di giurisdizione - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Camera - Lamentata menomazione della propria autonomia regolamentare e della propria giurisdizione domestica (autodichia) - Ammissibilità del ricorso.**

- Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 aprile-12 maggio 2022, n. 15236; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 31 maggio 2021, n. 4150.
- Costituzione, artt. 55 e seguenti, 64, primo comma. ....

Pag. 150

## N. 180. Ordinanza 19 - 28 luglio 2023

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 110 del 2023 - Correzione.....**

Pag. 154

### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 giugno 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC) - Previsto rilascio, da parte del competente dipartimento, a Ferrovie della Calabria S.r.l., già abilitata, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 218 del 2003, allo svolgimento del servizio di noleggio di autobus con conducente, di titoli autorizzatori non cedibili, nell'ambito del territorio della Regione Calabria, per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente di cui alla legge n. 21 del 1992 - Previsto rilascio dei titoli autorizzatori sopradetti nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992 e nelle more della specifica disciplina normativa.**

- Legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16 (“Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)”), art. 1, commi 1 e 2.....

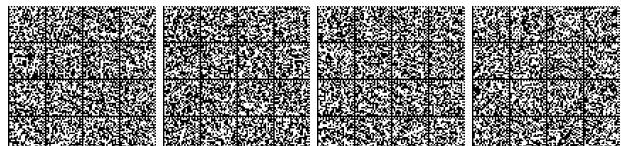
Pag. 155

## N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 24 luglio 2023 (del Tribunale di Salerno)

**Parlamento - Immunità parlamentare – Procedimento civile instaurato dalla dott.ssa M. M., all'epoca dei fatti Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Cosenza, per il risarcimento dei danni non patrimoniali asseritamente patiti, a seguito delle dichiarazioni ritenute diffamatorie rese dagli onorevoli G. M. e R. O. – Deliberazione di insindacabilità della Camera dei Deputati.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 27 luglio 2022. ....

Pag. 160





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 163

*Sentenza 19 aprile - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Interventi edili - Norme della Regione Molise - Recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati - Proroga, al 30 aprile 2023, del termine per gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

**Regioni (competenza residuale) - Istruzione e formazione professionale - Norme della Regione Molise - Vigilanza e controllo sulla formazione professionale - Eventuale espletamento di specifiche attività anche mediante ricorso a figure esterne all'amministrazione regionale - Deroga limitata all'organizzazione interna regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edili - Norme della Regione Molise - Modifiche al Piano casa regionale - Ampliamento degli interventi ammessi a tutti gli edifici esistenti al 31 dicembre 2014 - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e abbassamento del livello di tutela ambientale - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edili - Norme della Regione Molise - Modifiche al Piano casa regionale - Proroga del termine di presentazione della SCIA al 31 dicembre 2024 - Estensione degli interventi edili in deroga al 30 aprile 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e abbassamento del livello di tutela ambientale - Illegittimità costituzionale.**

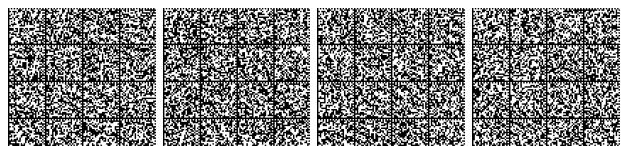
**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi - Modifiche alla disciplina della sclassificazione e alienazione dei tratturi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e abbassamento del livello di tutela ambientale - Non fondatezza della questione.**

**Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Regione Molise - Dotazione organica dell'Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS) - Copertura degli ulteriori posti - Riserva a favore di coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale - Violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Paesaggio - Aree costiere - Norme della Regione Molise - Redazione di piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi molisani - Assegnazione del compito ai Comuni - Ricorso del Governo - Lamentato abbassamento del livello di tutela del paesaggio e violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza della questione.**

**Impiego pubblico - Stabilizzazione di personale precario - Norme della Regione Molise - Stabilizzazione del personale precario dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM) - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7, artt. 6, commi 2, 3, 6, 11, lettere *b* e *c*, 12, lettera *d*, e 14; e 8.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettere *e*, *l* ed *s*, e terzo.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, lettera *a*, 3, 6, lettere *b* e *d*, numeri 1) e 2), 11, lettere *b* e *c*, 12, lettera *d*, e 14, lettera *b*); e dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il successivo 28 luglio, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

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

deliberato nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2022, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

1.1.- È impugnato, anzitutto, l'art. 6, comma 2, lettera *a*), della predetta legge regionale, che sostituisce le parole «30 aprile 2022» con quelle «30 aprile 2023» nel testo dell'art. 1, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Molise 18 luglio 2008, n. 25 (Interventi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati).

In tal modo, la norma impugnata, intervenendo nella disciplina sul recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati degli edifici ubicati sul territorio regionale (già dettata dalla menzionata legge reg. Molise n. 25 del 2008), prolunga il termine entro il quale sono transitorientemente ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica.

Il ricorrente riferisce che, ottemperando a un «precedente impegno» assunto dalla Regione con il Governo, la legge della Regione Molise 17 novembre 2020, n. 14 (Variazione del bilancio di previsione 2020-2022 e modifiche di leggi regionali), aveva inserito, nel medesimo art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2008, una clausola che imponeva comunque il rispetto delle disposizioni di cui alla Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e che, con specifico riferimento proprio agli interventi che comportano modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, li consentiva solo nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici, ovvero nei casi e nei limiti individuati mediante apposito accordo tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (oggi: Ministero della cultura), accordo destinato a confluire nei piani paesaggistici.

Successivamente, nel medesimo testo normativo, era stato introdotto un ultimo periodo, ad opera dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 1 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2021-



2023 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), il quale stabiliva che «[n]elle more dell'adozione di provvedimenti conseguenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2022, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti». In sede di interlocuzione con il Ministero in merito a tale previsione, la Regione, con apposita nota (che viene allegata al ricorso), aveva assunto l'impegno di riformularla in senso migliorativo per le ragioni di tutela paesaggistica. Confidando in tale impegno - secondo quanto riferisce il ricorrente - all'epoca il Governo non aveva impugnato la novella del 2021.

Nel ricorso si evidenzia che la disposizione impugnata non solo non ha modificato l'ultimo periodo del predetto art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 25 del 2008, mantenendo pertanto la previsione che consente di realizzare le modifiche all'aspetto esteriore degli edifici anche nei territori sottoposti a tutela paesaggistica, ma ne ha addirittura disposto la proroga.

Ne risulterebbe violato il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare il rapporto tra Stato e regioni.

La previsione normativa menzionata si porrebbe, altresì, in contrasto con i principi di copianificazione obbligatoria e di prevalenza del piano paesaggistico (di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), a cagione dell'elaborazione unilaterale, da parte della Regione, della disciplina transitorientemente applicabile agli immobili paesaggisticamente tutelati, nonché con gli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione.

Infine, stante il generale abbassamento del livello di tutela, si avrebbe anche contrasto con il valore primario e assoluto del paesaggio, riconosciuto ancora dall'art. 9 Cost.

1.2.- Oggetto di impugnazione è poi l'art. 6, comma 3, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che sostituisce l'art. 21, comma 2, della legge della Regione Molise 30 marzo 1995, n. 10 (Nuovo ordinamento della formazione professionale). La nuova disposizione prevede il ricorso a figure esterne all'amministrazione regionale, «ove il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità», per l'espletamento delle attività, spettanti alla regione o alle province, indicate dal comma 1 del medesimo art. 21, che si riferiscono all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento del «Centro di Formazione Professionale» e delle sedi di svolgimento dei corsi, nonché alla vigilanza e al controllo tecnico, didattico, amministrativo e contabile sullo svolgimento delle attività corsuali.

A giudizio del ricorrente questa previsione si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*, Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 7, commi 6 e 6-bis, e 19, commi 6, 6-bis e 6-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La disposizione impugnata non chiarirebbe in base a quali istituti giuridici possa realizzarsi il previsto ricorso a figure esterne. Qualora attuato mediante contratti di collaborazione, peraltro, l'impiego di personale esterno dovrebbe avvenire nel rispetto della normativa statale vigente, di cui alle richiamate norme nazionali, le quali dettano specifici requisiti di legittimità validi nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche. Verrebbe, dunque, incisa la competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, «posto che l'avvalimento del personale di cui trattasi avviene mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato».

1.3.- Viene ancora impugnato l'art. 6, comma 6, lettere *b* e *d*), numeri 1 e 2, della legge reg. Molise n. 7 del 2022.

In particolare, la lettera *b*) di detta norma sopprime alcune parole nel testo dell'art. 2-bis, comma 1, della legge della Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica). Secondo il ricorrente la disposizione impugnata, che, modificando l'art. 2-bis, comma 1, della legge regionale citata, sul cosiddetto piano casa, mediante la soppressione delle «parole ricomprese tra «ampliamento degli edifici» ed «esistenti alla data del 31 dicembre 2014»» e determinerebbe il seguente testo di risulta: «[al] fine di rigenerare il patrimonio edilizio ricadente nei centri storici di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale n. 1444/1968, è consentito l'ampliamento degli edifici, fino al 20 per cento del volume esistente, se diretto all'esclusivo scopo di migliorarne la vivibilità o l'efficienza energetica oppure la fruibilità attraverso la eliminazione delle barriere architettoniche».

Il ricorrente lamenta che, per effetto della soppressione delle parole disposta dal legislatore regionale del 2022, si consentirebbe, oggi, l'incremento volumetrico fino al venti per cento «per tutti gli edifici», realizzati in qualunque tempo, e perfino per quelli di futura costruzione, e non già soltanto (come si esprimeva il precedente testo) per i soli edifici a uso residenziale esistenti alla data del 31 dicembre 2014.

Nel ricorso, poi, si passa a considerare la lettera *d*), numero 1), del comma 6 dell'art. 6 della legge regionale impugnata, che sostituisce, nel testo dell'art. 11, comma 1, primo periodo, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, sul



cosiddetto piano casa, le parole «31 dicembre 2022» con quelle «31 dicembre 2024». Il testo di risulta di tale primo periodo, pertanto, è il seguente: «La segnalazione certificata di inizio attività o la denuncia di inizio attività di tutti gli interventi di cui alla presente legge devono essere presentate entro il 31 dicembre 2024».

Di seguito, il ricorrente esamina il numero 2) della stessa lettera *d*), che, ancora intervenendo sul testo dell'art. 11, comma 1, della legge regionale sul piano casa, questa volta ne modifica l'ultimo periodo, sostituendo le parole «30 aprile 2022» con quelle «30 aprile 2023». Il testo di risulta di tale ultimo periodo, pertanto, è il seguente: «Nelle more dell'adozione di provvedimenti conseguenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti».

Si ricorda nel ricorso che, a seguito della proroga dell'efficacia del piano casa, disposta con la legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020), il Presidente della Regione aveva assunto un impegno con il Governo, volto a mitigare gli effetti delle continue proroghe legislative di interventi edilizi non assentibili in via ordinaria (previsti dalla legge regionale sul cosiddetto piano casa) mediante l'esplicita introduzione di riferimenti al piano paesaggistico regionale. In ottemperanza a detto impegno, il legislatore molisano (con l'art. 3, comma 1, della legge reg. Molise n. 14 del 2020) aveva dunque introdotto, a chiusura del comma 1 dell'art. 11 della legge regionale n. 30 del 2009, una clausola di rispetto delle norme di tutela paesaggistica dettate dal cod. beni culturali, con la quale, tra l'altro, si precisava che gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici erano ammissibili solo entro i limiti stabiliti dai piani paesaggistici ovvero (in mancanza di questi ultimi) da apposito accordo tra la Regione e il Ministero.

Analogamente a quanto riferito per la prima questione, il ricorrente aggiunge che tuttavia, di lì a poco, il legislatore molisano - con la già menzionata legge regionale n. 1 del 2021 - ha approvato una norma che ha ammesso, eccezionalmente sin da subito, le modifiche esteriori degli edifici vincolati, nelle more della stipula del predetto accordo con il Ministero.

A fronte della prospettata impugnativa di tale norma del 2021, il Presidente della Regione Molise, con la nota già richiamata nelle premesse della prima questione, si era allora impegnato a modificarla in senso siffattivo per lo Stato. E tuttavia - in modo del tutto analogo alla vicenda di cui alla prima questione - con la legge regionale in questa sede impugnata il legislatore molisano non solo non ha introdotto le modifiche siffattive, ma ha addirittura prorogato di un anno la previsione del 2021.

In tal modo, il legislatore regionale sarebbe venuto meno agli impegni presi con il Governo, i quali andrebbero collocati «nello stesso solco degli accordi finalizzati alla elaborazione congiunta del piano» paesaggistico. Ne deriverebbe la violazione del principio di leale collaborazione (sono citate le sentenze n. 54 del 2021 e n. 86 del 2019). Sarebbero altresì violati i principi di copianificazione obbligatoria e di preminenza del piano paesaggistico, di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, non spettando alla regione unilateralmente disciplinare i beni paesaggistici tutelati, la cui regolamentazione è rimessa dal codice al piano paesaggistico, da elaborarsi congiuntamente tra lo Stato e la regione.

Illegittima, altresì, sarebbe la proroga della legge regionale sul piano casa, disposta fino al 31 dicembre 2024. Aggiungendosi a una lunga serie di proroghe, già disposte da precedenti interventi legislativi, essa avrebbe snaturato la finalità perseguita dal legislatore regionale del 2009 (e dal precedente accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata in data 1<sup>o</sup> aprile 2009), che era quella di «consentire interventi "straordinari" per un periodo temporalmente limitato». Ne risulterebbe invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per violazione della normativa di tutela dei beni culturali e paesaggistici di cui al cod. beni culturali.

Ricorda il ricorrente, in proposito, che la Parte III cod. beni culturali ha delineato «un sistema organico di tutela paesaggistica», inquadrando nella prospettiva dell'elaborazione congiunta, tra Stato e regioni, del piano paesaggistico, avente «assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale». Le continue proroghe di interventi non assentibili in via ordinaria, derivanti da unilaterali scelte della Regione Molise, si porrebbero dunque in contrasto con detta disciplina e, sul piano costituzionale, con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

1.4.- È poi impugnato l'art. 6, comma 11, lettere *b*) e *c*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, nella parte in cui dette disposizioni sostituiscono rispettivamente gli artt. 6 e 7 della legge della Regione Molise 11 aprile 1997, n. 9 (Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi). Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, specificamente, la possibilità, introdotta dalla novella del 2022, di alienare i suoli tratturali «irrimediabilmente compromessi dalla presenza di manufatti e strutture non amovibili» attraverso appositi piani di alienazione con cadenza annuale.

Tale previsione, a giudizio del ricorrente, si porrebbe in contrasto, anzitutto, con gli artt. 3 e 9 Cost. Si ricorda che, a mente dell'art. 53, comma 2, cod. beni culturali, i beni del demanio culturale non possono essere alienati, né formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei limiti e con le modalità previste dal cod. beni culturali. In particolare, a norma dell'art. 54, sono inalienabili, tra gli altri, gli immobili e le aree di interesse archeologico. I tratturi - fa notare



il ricorrente - hanno «ordinariamente la natura di immobili di interesse archeologico». Di conseguenza, la loro alienabilità risulterebbe esclusa espressamente dall'art. 54 cod. beni culturali; in ogni caso, anche al di fuori delle fattispecie indicate da quest'ultima norma, il ricorrente precisa che «la sdeemanializzazione e l'alienazione di tali beni non potrebbe avvenire [...] senza l'autorizzazione dei competenti organi del Ministero della cultura».

Si aggiunge che l'eventuale compromissione dei tratturi di proprietà demaniale giustificherebbe, semmai, appropriate azioni di recupero e di valorizzazione, «e non certo la sdeemanializzazione e l'alienazione»: ciò che determinerebbe «un arbitrario abbassamento della tutela», in violazione degli evocati artt. 3 e 9 Cost.

Sotto altro profilo, il ricorrente sostiene che l'art. 6, comma 11, lettera *b*), contrasterebbe anche con l'art. 117, «comma 1» (*recte*: secondo comma), lettera *e*), Cost., in quanto esso prevede, in favore dei soggetti che ricevono per trasferimento o vendita le aree tratturali su cui ricadono fabbricati e dei proprietari dei fabbricati confinanti con le medesime aree, la «priorità nella fase di rinnovo delle concessioni riguardanti aree adiacenti e/o confinanti con gli immobili» (nuovo art. 6, comma 4, della legge reg. Molise n. 9 del 1997), e non una mera prelazione. In tal modo verrebbe illegittimamente ristretta la concorrenza nelle procedure di concessione delle aree pubbliche.

1.5.- Viene poi impugnato l'art. 6, comma 12, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che introduce i commi 2-*bis* e 2-*ter* nell'art. 15 della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

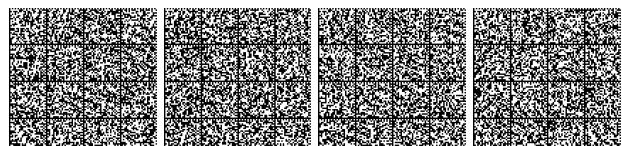
Per effetto della novella, viene consentita l'assunzione di nuovo personale presso l'Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS), prevedendosi, in particolare, al nuovo comma 2-*bis* che l'ARPS, al ricorrere delle condizioni previste dalla vigente normativa, possa assumere personale, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali, e, al nuovo comma 2-*ter*, la copertura di «ulteriori» posti della dotazione organica di tale Agenzia mediante procedura selettiva «riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'articolo 11, comma 3-*quater*, della presente legge».

Il ricorrente, nell'evidenziare la «scarsa chiarezza della norma in esame, la quale non consente di individuare quali siano gli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia» da coprire, né, «conseguentemente», quale sia la *ratio* della riserva di esperienza professionale, come sancita dal nuovo comma 3-*quater* dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2015, avanza l'ipotesi che, in tal modo, «la Regione voglia procedere ad una surrettizia stabilizzazione di personale». Si ricorda che, a norma degli artt. 6 e 6-*ter* del d.lgs. n. 165 del 2001, la definizione della dotazione organica è orientata dalla preliminare valutazione dei fabbisogni di personale, secondo il piano triennale elaborato al riguardo da ciascuna amministrazione. Le disposizioni impugnate, a giudizio del ricorrente, devierebbero da tale percorso, ponendosi così in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Viene inoltre evidenziato che la previsione di una procedura selettiva, riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nei campi di attività dell'Agenzia, «appare porsi al di fuori del perimetro traccia[t] o per tutte le pubbliche amministrazioni, in materia di proced[u]re concorsuali riservate, dall'art. 35, comma 3-*bis* del d.lgs. n. 165/2001», con conseguente contrasto, sotto questo profilo, con gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost. Si ricorda, in proposito, che, in tema di stabilizzazione di personale, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte qualificato le norme statali in materia come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, essendo esse ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale. Sarebbe, altresì, incisa la materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale, posto che le norme regionali in tema di stabilizzazione inciderebbero sulla regolamentazione del rapporto di lavoro precario, determinando la costituzione di altro e diverso rapporto giuridico. Le disposizioni impugnate, pertanto, andrebbero a collocarsi nella «fase costitutiva del contratto di lavoro», richiedendo la stipulazione di un contratto di diritto privato, la cui disciplina non potrebbe che essere rimessa alla legge dello Stato.

1.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora, l'art. 6, comma 14, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che sostituisce il comma 1 dell'art. 2 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano), per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

La disposizione impugnata, per le finalità indicate all'art. 1 della medesima legge reg. Molise n. 12 del 2020 (che si riferisce alla valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa molisana e alla promozione dell'utilizzo dei trabucchi), rimette ai comuni la redazione di piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, nel rispetto delle prescrizioni del Piano regionale di utilizzazione degli arenili (PRUA) e del Piano spiaggia comunale (PSC), e in conformità alle previsioni della legge della Regione Molise 22 dicembre 1999, n. 44 (Interventi per il recupero della tradizione dei trabucchi della costa molisana).



Il ricorrente richiama la sentenza n. 45 del 2022 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, commi 1 e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020 (nella formulazione all'epoca vigente). A seguito di essa, il legislatore molisano, con le disposizioni oggi impugnate, ha abrogato gli artt. 1, comma 2, e 2, comma 2, di tale legge regionale, provvedendo, al contempo, a sostituire il testo dell'art. 2, comma 1. Il nuovo testo, tuttavia, ricalcherebbe, nella sostanza, quello già dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte, riproponendo la competenza dei comuni quanto all'elaborazione della disciplina d'uso degli ambiti tutelati, finalizzata al recupero e alla realizzazione dei trabucchi.

Tale previsione, pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittima per le stesse ragioni fatte valere dalla sentenza n. 45 del 2022. Ne risulterebbe nuovamente sovvertito, infatti, il sistema di competenze stabilito dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, che rimettono alla collaborazione tra Stato e regione l'approvazione del piano paesaggistico, chiamato a dettare le norme di tutela, senza che possa riconoscersi un autonomo spazio di intervento ai comuni. Sarebbe altresì violato il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione territoriale, che pone al primo posto il piano paesaggistico.

Tali profili di illegittimità costituzionale non verrebbero meno - aggiunge il ricorrente - per il solo fatto che l'art. 2 della legge reg. Molise n. 12 del 2020 non prevede più oggi (com'era nel testo originario) il recepimento dei piani comunali nel piano paesaggistico regionale. E ciò, argomenta il ricorrente, «in quanto a essere compromessa è la necessità che la disciplina d'uso degli ambiti tutelati, finalizzata al recupero e alla realizzazione di trabucchi, venga dettata dal Piano paesaggistico da approvarsi previa intesa con lo Stato».

1.7.- Infine, è impugnato l'art. 8 della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che prevede la stabilizzazione del personale precario della Regione, degli enti strumentali e dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), secondo le modalità, i tempi e i requisiti previsti dall'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*, e 2, lettere *b*, *c*, *d* ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*, *c*, *e*, *f*, *g*, *h*, *l*, *m*, *n*, *o*, *q*, *r*, *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

Il ricorrente, premesso che la Regione Molise è «sottoposta a Piano di Rientro ed inoltre è commissariata», osserva che le previsioni impugnate «potrebbero interferire con i compiti affidati al Commissario ad Acta per l'attuazione del predetto Piano di rientro». In particolare, esse dovrebbero mantenersi coerenti «con quanto previsto dal suddetto Piano e dal punto *ix*) del mandato commissoriale», che riguarda «gestione ed efficientamento della spesa per il personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno, in applicazione della normativa vigente in materia».

Nel merito, la disposizione impugnata determinerebbe un disallineamento, rispetto alla normativa statale, della finestra temporale delle stabilizzazioni per il personale del Servizio sanitario regionale, fissando il termine del 31 dicembre 2023 anziché del 31 dicembre 2022. Ciò, in quanto la norma, nel richiamare i soli commi 1 e 2 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, e non anche i commi 11 e 11-bis, anche per il personale sanitario renderebbe applicabile il termine temporale previsto dai primi (e divergente da quello previsto dai secondi).

Di conseguenza, consentendosi la stabilizzazione al di fuori dei termini consentiti dalla disciplina nazionale di riferimento, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., «che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile», oltre agli artt. 3 e 97 Cost., per contrasto con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

2.- Con atto depositato il 5 settembre 2022, si è costituita in giudizio la Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore*, che - in disparte l'errore materiale contenuto nelle conclusioni, che non si riferiscono alle impugnate disposizioni della legge reg. Molise n. 7 del 2022, ma alla diversa legge reg. Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022») - ha contestato l'impugnativa promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri limitatamente alle sole censure sviluppate nei confronti dell'art. 6, comma 11, della legge reg. Molise n. 7 del 2022. Ha, pertanto, formulato tesi difensive con esclusivo riguardo alla quarta questione, concernente l'alienazione dei tratturi.

La resistente sostiene, in proposito, che la novella introdotta nella legge reg. Molise n. 9 del 1997 non avrebbe «intaccato né [...] modificato sostanzialmente l'originaria disciplina», innestandosi nel previgente impianto normativo. Anche il precedente testo degli artt. 6 e 7 della legge regionale n. 9 del 1997 prevedeva, infatti, la possibilità di alienazione dei tratturi compromessi, nell'ambito di un apposito piano di alienazione elaborato dalla Regione.

A giudizio della resistente, la novella del 2022 non avrebbe affatto «sminuito» il ruolo degli organi statali nell'ambito del procedimento di alienazione, dovendosi ancor oggi fare riferimento alle previsioni del regolamento regionale 16 (*recte*: 8) gennaio 2003, n. 1 (Nuovo regolamento di esecuzione della legge regionale 11 aprile 1997, n. 9, in materia di tutela, valorizzazione e gestione del suolo demaniale tratturale). L'art. 8 di tale regolamento stabilisce che solo a



seguito del parere della Soprintendenza archeologica del Molise, ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, può essere redatto il piano di sclassificazione e di alienazione dei tratturi, con successivo esame da parte della Giunta regionale, chiamata ad approvarlo. Il menzionato parere, conformemente alla disciplina del cod. beni culturali, avrebbe «natura vincolante».

Quanto, poi, all'ulteriore profilo di censura sollevato dal Governo - riguardante la prevista «priorità», in favore degli acquirenti, nella fase di rinnovo delle concessioni - la resistente osserva che il legislatore regionale, con tale dizione, avrebbe utilizzato un sinonimo del sostantivo «prelazione». La censura, comunque, sarebbe poco chiara, in quanto «non spiega perché l'utilizzo del termine «priorità», in luogo di «prelazione» costituirebbe una differenza sostanziale e, soprattutto, non dimostra quale sarebbe il vulnus costituzionalmente rilevante, derivante dall'utilizzo della prima».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale concernenti alcune disposizioni della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che detta norme, afferenti a varie materie, collegate alla manovra di bilancio regionale 2022-2024.

2.- È impugnato anzitutto l'art. 6, comma 2, della legge reg. Molise n. 7 del 2022. Come emerge chiaramente dal testo della censura, essa è limitata alla previsione recata dalla lettera *a*), che sostituisce le parole «30 aprile 2022» con quelle «30 aprile 2023» nel testo dell'art. 1, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Molise n. 25 del 2008, concernente la disciplina degli interventi edilizi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati.

La disposizione denunciata prolunga il termine entro il quale sono transitoriamente ammessi gli interventi modificativi dell'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica, in attesa che sopraggiunga un accordo tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo (oggi: Ministero della cultura). Il testo di risulta dell'ultimo periodo dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2008, a seguito della sostituzione operata con l'intervento normativo, è il seguente: «Nelle more dell'adozione di provvedimenti conseguenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti».

Il ricorrente ritiene che questa previsione si ponga in contrasto con il principio di leale collaborazione, venendo con essa meno il legislatore regionale a un impegno già assunto dalla Regione Molise con il Governo, nonché «con i principi di copianificazione obbligatoria (artt. 135, 143 e 145 del Codice) e con gli artt. 3, 9 e 97 Cost.».

Inoltre, si sostiene nel ricorso che «stante il generale abbassamento del livello di tutela, la novella contrasta anche con il valore primario e assoluto del paesaggio, riconosciuto dall'art. 9 Cost. (sentenza n. 367/2007)».

2.1.- Prima di esaminare nel merito le censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, è opportuno un breve inquadramento della disposizione impugnata nel contesto regionale di riferimento.

Il territorio molisano risulta attualmente disciplinato, sotto il profilo della tutela paesistica, dai Piani territoriali paesistico-ambientali di area vasta (PTPAAV), adottati, per ciascuna delle «aree vaste» in cui è stato suddiviso lo stesso territorio, ai sensi della legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali). Esistono ancora oggi, pertanto, otto diversi Piani paesistici di area vasta, approvati tra il 1997 e il 1999, il cui «insieme» costituisce il «Piano territoriale paesistico-ambientale regionale» (così l'art. 2 della legge reg. Molise n. 24 del 1989). A norma dell'art. 7 della stessa legge, i PTPAAV sono adottati dalla Giunta regionale e, previa apposita istruttoria e partecipazione dei comuni, sono approvati dal Consiglio regionale. Non è dunque prevista alcuna partecipazione di organi ministeriali, salvo che nella forma della mera possibilità di un «parere» ai sensi dell'art. 7, quarto comma, secondo periodo, della legge reg. Molise n. 24 del 1989 (che, con riferimento al frangente temporale in cui il piano adottato rimane depositato per eventuali osservazioni, stabilisce quanto segue: «Entro tale periodo, inoltre, possono pervenire eventuali pareri di amministrazioni ed aziende autonome dello Stato, di Enti Territoriali ed Associazioni interessate»).

In tale contesto, che dunque registra ancora oggi la mancanza di un piano paesaggistico condiviso con il Governo, e quindi la perdurante omessa attuazione delle previsioni del cod. beni culturali che prescrivono l'elaborazione congiunta di detto piano tra Ministero e regioni, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 25 del 2008 consente, al quarto e ultimo periodo, la eccezionale e transitoria possibilità di effettuare modifiche all'aspetto esteriore degli edifici «anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti».

Tale possibilità si colloca nell'ambito della realizzazione degli interventi edilizi che sono ammessi dalla medesima legge regionale n. 25 del 2008, i quali consistono nel recupero, a fini residenziali, dei sottotetti, dei porticati, degli



interrati e dei seminterrati (art. 1, comma 2), da effettuarsi previa segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA; art. 1, comma 4). Tra gli interventi ammessi sono previste, tra l'altro, opere di un certo spessore, come quelle volte alla realizzazione di finestre, lucernari, abbaini e terrazzi (art. 4, comma 3).

La proroga si innesta in un testo normativo frutto di precedenti integrazioni, via via succedutesi nel tempo. Rispetto all'originario testo dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Molise n. 25 del 2008, che si riferiva, genericamente, alle citate opere di recupero, si è avuta una prima integrazione a opera dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 14 del 2020, che ha aggiunto due periodi in chiusura del comma 1. Con essi, il legislatore regionale ha prescritto il necessario rispetto delle disposizioni di cui alla parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004, quelle cioè concernenti i beni culturali (così l'attuale secondo periodo del comma 1) e, quanto alla tutela dei beni paesaggistici, ha ammesso «gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici» solo «nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici di cui agli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, ovvero dalla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-bis, ovvero nei casi e nei limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la Regione e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, destinato a confluire nei piani paesaggistici» (così l'attuale terzo periodo del comma 1).

In tal modo, il legislatore molisano, pur nella perdurante assenza di un piano paesaggistico condiviso con lo Stato ai sensi delle previsioni del cod. beni culturali, aveva già ammesso la possibilità di modifiche all'aspetto esteriore degli edifici purché entro i binari di una concertazione di livello preliminare, destinata teoricamente a confluire nella pianificazione paesaggistica (una volta, naturalmente, che questa fosse stata definitivamente varata).

Una seconda integrazione è stata poi apportata dall'art. 7, comma 8, della legge reg. Molise n. 1 del 2021, che ha aggiunto, in coda al comma 1 in esame, un ulteriore periodo (il quarto, e attualmente ultimo). Esso consente, in via transitoria, e «anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti», la realizzazione delle modifiche esteriori pur nelle more dell'adozione dei provvedimenti consequenziali al predetto accordo con il Ministero, dunque sostanzialmente prescindendo da quest'ultimo, con conseguente deviazione unilaterale rispetto al previsto percorso condiviso di redazione del piano paesaggistico.

Come detto, la proroga al 30 aprile 2023, oggetto della presente questione, si riferisce proprio a quest'ultima possibilità, ammessa dal quarto periodo del comma 1 in esame.

2.2.- Tanto premesso, le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il sistema di pianificazione paesaggistica, come delineato dal codice di settore, costituisce «attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti (da ultimo, sentenze n. 187, n. 45 e n. 24 del 2022, n. 219 e n. 74 del 2021)» (sentenza n. 229 del 2022). L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge, dunque, a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 187, n. 45 del 2022, n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020), ed è espressione delle scelte del legislatore nazionale, dotato in materia di competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Come pure chiarito da questa Corte, la «tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sentenza n. 367 del 2007), rimanendo comunque salva la facoltà delle regioni «di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente» (sentenze n. 272 e n. 12 del 2009).

Coglie pertanto nel segno la censura che lamenta la violazione del principio della copianificazione paesaggistica, come codificato nelle norme nazionali di settore richiamate dal ricorso, che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La previsione impugnata, infatti, protrae nel tempo la possibilità, già eccezionale e transitoria, di realizzare modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori che risultino assoggettati a tutela paesaggistica (sulla base di vigenti prescrizioni ministeriali); e ciò stabilisce prescindendo, in modo esplicito, dal necessario percorso condiviso con lo Stato, finalizzato a confluire nel piano paesaggistico. Essa si pone, pertanto, al di fuori di qualsiasi schema di cooperazione o di collaborazione con l'autorità statale competente, pur con riferimento a beni il cui rilievo paesaggistico risulti attestato da apposito provvedimento ministeriale e che, come tali, richiedono la pianificazione congiunta ai sensi degli artt. 135, comma 1, e 143, comma 1, cod. beni culturali.

Siffatta previsione, come ulteriormente riferito nel ricorso, è stata introdotta dal legislatore molisano dopo che la stessa Regione si era formalmente impegnata con il Ministero (come risulta dalla nota prot. n. 104241, del 23 giugno 2021, che il ricorrente ha depositato), ad introdurre modifiche legislative che avrebbero dovuto essere di opposto



tenore, in quanto dirette a contenere - e non a ulteriormente aggravare - la deroga al principio di pianificazione congiunta che era stata introdotta con la legge reg. Molise n. 1 del 2021. A fronte di simile impegno, peraltro, il ricorrente riferisce di non aver provveduto a impugnare la predetta legge regionale del 2021 proprio in un'ottica di collaborazione istituzionale.

In questo complessivo contesto, in cui la Regione, come chiarito, è priva di un piano paesaggistico frutto di condivisione con lo Stato, e in cui non è neppure stato raggiunto l'accordo preliminare volto alla sola regolazione degli interventi edilizi di modifica degli aspetti esteriori degli edifici (pur preannunziato dalla legge regionale n. 14 del 2020), la decisione unilaterale della Regione di prorogare il termine entro il quale sono consentiti quegli interventi costituisce violazione non solo degli impegni assunti con il Governo, ma soprattutto di quanto prescritto dal cod. beni culturali che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire «l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente» (sentenza n. 210 del 2016).

Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale che, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta negli artt. 135 e 145 cod. beni culturali.

Restano assorbite le ulteriori censure.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 6, comma 3, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che sostituisce l'art. 21, comma 2, della legge reg. Molise n. 10 del 1995, in materia di formazione professionale.

La nuova disposizione stabilisce le modalità con le quali la Regione o - per le attività loro delegate - le province esercitano i compiti inerenti alla vigilanza e al controllo sulla formazione professionale. Si prevede che le funzioni inerenti all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento dei centri di formazione professionale e delle sedi di svolgimento dei corsi, nonché quelle di vigilanza e di controllo tecnico, didattico, amministrativo e contabile sullo svolgimento delle attività corsuali «possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'Amministrazione regionale, ove il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità».

A giudizio del ricorrente questa previsione si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alla normativa interposta di cui agli artt. 7, commi 6 e 6-*bis*, e 19, commi 6, 6-*bis* e 6-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001, che dettano specifici requisiti inerenti al conferimento di incarichi esterni, validi nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche. Il legislatore regionale avrebbe invaso la materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale, «posto che l'avvalimento del personale di cui trattasi avviene mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato».

3.1.- Deve premettersi che il legislatore molisano, già con la legge 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), aveva perseguito un obiettivo analogo a quello della disposizione oggi impugnata dallo Stato. In quell'occasione era stata istituita una struttura di supporto all'attività regionale dei servizi territoriali per il lavoro, volta a sopperire alla carenza di organico degli uffici regionali (artt. 1 e 3, comma 4), e destinata a operare anche nello specifico settore della formazione professionale, con il compito di realizzare una «base informativa inerente la filiera della formazione professionale regionale» (art. 1, comma 4). Si era previsto l'impiego, presso tale struttura, di personale esterno alla Regione, da individuarsi tra gli operatori della formazione professionale iscritti nel relativo albo regionale (art. 15).

Questa Corte, con la sentenza n. 257 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di dette previsioni - unitamente ad altre della medesima legge regionale, parimenti afferenti al regime da applicarsi a tale personale «esterno» e alle modalità del suo impiego presso la Regione - per violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, ravvisando l'incompatibilità della complessiva disciplina regionale rispetto a quella statale che regola il trattamento giuridico dei dipendenti pubblici. Si è rilevato, in particolare, in quella occasione, che la legge molisana, nel prevedere un'utilizzazione tendenzialmente permanente dei lavoratori così individuati, per l'appontamento di una struttura «che l'organico regionale non era in grado di assicurare», istituiva una peculiare ipotesi di distacco del personale, non avente riscontri nel diritto privato del lavoro, e dunque priva dei suoi connotati essenziali che sono l'interesse dell'imprenditore distaccante e la temporaneità del distacco. Questa tendenziale «internalizzazione» di personale privato nell'organico regionale, proprio perché strettamente funzionale all'operatività della struttura di nuovo conio, è stata dunque ritenuta in contrasto non solo con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», ma altresì con il principio di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La disposizione della legge reg. Molise n. 7 del 2022, oggetto della presente questione, pur perseguitando l'analogo obiettivo dell'«internalizzazione», si pone tuttavia su un piano parzialmente diverso, in quanto il ricorso a figure esterne all'amministrazione regionale è adesso previsto in maniera eventuale, essendo rimesso ad apposita valutazione



di opportunità da parte del dirigente del settore istruzione e formazione professionale, e soprattutto non forma oggetto di disciplina lungo il versante della costituzione del relativo rapporto di lavoro. L'impiego delle figure esterne, peraltro, è riferito solo all'espletamento di funzioni (di accertamento, vigilanza e controllo), in relazione allo specifico settore della formazione professionale, che per il resto rimangono istituzionalmente affidate agli uffici amministrativi già esistenti e che continueranno ad essere svolte dal personale pubblico disponibile (eventualmente, appunto, affiancato da quello esterno).

3.2.- Tanto premesso, le questioni non sono fondate, nei sensi di seguito precisati.

La disposizione impugnata si limita a prevedere la possibilità che unità di personale “esterno” siano utilizzate dalla Regione per il compimento delle predette attività, ma non indica le modalità con le quali tale operazione dovrà essere compiuta. Essa, dunque, si ferma sulla soglia che attiene alla sfera organizzativa interna della struttura amministrativa della Regione, rientrando nel titolo di competenza regionale esclusivo che attiene all’organizzazione delle risorse umane e che riguarda la fase anteriore all’instaurazione del rapporto di lavoro.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ascrivibili alla materia dell’ordinamento civile gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella competenza legislativa regionale quelli che riguardano profili pubblicistico-organizzativi che si collocano a monte (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 2021 e, con specifico riguardo all’impiego di soggetti “esterni” all’amministrazione, sentenza n. 70 del 2022).

Va tuttavia rilevato che la disposizione impugnata, accennando al «ricorso a figure esterne», e rimettendo la scelta ad una mera valutazione di opportunità del dirigente, lambisce la predetta soglia, lasciando intendere che l’impiego del personale esterno, anziché costituire una soluzione eccezionale praticabile entro le stringenti condizioni fissate dalla cornice statale di riferimento, costituirà il modello ordinario della gestione delle risorse umane nel particolare settore considerato. Affinché la disposizione stessa non presti il fianco alle censure prospettate, che (attraverso il richiamo agli artt. 117, secondo comma, lettera l, e 97 Cost.) si riferiscono alla violazione sia del riparto delle competenze legislative, sia a profili di buon andamento dell’amministrazione, in modo non dissimile dal vizio di illegittimità costituzionale rinvenuto nel menzionato precedente di cui alla sentenza n. 257 del 2020, occorre intenderne correttamente il significato, in linea con i predetti parametri costituzionali. Il ricorso alle figure esterne dovrà, quindi, essere interpretato nel senso che, qualora il dirigente competente ne ravvisi l’opportunità, dovranno comunque essere rispettati i requisiti e le modalità che le norme statali di settore - e, in specie, l’art. 7, commi 6 e 6-bis, nonché, quanto agli incarichi dirigenziali, l’art. 19, commi 6, 6-bis e 6-ter, t.u. pubblico impiego - impongono per il conferimento di incarichi individuali a soggetti esterni.

Così interpretata, la disposizione regionale impugnata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale fatte valere dal ricorrente.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora, l’art. 6, comma 6, lettere *b*) e *d*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, deducendo la violazione del principio di leale collaborazione, degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (evocati quali norme interposte). Le disposizioni impugnate modificano, estendendone la portata, la disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui alla legge reg. Molise n. 30 del 2009 (cosiddetta legge sul piano casa). L’estensione opera su un duplice piano, interessando ora la tipologia di costruzioni che possono subire ampliamenti della volumetria edilizia, ora il margine temporale entro il quale gli interventi in deroga vengono consentiti. Tratto comune è l’allargamento delle precedenti ipotesi di deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici.

In particolare, con la lettera *b*), sono sopprese alcune parole nel testo dell’art. 2-bis, comma 1, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, che già consentiva interventi di ampliamento volumetrico per il recupero degli edifici ricadenti nei centri storici. Nel dettaglio, sono sopprese «le parole ricomprese tra “ampliamento degli edifici” ed “esistenti alla data del 31 dicembre 2014”». A giudizio del ricorrente, il conseguente testo di risulta consentirebbe l’ampliamento, con incremento volumetrico fino al venti per cento, di tutti gli edifici situati nei centri storici, realizzati in qualunque tempo, e persino di futura costruzione (e non più, dunque, soltanto degli edifici a uso residenziale esistenti alla data del 31 dicembre 2014, secondo quanto indicato dal testo previgente).

La seconda disposizione impugnata, ossia l’art. 6, comma 6, lettera *d*), al numero 1), ha provveduto invece a sostituire alcune parole nel testo dell’art. 11, comma 1, primo periodo, della legge regionale sul piano casa, che ne fissava la tempistica di applicazione. In luogo della data «31 dicembre 2022» viene adesso prevista la data del «31 dicembre 2024» nel seguente testo di risulta: «La segnalazione certificata di inizio attività o la denuncia di inizio attività di tutti gli interventi di cui alla presente legge devono essere presentate entro il 31 dicembre 2024».

Ancora, il numero 2) della lettera *d*) opera un’ulteriore sostituzione di date, questa volta intervenendo sul testo dell’ultimo periodo del medesimo art. 11, comma 1, della stessa legge regionale sul piano casa. Vengono sostituite le



parole «30 aprile 2022» con le parole «30 aprile 2023», ottenendosi il seguente testo di risulta: «Nelle more dell'adozione di provvedimenti conseguenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti».

Riguardo a quest'ultima previsione, e similmente a quanto riferito per la prima questione (concernente analoga sostituzione di date nella corrispondente previsione della legge molisana sul recupero dei sottotetti, dei porticati, degli interrati e seminterrati), anche in questo caso il ricorrente richiama l'«impegno puntuale» che, in occasione di una precedente proroga dell'efficacia della legge regionale sul piano casa, era stato assunto dalla Regione Molise con il Governo. Nonostante la Regione si fosse, dunque, impegnata a riformulare le norme che consentono, ancora oggi, la realizzazione degli interventi edilizi in deroga, attraverso l'introduzione di un'esplicita previsione che richiamasse la necessità dell'autorizzazione paesaggistica, l'impugnata previsione in esame non solo sarebbe venuta meno a tale impegno, ma avrebbe addirittura aggravato la situazione, disponendo la proroga di un anno della disciplina transitoria già prevista. Ne conseguirebbe la violazione del principio di leale collaborazione, oltre che dei principi di copianificazione obbligatoria e di preminenza del piano paesaggistico, di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Costituzionalmente illegittima, altresì, sarebbe la proroga della legge sul piano casa, come disposta dall'art. 6, comma 6, lettera *d*), numero 1), della legge reg. Molise n. 7 del 2022. La proroga in questione, che è solo l'ultima di una lunga serie, finirebbe infatti per snaturare le finalità del piano casa, che consisteva, all'epoca, nell'ammettere interventi edilizi straordinari solo per un limitato periodo di tempo. Essa, dunque, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per indebita invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione alle già richiamate prescrizioni del cod. beni culturali.

4.1.- Con riguardo alla disposizione molisana (art. 6, comma 6, lettera *b*, della legge regionale n. 7 del 2022), che ha esteso la possibilità, già in precedenza ammessa dall'art. 2-bis della legge regionale sul piano casa, di realizzare l'ampliamento di edifici esistenti nei centri storici, deve essere anzitutto verificata la correttezza dell'interpretazione avanzata dal ricorrente, secondo il quale la novella del 2022 consentirebbe, oggi, l'ampliamento di tutti gli edifici situati nei centri storici a prescindere dall'epoca della loro realizzazione, e addirittura anche di quelli di futura costruzione.

L'assunto non è corretto.

Il testo previgente era stato introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 14 aprile 2015, n. 7, recante «Disposizioni modificate della legge regionale 11 dicembre 2009, n. 30 (Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenerne l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica)». Esso - come integrato dalla modifica introdotta dall'art. 7, comma 2, della legge della Regione Molise 24 gennaio 2018, n. 1 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2018-2020 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), che aveva innalzato la percentuale di aumento volumetrico dall'originaria soglia massima del dieci per cento a quella (ancor oggi contemplata) del venti per cento - disponeva come segue: «Al fine di rigenerare il patrimonio edilizio ricadente nei centri storici di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale n. 1444/1968, è consentito l'ampliamento degli edifici ad uso residenziale, esistenti alla data del 31 dicembre 2014, fino al 20 per cento del volume esistente, se diretto all'esclusivo scopo di migliorarne la vivibilità o l'efficienza energetica oppure la fruibilità attraverso la eliminazione delle barriere architettoniche».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata avrebbe soppresso non solo le parole «ad uso residenziale», ma anche l'espressione «esistenti alla data del 31 dicembre 2014». Egli ritiene, pertanto, che la novella del 2022 consentirebbe oggi non solo di ampliare qualsiasi tipologia di edificio esistente nei centri storici (non più solo quelli ad uso residenziale), ma anche di prescindere dall'epoca di realizzazione dell'edificio, applicandosi anche ai manufatti di più recente realizzazione (e finanche a quelli che verranno costruiti in futuro).

In contrario, va rilevato che la norma del 2022 sopprime, letteralmente, come riferito, solo le parole «ricomprese tra "ampliamento degli edifici" ed "esistenti alla data del 31 dicembre 2014"». In base al significato lessicale dei termini impiegati, essa dunque elide solo quanto è «ricompresso» tra i due indicati estremi, ossia, unicamente, le parole «ad uso residenziale». Ne consegue che, per effetto della novella del 2022, è adesso consentito, nei centri storici molisani, l'ampliamento volumetrico di tutti gli edifici esistenti, pur se destinati ad uso diverso da quello residenziale, purché si tratti di edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014.

4.2.- Quanto precede, tuttavia, non esclude che permanga il vulnus lamentato nel ricorso, permanendo, rispetto alla precedente formulazione della norma, un'oggettiva estensione delle opere di ampliamento (che potranno adesso interessare tutti gli edifici, e non più solo quelli a uso residenziale, purché, comunque, esistenti alla data del 31 dicembre 2014).

4.3.- Le questioni sono fondate.



Questa Corte ha ricondotto le disposizioni regionali attuative della disciplina del “Piano casa” alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto esse disciplinano, nel loro nucleo essenziale, aspetti attinenti alla normativa edilizia e urbanistica (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 17 del 2023). Con specifico riguardo alle norme regionali che, successivamente all’adozione della legge sul piano casa di una determinata regione, hanno previsto proroghe per la realizzazione degli interventi in deroga, questa Corte ha affermato che il conseguente ampliamento degli interventi assentibili non interferisce, di per sé solo considerato, con il diverso profilo della tutela del paesaggio, in quanto «il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del “Piano casa”, piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria» (sentenze n. 17 del 2023, n. 229 del 2022 e n. 170 del 2021; nello stesso senso, *ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 124 del 2021).

In questa prospettiva, qualora la legge regionale di proroga (o, comunque, di ampliamento oggettivo degli interventi assentibili secondo il piano casa) non preveda deroghe espresse alle previsioni di tutela paesaggistica, essa «può e deve essere interpretat[a] in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 59 del 2023); ciò, tuttavia, a condizione che, per l’appunto, si tratti di regione dotata di piano paesaggistico, frutto di condivisione con la competente autorità statale, secondo le prescrizioni del cod. beni culturali. Come ritenuto da questa Corte, infatti, l’omessa indicazione, da parte del legislatore regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore «non determina di per sé l’illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021)» (così, da ultimo, sentenza n. 251 del 2022). Conseguentemente, questa Corte ha predicato la necessità di una «maggiore cautela» nel valutare le norme regionali che intersechino profili attinenti alla pianificazione paesaggistica, qualora ci si trovi di fronte alla mancanza di un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione; e ciò, «[n]on perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse [...] permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 187 del 2022, sul punto richiamata dalla sentenza n. 251 del 2022).

Nel caso di specie, ai fini dell’accoglimento delle questioni promosse, assume rilevanza la medesima premessa da cui questa Corte è più sopra partita nell’esame della prima questione (punto 2.1. del presente Considerato in diritto), cui va aggiunta un’ulteriore circostanza che caratterizza il complessivo scenario di tutela paesaggistica vigente nella Regione Molise.

Da un lato, si ribadisce il rilievo della perdurante mancanza di una pianificazione paesaggistica condivisa con lo Stato. Non solo non è stato ancora approvato un piano paesaggistico secondo il procedimento indicato dal cod. beni culturali, ma (analogamente a quanto visto con riguardo alla prima questione) non sono stati nemmeno conclusi accordi prodromici a detta approvazione, pur già astrattamente previsti dalle norme che regolano aspetti settoriali della tutela paesistica, come nel caso che riguarda le possibili modifiche dell’aspetto esteriore degli edifici in contesti paesaggisticamente tutelati.

Dall’altro lato, ad aggravare il precario contesto di tutela, si è introdotta una deroga espressa al principio di prevalenza della tutela paesaggistica, pur se temporanea e limitata a specifici interventi edilizi. Una delle disposizioni impugnate, infatti, ammette la possibilità di realizzare modifiche all’aspetto esteriore degli edifici pur in contesti paesaggisticamente tutelati, prescindendo dunque dalle prescrizioni vigenti; e ciò è tanto più grave, in quanto tale norma è introdotta, come eccezione esplicita, in chiusura della disposizione (l’art. 11, comma 1, della legge regionale n. 30 del 2009) che stabilisce l’ambito di applicazione temporale della legge sul “Piano casa”.

Alla luce delle osservazioni che precedono, emerge anzitutto l’illegittimità costituzionale della modifica che ha interessato la disciplina sul recupero degli immobili situati nei centri storici di cui all’art. 2-bis, comma 1, della legge reg. Molise n. 30 del 2009. L’ampliamento fino al venti per cento del volume esistente, oggi consentito anche per gli edifici non residenziali situati nei centri storici (purché esistenti alla data del 31 dicembre 2014), senza una contestuale ed esplicita clausola di salvaguardia delle norme dettate dal cod. beni culturali, e nell’attuale assenza di una pianificazione paesaggistica condivisa (sentenza n. 251 del 2022, punto 6.3. del Considerato in diritto), rischia di sottoporre i beni dotati, anche potenzialmente, di rilevanza paesaggistica ad un abbassamento della tutela praticabile, anche e soprattutto in prospettiva futura. Il procedimento di pianificazione, nel momento in cui interverrà, dovrà infatti confrontarsi con situazioni già consolidate (sentenza n. 187 del 2022, punto 9.4.1. del Considerato in diritto), eventualmente anche in modo irreversibile, per effetto dell’attuale disciplina maturata al di fuori del percorso condiviso con lo Stato.

In simile situazione, non è sufficiente la clausola di salvezza, pur contemplata dal comma 2 dell’art. 2-bis in esame, che ammette gli ampliamenti in questione «ferme restando le autorizzazioni connesse alla disciplina dei vincoli». Al



momento, infatti, i «vincoli» così preservati sono solo quelli apposti in assenza della pianificazione condivisa con lo Stato, e dunque non si riferiscono a quelle situazioni che - pur potenzialmente tutelabili, all'esito del procedimento di pianificazione regolato ai sensi del codice di settore - rischiano di rimanere definitivamente compromesse per l'assenza di attuali protezioni.

Ancor più grave è il vulnus recato dalle due ulteriori previsioni impugnate, che allargano la finestra temporale entro la quale sono consentiti gli interventi in deroga previsti dalla legge molisana sul “Piano casa”. Da un lato, viene prorogata al 31 dicembre 2024 la possibilità di presentare la SCIA o la dichiarazione di inizio attività (DIA) per tutti gli interventi edilizi in deroga (nuovo testo del primo periodo dell'art. 11, comma 1); dall'altro lato, è disposta la proroga al 30 aprile 2023 per gli interventi che comportano modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, pur se in contesti paesaggisticamente tutelati, nelle more dello specifico accordo Regione-Ministero (nuovo testo dell'ultimo periodo dell'art. 11, comma 1). Entrambe le proroghe scontano una duplice mancanza.

Per un verso, analogamente alla disposizione prima esaminata di cui all'art. 2-bis, comma 1, anche qui non può considerarsi sufficiente la clausola di salvezza contenuta nel comma 2 dell'art. 11 (secondo cui «Le disposizioni di cui alla presente legge, fatto salvo quanto previsto ai successivi commi, si applicano anche agli edifici soggetti a specifiche forme di tutela, a condizione che gli interventi siano espressamente autorizzati dall'autorità competente alla relativa tutela, in conformità della normativa statale, regionale o degli strumenti urbanistici e territoriali»). Come nel caso prima esaminato, tale clausola fa salve unicamente le «specifiche forme di tutela» attualmente vigenti, derivanti quindi da una cornice pianificatoria che non è frutto della condivisione con lo Stato, mettendosi così a repentaglio la futura pianificazione che, pur entro i binari procedurali segnati dalle norme del cod. beni culturali, non potrà che prendere atto delle situazioni di fatto irrimediabilmente ormai consolidate.

Per altro verso, e ancor più gravemente, l'effettiva vigenza di quella clausola di salvezza è revocabile in dubbio per il sopravvenire di altra clausola, meno ampia, che è stata introdotta direttamente nel testo del comma 1 (a opera, come già visto, dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Molise n. 14 del 2020, che ha introdotto il terzo periodo dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Molise n. 30 del 2009) e che, pur collocata all'interno della disposizione originariamente dedicata a segnare il generale ambito temporale di applicazione di tutti gli interventi del “Piano casa”, si riferisce bensì alla salvaguardia dei beni paesaggistici, ma limitatamente «[a]gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici» (non, dunque, a tutti gli interventi assentibili in deroga, secondo la legge sul “Piano casa”). Oltre tutto, tale meno ampia clausola di salvezza è ulteriormente limitata dall'esplicita introduzione, proprio con una delle disposizioni impugnate nel presente giudizio, della deroga transitoria, che ammette le modifiche all'aspetto esteriore degli edifici anche nei contesti paesaggisticamente vincolati fino al 30 aprile 2023.

Ne risulta un quadro normativo regionale in cui l'ampliamento oggettivo degli interventi edilizi in deroga, assentibili secondo la legge sul “Piano casa” (a notevole distanza di tempo dall'approvazione di quest'ultima), non è assistito da adeguate clausole di salvaguardia paesaggistica, in un contesto che tuttora vede inattuate le norme del cod. beni culturali sulla pianificazione paesaggistica condivisa.

Tutte e tre le disposizioni impugnate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale - che, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta agli artt. 135 e 145 cod. beni culturali - e per il conseguente abbassamento del livello di tutela ambientale (art. 9 Cost.).

Restano assorbite le ulteriori censure.

5.- È poi impugnato l'art. 6, comma 11, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che introduce modificazioni alla legge reg. Molise n. 9 del 1997, in materia di tutela, valorizzazione e gestione dei tratturi.

Il *thema decidendum* va limitato alle previsioni di cui alle lettere *b*) e *c*) di tale comma, le uniche che formano oggetto delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Esse sostituiscono, rispettivamente, l'art. 6 e l'art. 7 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, ridisegnando la disciplina della sclassificazione e dell'alienazione dei tratturi (art. 6) e del piano di alienazione degli stessi (art. 7). Sul presupposto che si tratti di beni di interesse archeologico, come tali non alienabili, le nuove disposizioni sono impugnate per violazione degli artt. 3 e 9 Cost. - in relazione alle norme dettate dal d.lgs. n. 42 del 2004 in materia di alienazione dei beni culturali, in specie agli artt. 53 e 54 - nonché, limitatamente alle previsioni del nuovo art. 6, comma 4, della legge reg. Molise n. 9 del 1997, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5.1.- Prima di passare all'esame delle censure, è opportuno procedere a un inquadramento normativo atto a chiarire la natura e il regime giuridico applicabile ai tratturi, come beni in origine appartenenti al cosiddetto demanio armentizio.

5.1.1.- Ascritti dapprima al demanio dello Stato, e posti sotto la diretta amministrazione delle relative articolazioni ministeriali (come prevedevano gli artt. 1 e seguenti del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3244, recante «Passaggio dei tratturi di Puglia e delle trazzere di Sicilia dalla dipendenza del Ministero delle finanze a quella del Ministero



dell'economia nazionale», nonché le norme del relativo regolamento di attuazione di cui al regio decreto 29 dicembre 1927, n. 280, recante «Approvazione del regolamento per l'assetto definitivo dei tratturi di Puglia e delle trazzere di Sicilia»), i tratturi sono successivamente transitati al demanio regionale, nel quadro del trasferimento alle regioni delle funzioni concernenti il demanio armentizio. In tal senso ha disposto l'art. 66, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), trovando poi conferma nelle leggi delle regioni sul cui territorio insistono i beni in questione.

Per quanto specificamente riguarda la Regione Molise, l'art. 1 della legge regionale n. 9 del 1997 definisce i tratturi come beni del demanio regionale, riconoscendone il ruolo strumentale rispetto «alle funzioni amministrative trasferite alla regione, ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616». Ancora all'epoca, infatti, i tratturi mantenevano la loro tradizionale funzione economica, quali beni indispensabili per l'allevamento e la pastorizia del bestiame. Tale funzione, con il passare del tempo, è andata sempre più ridimensionandosi, soprattutto a causa dell'irreversibile trasformazione dei suoli cagionata dalle attività antropiche. Alla tradizionale rilevanza economica si è quindi, via via, sostituita una funzione culturale dei tratturi, quale retaggio e testimonianza delle antiche abitudini e della storia del territorio. Questo passaggio è testimoniato, in epoca relativamente recente, dai decreti del Ministro per i beni culturali e ambientali che sono stati adottati tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, i quali hanno certificato (per quanto qui più specificamente interessa, con il decreto del Ministro segretario di Stato per i beni culturali e ambientali del 15 giugno 1976) il «notevole interesse per l'archeologia» dei tratturi del Molise, per l'effetto sottoponendoli alle previsioni della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico e storico).

I tratturi del Molise sono, così, passati sotto la vigilanza del Ministero per i beni culturali e ambientali, esercitata tramite la Soprintendenza del Molise, secondo quanto previsto dal citato d.m. 15 giugno 1976.

Ad oggi, essi (analogamente a quelli di altre regioni dell'Italia meridionale, che hanno assistito ad analoga evoluzione normativa), in quanto beni appartenenti al demanio regionale, e in virtù del riconoscimento del loro interesse archeologico, hanno natura giuridica di beni del demanio accidentale, ai sensi degli artt. 822, secondo comma, e 824 del codice civile. La relativa normativa è oggi contenuta negli artt. 53 e 54 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prevedono il regime della assoluta inalienabilità dei beni culturali aventi interesse archeologico (art. 54, comma 1, lettera a, cod. beni culturali).

La rilevata natura è confermata dalle attuali previsioni dei Piani paesistico-ambientali di area vasta della Regione Molise. Ad esempio, nel PTPAAV n. 1 «Fascia costiera», i tratturi vengono indicati quali «aree archeologiche di rilievo» e sono sottoposti alla modalità di tutela «A1», che comporta l'incompatibilità di qualsiasi uso, con «divieto di qualunque intervento di modifica dello stato dei luoghi e della vegetazione».

5.1.2.- La legge reg. Molise n. 9 del 1997, che ancora oggi detta la disciplina di tutela, valorizzazione e gestione del «demanio tratturi», è del resto chiaramente ispirata al principio di non alienabilità dei beni che fanno parte di tale demanio.

Una delle preoccupazioni principali del legislatore regionale, sin dall'adozione del richiamato testo normativo, è stata quella di assicurare un'adeguata ricognizione del territorio, proprio al fine di individuare i tratturi che devono essere conservati al demanio regionale. In proposito, l'art. 3 ha stabilito che «[l]a Regione provvede, sulla base di titoli probatori, carte descrittive, elenchi, tracce esistenti sul territorio ed ogni altro possibile elemento, all'accertamento, alla ricognizione della consistenza ed alla conseguente reintegrazione del suolo tratturale, allo scopo di procedere alla sua definitiva destinazione».

L'art. 4 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, rubricato «Tratturi da conservare al demanio regionale», stabilisce, al comma 1, che i tratturi, «in quanto beni di notevole interesse storico, archeologico, naturalistico e paesaggistico, nonché utili all'esercizio dell'attività armentizia», devono essere «conservati al demanio regionale». Essi costituiscono, per esplicita menzione del comma 1, «un sistema organico della rete tratturale denominato "Parco dei tratturi del Molise"». Il comma 2 dell'art. 4, nella sua attuale formulazione, aggiunge che i tratturi, come sopra definiti, sono gestiti e amministrati dalla Regione «nel rispetto dei vincoli disposti dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42». Il comma 3 affida alla Giunta regionale il compito di elaborare un elenco dei suoli tratturali, costituenti il «Parco dei tratturi del Molise», con successiva approvazione del Consiglio regionale.

In questo contesto si inseriscono gli artt. 6 e 7 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, come riscritti dalla legge reg. Molise n. 7 del 2022. L'art. 6, rubricato «Tratturi da sclassificare e alienare», al comma 1 affida alla Giunta regionale - sulla base di appositi «piani di alienazione» trasmessi dai comuni entro il 31 dicembre di ogni anno - il compito di elaborare un ulteriore elenco, questa volta concernente i «suoli tratturali irrimediabilmente compromessi dalla presenza di manufatti e strutture non amovibili», precisando che, per i suoli così inseriti in detto elenco, «si prevede la sdepatializzazione, il trasferimento e la vendita» (previsione, quest'ultima, che forma oggetto delle censure di cui al ricorso).



Seguono, nel testo dell'art. 6 in esame, disposizioni relative al procedimento di sclassificazione e di alienazione dei tratturi, le quali tuttavia non formano oggetto di specifica censura. Secondo tale disciplina, l'elenco dei suoli da alienare, predisposto dalla Giunta regionale, viene approvato annualmente dal Consiglio regionale, con successiva sclassificazione e alienazione dei suoli così individuati, fermo restando che deve essere conservata «la continuità del percorso tratturale» (art. 6, comma 2, alinea). Le alienazioni sono consentite in favore di enti pubblici territoriali (che hanno priorità) e dei soggetti privati che ne siano possessori attuali «sulla base di titolo legittimo», ovvero in favore dei relativi eredi (art. 6, comma 2, lettere a e b). Il prezzo di vendita è calcolato sulla base della normativa vigente in materia di esproprio ed è riferito al valore del suolo (art. 6, comma 3); ciò, fermo restando il pagamento delle somme dovute e non corrisposte per canoni pregressi (art. 7, comma 4).

La vera e propria alienazione è destinata a compiersi secondo appositi piani annuali di alienazione, disciplinati dal nuovo art. 7, che sono redatti dalla «Regione» una volta che i soggetti interessati all'acquisto, di cui alle precedenti categorie, abbiano presentato apposita domanda al competente servizio regionale (così l'art. 7, comma 1). Il piano di alienazione contiene l'elenco dei potenziali acquirenti (eventualmente, anche di quelli a titolo gratuito), i prezzi di vendita stabiliti e una relazione generale (art. 7, comma 3).

A questa complessiva disciplina che concerne la sdeemanializzazione e l'alienazione dei tratturi - che corrisponde comunque, nella sostanza, a quella che era già dettata dal previgente testo degli artt. 6 e 7 della legge regionale n. 9 del 1997 - l'ultimo comma dell'art. 6 aggiunge un'ulteriore previsione che a sua volta forma oggetto di specifica censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale così recita: «I soggetti che ricevono, per trasferimento o vendita, le aree tratturali su cui ricadono fabbricati e i proprietari di fabbricati confinanti con le medesime aree hanno priorità nella fase di rinnovo delle concessioni riguardanti aree adiacenti e/o confinanti con gli immobili» (comma 4).

5.2.- Tanto premesso, la questione riguardante il regime di alienabilità dei tratturi, come disciplinato dal nuovo testo degli artt. 6 e 7 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, non è fondata.

La tesi del ricorrente incorre, invero, in un evidente salto logico, laddove ritiene che, di per sé, il regime di alienabilità dei tratturi, come oggi disciplinato dalle norme censurate, possa comportare un vulnus alla tutela stabilita in base alla disciplina statale di riferimento. Quest'ultima, nel prescrivere il regime di inalienabilità, prende in considerazione i «beni culturali», che trovano definizione a opera del medesimo codice. Il regime del divieto di alienazione assiste, dunque, solo i «beni del demanio culturale» (art. 53, comma 2, cod. beni culturali) nonché, per quanto in questa sede interessa, «gli immobili e le aree di interesse archeologico» purché appartengano, per l'appunto, alla più ampia categoria dei «beni del demanio culturale» (art. 54, alinea, e comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 42 del 2004).

Il presupposto da cui partono le disposizioni regionali impugnate, invece, è la preventiva perdita della demanialeità dei tratturi, laddove «irrimediabilmente compromessi» per opera dell'uomo. Solo in quanto i tratturi non siano più parte della categoria dei beni culturali, perché oggetto di sdeemanializzazione, essi potranno dunque essere alienati, secondo il procedimento delineato dalle norme molisane. In tal senso è chiara la stessa rubrica dell'art. 6 impugnato («Tratturi da sclassificare e alienare»), mentre il comma 1 precisa, come visto, che i suoli, prima di essere alienati, dovranno essere sdeemanializzati.

Viene quindi richiamato esplicitamente, dal legislatore regionale, l'istituto della sdeemanializzazione o sclassificazione, che trova oggi disciplina nell'art. 12 cod. beni culturali. Assume rilevanza, in particolare, il comma 2 di tale disposizione, secondo cui «[i] competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico nelle cose di cui al comma 1», ossia proprio dei «beni culturali» che formano oggetto delle norme di tutela dettate dalla Parte II del codice. Viene in rilievo, altresì, il comma 4, che stabilisce quanto segue: «Qualora nelle cose sottoposte a verifica non sia stato riscontrato l'interesse di cui al comma 2, le cose medesime sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo», con riferimento, pertanto, alle disposizioni che concernono la «tutela» dei «beni culturali», tra le quali sono ricompresi anche gli artt. 53 e 54.

Ancora, in base al comma 5 dell'art. 12 cod. beni culturali, «[n]el caso di verifica con esito negativo su cose appartenenti al demanio dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, la scheda contenente i relativi dati è trasmessa ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdeemanializzazione qualora, secondo le valutazioni dell'amministrazione interessata, non vi ostino altre ragioni di pubblico interesse». A norma del successivo comma 6, poi, «[l]e cose di cui al comma 4 e quelle di cui al comma 5 per le quali si sia proceduto alla sdeemanializzazione sono liberamente alienabili, ai fini del presente codice».

Pertanto, i tratturi molisani potranno essere alienati, conformemente alle modalità previste dai (nuovi) artt. 6 e 7 della legge reg. Molise n. 9 del 1997, solo a seguito della procedura di sdeemanializzazione da attuarsi secondo le previsioni del cod. beni culturali, dunque con il necessario coinvolgimento del Ministero competente. Del resto, come già visto, l'art. 4, comma 2, della stessa legge molisana richiama, per le attività di gestione e amministrazione dei tratturi, il



necessario rispetto «dei vincoli disposti dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»: formulazione generica che ben può essere interpretata nel senso di ricomprendere la procedura di sdeemanializzazione, così come disciplinata dal cod. beni culturali.

Se ne rinviene ulteriore conferma, del resto, nel regolamento regionale n. 1 del 2003, di attuazione della legge reg. Molise n. 9 del 1997, il cui art. 8 prevede espressamente la partecipazione della Soprintendenza archeologica del Molise al procedimento di sclassificazione e alienazione dei tratturi, stabilendo che il piano di alienazione dei tratturi, di cui all'art. 7 della legge regionale n. 9 del 1997, va redatto «dopo aver acquisito il parere della Soprintendenza Archeologica del Molise ai sensi della legge n. 490/1999».

Risultano, dunque, pienamente rispettate le condizioni in presenza delle quali è possibile la sdeemanializzazione e la conseguente alienazione dei tratturi.

Va qui ricordato che, con la sentenza n. 388 del 2005, questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento ad alcune norme della (oggi abrogata) legge della Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi), e in particolare alla norma che, analogamente a quelle della legge molisana oggi in esame, stabiliva la predisposizione di un «piano dei tratturi», anche in vista della loro possibile alienazione. La non fondatezza delle questioni era motivata proprio alla stregua della considerazione che le disposizioni regionali prevedevano comunque un parere della Soprintendenza, da intendersi quale parere «vincolante» (pur se tale qualificazione non era esplicitata dalla legge pugliese, essendo comunque ricavabile dal complessivo sistema). Con specifico riguardo all'alienazione dei tratturi irrimediabilmente compromessi, questa Corte ha rilevato trattarsi di beni «dei quali, con il parere vincolante delle Soprintendenze, è stata già accertata la perdita irreversibile della originaria consistenza, cioè della loro caratteristica di tratturo e, come tale, di bene di interesse archeologico, e per i quali l'alienazione è subordinata alla sdeemanializzazione». Analoghe considerazioni possono valere per le norme molisane oggetto dell'odierna questione.

Non sono pertanto fondate le censure sollevate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., non apprezzandosi alcun abbassamento della tutela rispetto agli standard previsti dalla normativa codicistica di settore.

5.3.- La questione che ha ad oggetto l'art. 6, comma 11, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 4, della legge reg. Molise n. 9 del 1997, promossa per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della concorrenza, è invece inammissibile.

Ad essa, infatti, non si rinviene alcun riferimento nella delibera a impugnare adottata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che non considera, ex professo, la previsione qui in esame e che tantomeno invoca il parametro della concorrenza.

Come costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, «nei giudizi in via principale deve sussistere “una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto d’impugnazione” (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015 e n. 198 del 2012), poiché “l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico, comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso” (sentenza n. 239 del 2016)» (così, tra le tante, sentenza n. 128 del 2018).

Sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, del resto, l’autonomia tecnica dell’Avvocatura dello Stato «trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall’organo politico» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 228 del 2017).

In tale prospettiva, non vi è dubbio che quella promossa con il motivo qui in esame costituisca una questione del tutto ulteriore e diversa rispetto a quanto era stato autorizzato nella delibera del Consiglio dei ministri, che aveva individuato solo quella dell’alienazione dei tratturi, intesi quali beni culturali, in riferimento ai parametri degli artt. 3 e 9 Cost. (con il pedissequo richiamo agli artt. 53 e 54 del d.lgs. n. 42 del 2004). Né, rispetto a quest’ultima, la questione in esame appare in alcun modo “ancillare” o connessa, e deve pertanto essere dichiarata inammissibile.

6.- È poi impugnato l'art. 6, comma 12, lettera *d*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022.

Questa disposizione introduce i nuovi commi 2-*bis* e 2-*ter* nell'art. 15 della legge reg. Molise n. 8 del 2015, che disciplina la dotazione organica dell’Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS). Le nuove previsioni riconoscono all’Agenzia la facoltà di assumere personale «al ricorrere delle condizioni previste dalla vigente normativa, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali» (così il nuovo comma 2-*bis*).

Al contempo, esse precisano (con il nuovo comma 2-*ter*) le modalità di copertura «degli ulteriori posti della dotazione organica dell’Agenzia», che dovrà avvenire «con procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all’articolo 11, comma 3-*quater*, della presente legge» (disposizione, quest’ul-



tima, che è stata parimenti introdotta dalla legge regionale n. 7 del 2022 e che conferisce all’Agenzia ulteriori competenze, precedentemente non indicate, soprattutto in materia di prevenzione, controllo e salvaguardia del territorio regionale dal rischio idrogeologico).

A giudizio del ricorrente, tale normativa violerebbe gli artt. 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e 117, terzo comma, Cost., con riferimento, quest’ultimo, alla materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica», in relazione agli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto, pur nella scarsa chiarezza, consentirebbe una surrettizia stabilizzazione di personale, al di fuori dei limiti consentiti dalle richiamate norme statali interposte.

Inoltre, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., sarebbe violata in quanto «le norme regionali in tema di stabilizzazione incidono sulla regolamentazione del rapporto precario [...] e determinano, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico».

6.1.- Preliminariamente deve rilevarsi che la questione sottoposta all’esame di questa Corte concerne, in realtà, la novella impugnata limitatamente all’introduzione del solo comma 2-ter, che è l’unico in relazione al quale il ricorso svolge le proprie censure.

6.2.- La questione promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. è fondata.

Questa Corte, anche di recente, ha ricondotto alla materia dell’ordinamento civile le norme regionali che intervengono direttamente a modificare il rapporto di lavoro già in essere del dipendente pubblico, trasformandolo da precario in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con conseguente loro declaratoria di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 53 e n. 61 del 2023).

La disposizione impugnata, riferendosi a posti «ulteriori» della dotazione organica, e quindi distinti e in aggiunta rispetto a quelli oggetto di copertura ai sensi del comma 2-bis, consente di completare la dotazione organica dell’Agenzia anche mediante la stabilizzazione dei rapporti di lavoro cosiddetti precari, al di fuori tuttavia dei limiti entro i quali simile operazione è consentita dalle fonti statali indicate dal ricorso. Si introduce, infatti, una evidente deroga alla previsione statale che, come condizione necessaria per la stabilizzazione del personale, attuata mediante procedure selettive riservate, richiede il necessario «rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del cinquanta per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale» (art. 35, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Venendo meno a tale condizione, il legislatore regionale amplia la possibilità stessa di ricorrere all’eccezionale strumento di novazione dei rapporti di lavoro, incidendo sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti coinvolti e, dunque, sull’ordinamento civile.

La disposizione *de qua*, quindi, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

7.- È impugnato ancora l’art. 6, comma 14, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che sostituisce il comma 1 dell’art. 2 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, recante la disciplina sulla valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano.

Il nuovo testo dell’art. 2, comma 1, della legge molisana del 2020 rimette ai comuni la redazione di piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, con la precisazione che ciò dovrà avvenire «nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano regionale di utilizzazione degli arenili (PRUA) e nel Piano spiaggia comunale (PSC)», i quali, a loro volta, dovranno essere modificati in recepimento della disciplina dettata dalla medesima legge regionale n. 12 del 2020, nonché di quanto previsto dalla precedente legge reg. Molise n. 44 del 1999, parimenti dedicata al recupero dei trabucchi.

A giudizio del ricorrente, che richiama la sentenza di questa Corte n. 45 del 2022, la disposizione così introdotta contrasterebbe con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione alle «norme interposte» di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, sovertendo sia il complessivo sistema delle competenze, sia il rapporto di gerarchia che sussiste tra gli strumenti di pianificazione territoriale, come stabilito dal codice di settore, il quale impone la prevalenza del piano paesaggistico da approvarsi previa intesa con lo Stato.

7.1.- Le questioni non sono fondate.

Occorre muovere dalla decisione di accoglimento assunta da questa Corte sul previgente testo dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Molise n. 12 del 2020. Quel testo, nella sostanza, coincideva con l’attuale, salva una differenza che tuttavia, nel giudizio sulla questione oggi all’esame di questa Corte, acquisisce decisivo rilievo. Nella nuova versione dell’art. 2 della legge molisana del 2020, invero, non è più riprodotto il preesistente comma 2, anch’esso travolto dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 45 del 2022. In base a tale comma 2, i piani sui trabucchi, redatti dai comuni, erano destinati a confluire nel piano paesaggistico.

La questione è stata accolta sulla premessa della «cogenza del piano paesaggistico regionale per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province» e della «sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi



eventualmente contenute negli strumenti urbanistici (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004)», e nella collegata riaffermazione del principio, costante nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali». Il trasferimento delle decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale, insito nella contestata previsione molisana, si poneva perciò «in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali». Ha quindi osservato questa Corte che la legge regionale «non può [...] riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi. La prevalenza di quest'ultimo rispetto agli strumenti urbanistici dei Comuni, stabilita dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, conduce ad escludere che, all'inverso, un piano comunale debba essere “recepito” - come impone la norma molisana impugnata - nel piano paesaggistico regionale».

La motivazione che ha sorretto l'accoglimento di cui alla richiamata sentenza n. 45 del 2022 si riferisce quindi, nel suo nucleo centrale, proprio alla previsione del “recepimento” dei piani comunali in seno al piano paesaggistico. La declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 era strettamente legata a quella del comma 2, oggi tuttavia non più riprodotto nel testo della legge regionale n. 12 del 2020. L'attuale formulazione del comma 1 (pur, come detto, sostanzialmente coincidente con quella del 2020, salvi minimi aggiustamenti formali) assume allora un senso del tutto differente: i piani comunali sui trabucchi sono volti non alla tutela più propriamente paesaggistica di tali manufatti, ma semplicemente a delinearne le modalità di recupero, ripristino, conservazione e costruzione «per le finalità di cui all'articolo 1» (come lo stesso comma in esame precisa) - e cioè, solo per le finalità di valorizzazione di tali beni.

L'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, infatti, recita come segue: «La Regione persegue la valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa molisana promuovendo l'utilizzo dei trabucchi nel rispetto della loro naturale destinazione e della conformità ai valori tradizionali tipici degli stessi e secondo le modalità di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, «tutela» e «valorizzazione» esprimono - sia per esplicito dettato costituzionale, sia per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6) - aree di intervento diversificate, anche se spesso tra di loro connesse. La «tutela» dei beni culturali è attribuita allo Stato, ai fini dell'«esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione»; mentre alle Regioni, ai fini della valorizzazione, spettano «la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013)» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 140 del 2015).

Alla luce di quanto precede, deve concludersi che la disposizione regionale impugnata si mantiene nell'ambito della valorizzazione dei trabucchi, rimessa alla competenza legislativa concorrente delle regioni, senza che emergano violazioni di principi fondamentali dettati dalla legislazione statale né, con essi, aspetti di abbassamento della tutela ambientale, in contrasto con l'art. 9 Cost.

Non è dunque conferente il parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., evocato dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della questione promossa, posto che, come da ultimo ribadito da questa Corte, «[l']inconferenza del parametro indicato dal ricorrente rispetto al contenuto sostanziale della doglianza costituisce motivo di non fondatezza della questione (sentenze n. 132 del 2021 e n. 286 del 2019)» (sentenza n. 53 del 2023, punto 4.3. del Considerato in diritto).

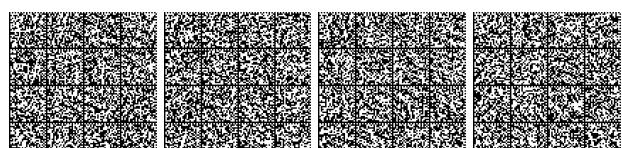
8.- Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 8 della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che prevede la stabilizzazione del personale “precario” della Regione, degli enti strumentali e dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), secondo le modalità, i tempi e i requisiti previsti dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Il ricorrente ravvisa nella disposizione impugnata la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, mancando di richiamare i commi 11 e 11-bis dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, essa determinerebbe un disallineamento della finestra temporale delle stabilizzazioni per il personale del Servizio sanitario regionale, fissando il termine del 31 dicembre 2023 anziché (come previsto dalla fonte statale) quello del 31 dicembre 2022.

8.1.- Va premesso che il *thema decidendum*, quale tracciato dal motivo di ricorso, è limitato al comma 1 dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che disciplina nello specifico la stabilizzazione del personale precario, e, in particolare di quello dell'ASREM, che forma oggetto delle censure del ricorrente.

Esorbita, invece, dal perimetro della questione sottoposta all'esame della Corte la previsione del comma 2, che onera la Regione di trasmettere «le disposizioni di cui al comma 1» a tutti gli enti interessati, per i consequenziali adempimenti operativi.

8.2.- La questione è fondata, anzitutto per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.



Analogamente a quanto già si è affermato per la precedente questione riguardante la stabilizzazione del personale dell'ARPS, anche in questo caso la previsione impugnata, nel consentire la trasformazione del rapporto di lavoro precario del personale dell'ASREM, si muove al di fuori dei limiti individuati dalle fonti statali, con conseguente invasione della competenza esclusiva del legislatore statale nella materia «ordinamento civile».

La violazione di tale parametro è stata del resto rinvenuta, ad opera di questa Corte, pure a fronte di una disciplina regionale che, consentendo - come nella specie - la trasformazione del rapporto di lavoro da precario a rapporto a tempo indeterminato, stabilisca un limite temporale diverso rispetto a quello prescritto, per le procedure di stabilizzazione, dalla normativa statale di riferimento (sentenza n. 99 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto, che per tali ragioni ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di altre norme regionali molisane che consentivano la stabilizzazione del personale sanitario precario, anche nella parte in cui si prevedeva un termine di maturazione, quanto al requisito dell'anzianità di servizio, diverso da quello prescritto dalla corrispondente fonte statale). La previsione, da parte del legislatore regionale, di finestre temporali diverse, entro le quali sono consentite le procedure di stabilizzazione, incide anch'essa sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti che sono coinvolti e, dunque, sull'ordinamento civile, posto che viene ampliata - rispetto alle parallele previsioni della legge statale - la platea dei casi per i quali è consentita la novazione del rapporto di lavoro.

Tanto è allora sufficiente per ritenere costituzionalmente illegittima la disposizione molisana impugnata, sotto il profilo della violazione del riparto di competenze (sentenza n. 195 del 2021), sia pure limitatamente alle previste stabilizzazioni del personale dell'ASREM.

Anche nel caso all'odierno esame, infatti, come correttamente ricostruito dal ricorso, tali stabilizzazioni sono previste secondo una scansione temporale che, per effetto del richiamo compiuto dalla disposizione impugnata all'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, non coincide con quella indicata, «per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, dirigenziale e no, del Servizio sanitario nazionale», dalla fonte statale di riferimento. Quest'ultima, all'art. 20, comma 11-bis del medesimo decreto legislativo, ha espressamente indicato, per tale personale, la data finale del 31 dicembre 2022. L'aver previsto una data diversa, per l'attuazione della stabilizzazione in favore delle richiamate tipologie di personale sanitario, afferente all'ASREM, determina, dunque, un vulnus rispetto alla normativa nazionale di riferimento, che non spettava al legislatore regionale introdurre con propria legge (sentenza n. 99 del 2023).

8.3.- La questione è fondata anche lungo il versante del venir meno, da parte della Regione Molise, agli obblighi che ad essa incombono quale Regione sottoposta alla procedura di rientro dal disavanzo delle spese sanitarie.

Come recentemente rilevato da questa Corte, infatti, è ancora operativo l'accordo sottoscritto il 27 marzo 2007 tra Ministro della salute, Ministro dell'economia e delle finanze e Presidente della Regione Molise, concernente, per l'appunto, il piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale (da ultimo, sentenza n. 20 del 2023). Non essendosi concluso nei termini previsti, detto piano è proseguito con diversi programmi operativi, ultimo dei quali quello attinente al periodo 2019-2021, approvato con decreto del commissario ad acta n. 94 del 2021, mentre è attualmente in fase di elaborazione quello relativo al periodo 2022-2024 (così, ancora, sentenza n. 20 del 2023).

Nel presente giudizio il ricorrente, come argomentato nelle premesse del settimo motivo, invoca il punto ix) del mandato commissoriale, che risale alla delibera di nomina del commissario ad acta del 31 marzo 2021 (sentenza n. 20 del 2023). Tale punto specifico, come riferito in giudizio dallo stesso ricorrente, attiene specificamente alla spesa per il personale sanitario e richiama i principi di corretta gestione e di efficientamento, «in coerenza con l'effettivo fabbisogno, in applicazione della normativa in materia».

In siffatto contesto, dunque, la previsione dell'attuazione automatica della stabilizzazione del personale cosiddetto precario afferente all'ASREM, senza il rispetto delle tempistiche indicate dalla norma statale di riferimento, costituisce violazione anche del preciso impegno cristallizzato nel mandato commissoriale, ridondando in violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che sono posti dalle norme statali regolanti il piano di rientro e i relativi vincoli. Viene in rilievo, in particolare, come da costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», a norma dei quali sono vincolanti, per la regione che li abbia sottoscritti, i piani di rientro e i programmi operativi che - ai sensi dei commi 88 e 88-bis del medesimo art. 2 - ne costituiscono attuazione e aggiornamento (da ultimo, sentenza n. 20 del 2023). La regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014), con conseguente illegittimità costituzionale delle leggi regionali che - come nella specie - vadano in direzione opposta.

8.4.- Per le esposte ragioni, l'art. 8 della legge reg. Molise n. 7 del 2022 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, al comma 1, prevede l'attuazione della stabilizzazione del personale precario a beneficio del personale dell'Azienda sanitaria regionale, e, dunque limitatamente alle parole «e nell'A.S.Re.M.».



Risulta, conseguentemente, svuotata di contenuto normativo la successiva disposizione, contenuta nel comma 2 dell'art. 8 in esame, nella parte in cui prevede che la Regione debba trasmettere «le disposizioni di cui al comma 1» anche all'ASREM stessa, per i relativi adempimenti di conseguenza. Per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale parziale del comma 1, tale adempimento, di natura strettamente esecutiva, non assolve più ad alcuna funzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera a), della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, lettera b), della legge reg. Molise n. 7 del 2022;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, lettera d), numeri 1) e 2), della legge reg. Molise n. 7 del 2022;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 12, lettera d), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, nella parte in cui introduce il comma 2-ter dell'art. 15 della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, limitatamente alle parole «e nell'A.S.Re.M.»;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, lettera b), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, lettere b) e c), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Molise n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 14, lettera b), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230163



N. 164

*Sentenza 6 giugno - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Pianificazione urbanistica - Norme della Regione Umbria - Parere di compatibilità sismica - Rilascio in sanatoria, da parte dei comuni, anche dopo l'approvazione del piano regolatore generale, a certe condizioni ed entro un certo termine - Irragionevolezza e violazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio nonché di quelli di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5, art. 22, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97, 113 e 117, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), promossi dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria con tre ordinanze del 5 dicembre 2022, del 1° e del 7 marzo 2023, iscritte, rispettivamente, al n. 158 del registro ordinanze 2022 e ai numeri 53 e 54 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 2 e 15, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di R. P. ed E. P. (registro ordinanze n. 158 del 2022) e del Comune di Spoleto; udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi; uditi gli avvocati Massimo Marcucci per R. P. ed E. P. e Antonio Bartolini per il Comune di Spoleto; deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 5 dicembre 2022, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2022, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 113 e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali) nella parte in cui consente che «il Comune rilasci esso stesso a sanatoria il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del PRG».



La disposizione censurata prevede, al comma 2, che «I comuni che hanno avviato l'*iter* di formazione del PRG prima della entrata in vigore della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale) possono esprimere in via retroattiva la valutazione di compatibilità sismica dello strumento urbanistico entro e non oltre il 31 dicembre 2014. A tal fine il Consiglio comunale, relativamente al PRG ed alle varianti successive, previo parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera *c*) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia), sulla base degli elaborati, contenuti nel PRG approvato, relativi alle indagini geologiche, idrogeologiche e degli studi di microzonazione sismica, formula espressamente e motivatamente la propria valutazione di compatibilità e conformità. L'espressione di tale giudizio conferma in via retroattiva la validità del PRG e di tutte le sue varianti successive».

1.1.- Il giudice tributario riferisce di essere chiamato a decidere dell'appello proposto avverso la sentenza n. 163 del 2021, con cui la Commissione tributaria provinciale di Perugia aveva rigettato il ricorso proposto da alcuni proprietari di terreni siti nel Comune di Spoleto per l'annullamento degli atti di accertamento notificati dall'ente locale per maggiore imposta municipale propria (IMU) per l'anno 2014. I contribuenti avevano contestato, anzitutto, la sussistenza del presupposto impositivo della loro edificabilità perché fondata su piano regolatore generale annullato in doppio grado dal giudice amministrativo, mentre la CTP aveva ritenuto sufficiente a giustificare la pretesa impositiva l'edificabilità di fatto e, comunque, sussistente anche quella di diritto in virtù della sola adozione del piano regolatore generale (PRG), indipendentemente dalla approvazione.

Gli appellanti hanno gravato la sentenza di primo grado per erronea affermazione tanto dell'edificabilità di fatto, in difetto di relativa prova da parte dell'ente locale, quanto di quella di diritto, atteso che anche l'atto di adozione del PRG era stato annullato dal giudice amministrativo e sanato con delibera consiliare assunta sulla base dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, ritenuto costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 81 (*recte*: 89) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)». Con il gravame, sono stati riproposti i motivi di opposizione spiegati in primo grado concernenti la inedificabilità delle aree, pur se ritenuto legittimo il piano urbanistico, - in quanto inserite in comparto a perequazione senza che fossero seguiti gli accordi tra privati e comune -, e di incompetenza del Consiglio comunale ad approvare le aliquote della tassa.

1.2.- Il rimettente premette alla esposizione dei presupposti per sollevare questione di costituzionalità che:

- ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) e dell'IMU viene in rilievo tanto l'edificabilità di diritto di un terreno - che sussiste dal momento in cui esso viene ricompreso in uno strumento urbanistico generale, anche se non definitivamente approvato dalla regione e mancante dei relativi strumenti attuativi (si cita Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 18 giugno 2021, n. 17494) - quanto l'edificabilità di fatto (si cita Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 9 luglio 2019, n. 18368);

- nel giudizio *a quo* non erano emersi «fattori indice», quali servizi pubblici essenziali e opere di urbanizzazione primaria, comprovanti che i terreni dei contribuenti fossero edificabili in fatto né «la difesa comunale [aveva] allegato come [era] suo onere specifici elementi di prova al riguardo»;

- le aree erano piuttosto esclusivamente edificabili per effetto del PRG del Comune di Spoleto adottato e approvato, rispettivamente, con delibere n. 107 del 25 giugno 2003 e n. 50 del 14 maggio 2008, le quali, tuttavia, erano state annullate dal giudice amministrativo in primo e secondo grado (Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, sentenza 14 dicembre 2012, n. 521 e Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 19 febbraio 2014, n. 760) per mancata previa acquisizione del parere di compatibilità sismica da parte del competente ufficio regionale ai sensi dell'art. 13 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche);

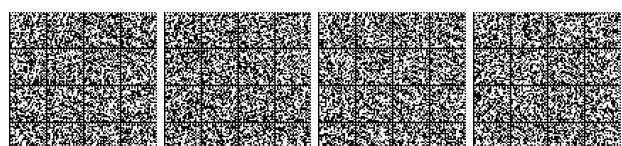
- con la delibera n. 10 del 10 aprile 2014, successiva alla pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato, il Comune aveva sanato con effetto retroattivo lo strumento urbanistico adottato ai sensi dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 «oltre che [...] dell'art. 21-nonis» della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi);

- l'ente locale aveva così fatto «retroattivamente rivivere la deliberazione di adozione» del PRG e sulla base di questa, ai fini tributari, aveva ritenuto sussistente l'edificabilità posta a base degli atti di accertamento impugnati.

1.3.- In punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, il giudice rimettente afferma che la delibera comunale di sanatoria è diretta applicazione della norma censurata, in difetto della quale l'area di proprietà dei contribuenti sarebbe non edificabile e, dunque, non assoggettabile all'imposta comunale sugli immobili per l'annualità in controversia.

Non vi sarebbero, inoltre, fondati motivi di impugnazione con priorità logico-giuridica, avendo in particolare la sentenza di primo grado respinto le doglianze di nullità della notifica degli atti impositivi.

Il giudice *a quo* esclude altresì di poter immediatamente ricorrere al potere di disapplicazione della delibera n. 10 del 2014, quale atto generale presupposto del potere impositivo comunale, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30



della legge 30 dicembre 1991, n. 413): l'atto comunale sarebbe, infatti, strettamente applicativo dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 di cui il rimettente ritiene pregiudiziale la verifica di legittimità costituzionale, in difetto della possibilità di una lettura costituzionalmente orientata in considerazione dell'univoco tenore letterale.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione denuncia, in primo luogo, il contrasto dell'art. 22 con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 89 t.u. edilizia.

Il giudice *a quo* deduce che la norma censurata soffre dello stesso profilo di illegittimità costituzionale riscontrato dalla sentenza n. 68 del 2018 di questa Corte in relazione agli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate). Tali disposizioni normative, similmente, prevedevano che il parere di compatibilità sismica sugli strumenti urbanistici generali e attuativi fosse di competenza del comune e ciò in palese violazione del principio fondamentale della materia posto dall'art. 89 t.u. edilizia, secondo cui tale valutazione spetta all'ufficio tecnico regionale.

Rammenta, ancora, il rimettente che il Consiglio di Stato, con la recente sentenza della quarta sezione, 2 luglio 2021, n. 5078, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, ancora per contrasto con il suddetto parametro interposto, dell'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 che similmente attribuisce al comune, e non alla regione, la competenza ad esprimere il parere di compatibilità sismica con riguardo al piano attuativo.

La disposizione censurata, inoltre, si discosterebbe dall'art. 89 t.u. edilizia anche in relazione ai tempi di acquisizione del parere, consentendo che sia reso dopo l'approvazione del PRG con efficacia retroattiva.

1.4.1.- L'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 vulnererebbe poi gli artt. 24 e 113 Cost.

La norma regionale di sanatoria avrebbe solo in apparenza un contenuto generale e astratto, essendo stata piuttosto emanata al fine di sanare la delibera di adozione del PRG del Comune di Spoleto risalente a undici anni prima, con «azzera[mento]» del giudicato di annullamento del giudice amministrativo. Sarebbe, dunque, una legge-provvedimento illegittima per superamento dei limiti, enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, della non interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale e del rispetto del giudicato.

1.4.2.- Ancora, la legge-provvedimento sarebbe arbitraria e manifestamente irragionevole per carenza di valutazione degli elementi afferenti alla situazione concreta sulla quale incide o per incoerenza con l'interesse pubblico perseguito e dunque in spregio ai principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

1.4.3.- Infine, l'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 contrasterebbe con gli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui consente l'acquisizione del parere di compatibilità sismica in via successiva all'approvazione dello strumento urbanistico, così realizzando una inversione procedimentale irragionevole rispetto all'interesse pubblico in rilievo, costituito dalla tutela dell'incolumità pubblica, il quale piuttosto esige una preventiva valutazione di compatibilità delle possibili scelte pianificatorie con le caratteristiche del territorio.

2.- Si sono costituiti gli appellanti nel giudizio *a quo* che hanno chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 negli stessi termini auspicati dal rimettente.

La difesa della parte ha illustrato, condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dall'ordinanza di rimessione.

In particolare, i contribuenti hanno prospettato che: *a*) la disposizione censurata, in punto di competenza (comunale) e tempo di acquisizione (posteriore alla approvazione) dello strumento urbanistico, si discosta dal principio fondamentale dettato dall'art. 89 t.u. edilizia secondo cui la verifica di compatibilità delle previsioni relative con le condizioni geomorfologiche del territorio deve provenire da un soggetto terzo (l'ufficio tecnico della regione) e antecedere la loro approvazione; *b*) la legge regionale dell'Umbria sulla pianificazione urbanistica comunale (art. 24 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005), prima, e quella sul governo del territorio (artt. 28 e 56 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015), dopo, si sono parimenti discostate dal citato principio fondamentale, attribuendo ai comuni il parere di compatibilità sismica; *c*) la sentenza n. 68 del 2018 di questa Corte, giudicando tali ultime norme, ha affermato che l'art. 89 t.u. edilizia si impone al legislatore regionale non solo nell'attribuzione della competenza in capo all'ufficio tecnico della regione del parere di compatibilità sismica, ma anche nella relativa disciplina di «modalità e [...] tempi» entro cui l'organo regionale deve pronunciarsi; *d*) successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 264 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, nella parte in cui, sempre in contrasto con l'art. 89 t.u. edilizia, disponeva che il parere sismico sugli strumenti urbanistici attuativi fosse reso dal comune, anziché dall'ufficio tecnico regionale competente.

3.- Si è altresì costituito il Comune di Spoleto, parte appellata nel giudizio *a quo*, il quale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per numerosi profili e nel merito ha domandato la declaratoria di loro non fondatezza.

3.1.- La difesa comunale, dopo aver analiticamente ricostruito lo svolgimento del giudizio principale, eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza sia confutando le ragioni sulle quali il giudice *a quo* l'ha fondata (l'ine-



dificabilità dell'area in via di fatto, l'insussistenza di motivi logicamente prioritari per risolvere la controversia, l'impossibilità in via immediata di ricorrere al potere di disapplicazione della delibera comunale del 2014 che aveva espresso il parere postumo di compatibilità sismica), sia deducendo ulteriori carenze della motivazione del rimettente.

A suo dire la rilevanza difetterebbe in quanto: *a)* sarebbe stata erroneamente negata la (comunque sufficiente) edificabilità di fatto delle aree, non avendo il rimettente tenuto conto delle prove documentali offerte dal Comune; *b)* il giudice tributario non si sarebbe affatto soffermato sui pregiudiziali motivi di opposizione diversi dalla notifica degli atti impositivi, costituiti dalla inedificabilità delle aree in quanto ricomprese in comparto destinato alla perequazione urbanistica, in assenza di accordi attuativi, e dalla illegittima adozione delle aliquote IMU da parte del Consiglio comunale privo di competenza ex art. 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); *c)* la delibera n. 10 del 2014 sarebbe stata «astrattamente» disapplicabile ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 7, comma 5, cod. proc. trib., a prescindere dalla questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 (è citata Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 20 maggio 2021, n. 13809), con effetti risolutivi per la controversia; *d)* comunque, dalla disapplicazione dell'atto generale per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione, deriverebbe al più il travolgiamento della delibera di approvazione del PRG e non anche di quella di adozione, sufficiente di per sé a fondare l'edificabilità di diritto. In concreto, poi, all'esito della auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale, la delibera in parola, in quanto contiene un parere, non sarebbe un atto generale disapplicabile, bensì un atto puntuale il quale, piuttosto, avrebbe dovuto essere impugnato tempestivamente dinanzi al giudice amministrativo.

Il giudice *a quo* non avrebbe neppure tenuto in alcun conto l'eccezione del Comune di intervenuta acquiescenza dei contribuenti rispetto alle pretese impositive.

Ancora, il rimettente non avrebbe censurato disposizioni dirimenti per la definizione del giudizio principale: il connesso comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 e l'art. 10, comma 2, della legge della Regione Umbria 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modifica delle LL.RR. 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28) oggetto di interpretazione autentica da parte della prima disposizione. In virtù del combinato disposto di tali due norme, infatti, sarebbe comunque consentita l'acquisizione del parere di compatibilità sismica, al pari degli altri atti di competenza comunale, in sede di approvazione del PRG con la conseguente inutilità delle questioni volte ad ottenere l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014.

Inoltre, la Corte di giustizia tributaria avrebbe omesso di «impugnare» (o di motivare la mancata «impugnazione») l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 su cui, secondo l'ordinanza di rimessione, la delibera del 2014 di parere postumo parimenti era fondata.

Non sarebbe stato, altresì, considerato che la Regione aveva visionato la documentazione sismica prodotta dal Comune e non aveva formulato rilievi nelle apposite conferenze istituzionali, così implicitamente rendendo una valutazione assimilabile al parere di compatibilità sismica.

3.2.- Secondo la difesa comunale le questioni sarebbero inammissibili anche per insufficienza di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza.

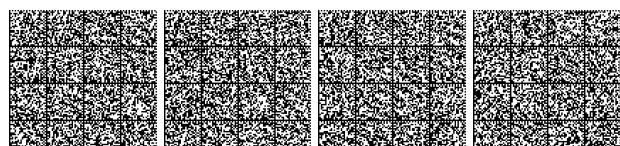
Da un lato, infatti, l'ordinanza di rimessione avrebbe fondato il contrasto delle norme censurate con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 89 t.u. edilizia, su una automatica esportazione delle ragioni sui cui è fondata la sentenza n. 68 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, senza alcuna analisi della differente e peculiare *ratio* dell'art. 22 della legge reg. Umbria 5 del 2014.

Dall'altro lato, le censure di violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost. non sarebbero raccordate con le ragioni poste a sostegno di ciascuna violazione, né graduate.

3.3.- Esse sarebbero, comunque, non fondate per plurime considerazioni.

3.3.1.- Quanto alla violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 89 t.u. edilizia, la parte ha dedotto che l'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 avrebbe portata non assimilabile alle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con le sentenze n. 264 del 2022 e n. 68 del 2018: con l'intervento normativo censurato, infatti, non si introdurrebbe una modifica ordinamentale nell'acquisizione del parere di compatibilità sismica sugli strumenti urbanistici, ma una disposizione specifica dettata in via derogatoria per il solo 2014. La disciplina sarebbe diretta a consentire a vari comuni, tra cui quello di Spoleto, la regolarizzazione dei piani regolatori adottati e approvati negli anni precedenti in nome della continuità degli atti amministrativi e della certezza dei rapporti giuridici, pur nel pieno rispetto dell'interesse alla tutela dell'incolumità pubblica in materia sismica.

Inoltre, per come risulterebbe dalla sentenza n. 68 del 2018, il parametro interposto imporre quale principio fondamentale la competenza di un organo terzo ad esprimere il parere di compatibilità sismica, ma non anche la sua acquisizione in momento antecedente l'adozione del PRG.



3.3.2.- Quanto alle doglianze di illegittimità della legge-provvedimento, il Comune di Spoleto ha, anzitutto, confutato tale qualificazione in quanto, per come evincibile dalla relazione illustrativa, le norme sono rivolte a tutti i comuni che prima della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 avevano approvato gli strumenti urbanistici.

In ordine al merito delle relative censure, la parte ha negato il contrasto con il giudicato, atteso che le stesse sentenze del giudice amministrativo avevano previsto la riedizione del potere pianificatorio secondo il «quadro normativo vigente» tenendo «conto di tutti gli elaborati acquisiti relativi allo studio geologico e alla microzonazione sismica».

3.4.- Infine, quanto alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost. per l'irragionevole previsione di un parere postumo, l'ordinanza di rimessione non avrebbe considerato che la disposizione impugnata impone al Consiglio comunale la previa acquisizione del parere della commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, da esprimere sulla base degli elaborati relativi alle indagini geologiche e idrogeologiche nonché degli studi di microzonazione sismica, e che, comunque, le scelte pianificatorie, anche in relazione agli aspetti sismici, sono soggette alle verifiche di regione e provincia nelle conferenze istituzionali.

4.- In vista dell'udienza pubblica i contribuenti hanno depositato memoria illustrativa controdeducendo sulle eccezioni di inammissibilità spiegate dal Comune di Spoleto.

In primo luogo, la parte ha confutato il difetto di rilevanza: la motivazione del rimettente sarebbe non implausibile nell'affermare l'applicabilità alla fattispecie della norma censurata e supererebbe il controllo esterno demandato a questa Corte. Il rimettente, in particolare, - senza palesi errori o contraddizioni - avrebbe escluso l'edificabilità di fatto e si sarebbe interrogato su quella di diritto cui il dubbio di costituzionalità è legato. In proposito, questa Corte non solo non potrebbe entrare nel merito della valutazione sulla edificabilità di fatto, ma pur ammesso il ricorrerne, non sarebbe esclusa la rilevanza della condizione dell'edificabilità di diritto su cui si sarebbero specificamente basati gli avvisi di accertamento.

In secondo luogo, i contribuenti hanno evidenziato la sufficienza della motivazione dell'ordinanza nel sostenere la non manifesta infondatezza delle questioni.

4.1.- A sua volta, anche l'ente locale ha depositato memoria in cui ha ribadito le difese già spiegate nell'atto di costituzione.

5.- Con ordinanza del 1<sup>o</sup> marzo 2023, iscritta al n. 53 reg. ord. 2023, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria, sezione prima, ha parimenti sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 89 t.u. edilizia, e degli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost.

Il rimettente è chiamato a decidere dell'appello proposto avverso la sentenza n. 392 del 2021 della Commissione tributaria provinciale di Perugia, che ha rigettato l'impugnazione degli avvisi di accertamento relativi all'IMU per terreni (per gli anni «2016 e 2016») notificati dal Comune di Spoleto.

Espone il rimettente che il contribuente in primo grado aveva dedotto «l'illegittimità [delle pretese tributarie] per insussistenza del presupposto impositivo [nonché l'] illegittimità delle aliquote, [...] delle sanzioni e degli interessi applicati» e sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014; in secondo grado l'appellante si era «sostanzialmente riportat[o] alle argomentazioni svolte nel precedente grado» e reiterato la questione di legittimità costituzionale.

5.1.- Per il resto l'ordinanza di rimessione riproduce testualmente la motivazione di quella iscritta al n. 158 reg. ord. 2022 tanto nelle premesse espositive quanto in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza.

6.- Si è costituito anche in questo giudizio il Comune di Spoleto, parimenti eccepido l'inammissibilità delle questioni e sostenendo la loro non fondatezza.

6.1.- La difesa comunale assume, anzitutto, l'inammissibilità delle questioni sollevate per specifiche criticità dell'ordinanza di rimessione.

In primo luogo, l'atto di promovimento avrebbe una motivazione meramente apparente perché «totalmente e acriticamente ricopiata» da quella iscritta al reg. ord. n. 158 del 2022, di cui riporterebbe addirittura i refusi e i passaggi non attinenti al giudizio celebrato dal giudice *a quo*.

In secondo luogo, la Corte di giustizia, edotta della pendenza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, avrebbe errato nel riproporla, in quanto avrebbe dovuto piuttosto sospendere il giudizio, secondo il disposto dell'art. 39, comma 1-bis, cod. proc. trib. («La corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado dispone la sospensione del processo in ogni altro caso in cui essa stessa o altra corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado deve risolvere una controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa»), e alla stregua della giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 225 del 1994).

6.2.- La parte, poi, sviluppa le medesime ragioni di inammissibilità eccepite nel giudizio iscritto al n. 158 reg. ord. 2022 per difetto di rilevanza (sempre per erronea valutazione dell'edificabilità dell'area in via di fatto secondo le risultanze processuali - in questo caso per ammissione degli appellanti - , per sussistenza di motivi logicamente prioritari per risolvere la controversia - i non riportati motivi di omessa pubblicazione delle delibere di determinazione delle aliquote e il vizio di incompetenza del Consiglio comunale a determinarle - , per immediata disapplicabilità della delibera comunale del 2014 che aveva espresso il parere



postumo di compatibilità sismica nonché per essere il dubbio di legittimità costituzionale limitato al solo comma 2 dell'art. 22 e non anche al suo comma 1, in combinato disposto con l'art. 10 della legge reg. Umbria n. 31 del 1997, e all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990).

6.3.- In ragione delle identiche motivazioni delle ordinanze in punto di non manifesta infondatezza, l'ente locale argomenta negli stessi termini sopra esposti l'inammissibilità delle questioni per carenza della relativa motivazione e nel merito la loro carenza di pregio.

7.- Anche in questo giudizio, il Comune di Spoleto ha depositato memoria illustrativa per ribadire i propri assunti difensivi.

8.- Con ordinanza del 7 marzo 2023, iscritta al n. 54 reg. ord. 2023, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria, sezione prima, ha sollevato identiche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014.

Anche in questo terzo giudizio principale, il giudice tributario di appello è stato investito della impugnazione di sentenza della Commissione tributaria provinciale di Perugia (12 gennaio 2022, n. 22) che ha respinto l'opposizione ad avvisi di accertamento del Comune di Spoleto per omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'IMU (per gli anni 2017 e 2019) per terreni, di cui era contestato in primis il presupposto impositivo della loro edificabilità.

Il rimettente espone che il gravame è stato proposto per erronea valutazione da parte del giudice di primo grado della edificabilità sempre in ragione dell'annullamento con il menzionato giudicato amministrativo delle delibere tanto di adozione quanto di approvazione del PRG, sanato sulla base di norma ritenuta costituzionalmente illegittima. Gli appellanti che hanno contestato anche l'edificabilità di fatto, hanno poi insistito per l'accoglimento degli ulteriori motivi proposti in primo grado tra cui l'incompetenza del Consiglio comunale a determinare le aliquote.

Per il resto l'ordinanza di rimessione, ancora una volta, riproduce testualmente la motivazione di quella iscritta al n. 158 reg. ord. 2022 tanto nelle premesse espositive quanto in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza.

9.- Anche in questo giudizio si è costituito il Comune di Spoleto.

La difesa della parte ripropone, a sostegno di inammissibilità e non fondatezza delle questioni sollevate, i medesimi argomenti indicati con riferimento alla precedente ordinanza di rimessione, salvo non lamentare, in questo caso, la non attinenza di taluni passaggi dell'ordinanza con il giudizio *a quo*.

10.- In vista dell'udienza pubblica, la parte ha depositato memoria in cui ha sintetizzato le difese già spiegate.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con tre ordinanze coincidenti nella parte motiva (n. 158 reg. ord. 2022; n. 53 e n. 54 reg. ord. 2023), la Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Umbria dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 113 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 89 t.u. edilizia, della legittimità costituzionale «dell'art. 22» della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, nella parte in cui consente che «il Comune rilasci esso stesso a sanatoria il parere di compatibilità sismica e anche dopo l'approvazione del PRG».

Nei giudizi principali alcuni proprietari di terreni, siti nel Comune di Spoleto, contestano l'imposizione dell'IMU, in primis, per avere qualificato tali aree come fabbricabili: in particolare, esclusa dai rimettenti l'edificabilità di fatto in ragione delle risultanze processuali, non sussisterebbe neanche quella di diritto, in mancanza di qualificazione urbanistica da parte di uno strumento urbanistico che sia stato almeno validamente adottato. Ciò, sul duplice concomitante assunto che, per un verso, le delibere di adozione e di approvazione del piano regolatore generale erano state annullate dal giudice amministrativo (con sentenze passate in giudicato), per mancata acquisizione del parere di compatibilità sismica da parte del competente organo regionale; e che, per altro verso, il PRG era stato sanato con delibera comunale (n. 10 del 2014) che aveva espresso il parere sismico in via postuma proprio facendo applicazione della disposizione della cui illegittimità costituzionale si sospetta.

In particolare, per quanto di interesse, il censurato art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 prevede che i comuni - a certe condizioni ed entro un certo termine - possano essi stessi esprimere il parere sismico sul piano regolatore già approvato, con valore di «conferma in via retroattiva [del]la [sua] validità».

Secondo i giudici rimettenti, le norme censurate violerebbero, anzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile» posto dall'art. 89 t.u. edilizia. In base a quest'ultimo il parere di compatibilità sismica sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o il cui territorio comprende abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale [...] prima della delibera di adozione», mentre il legislatore umbro ne assegna la competenza allo stesso comune, anziché ad un organo terzo, e ne consente l'acquisizione in un momento posteriore, anziché precedente, all'approvazione dei piani.



Ancora, la prevista acquisizione postuma del parere sismico lederebbe gli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto introdurrebbe una inversione procedimentale irragionevole rispetto all'interesse pubblico alla tutela dell'incolmabilità, che esigerebbe, piuttosto, una preventiva valutazione di compatibilità delle possibili scelte pianificatorie con le caratteristiche del territorio.

Inoltre, la disposizione regionale, qualificata legge-provvedimento per il suo contenuto particolare e concreto, valicherebbe i limiti in proposito tracciati dalla giurisprudenza costituzionale sotto un duplice aspetto.

In primo luogo, perché, in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., violerebbe il limite del rispetto del giudicato nel consentire la sanatoria di un provvedimento amministrativo annullato da sentenza definitiva, azzerandone gli effetti.

In secondo luogo, la disposizione censurata esorbiterebbe dai limiti di ragionevolezza e non arbitrietà in quanto, con la consentita sanatoria, inciderebbe sulla situazione concreta in carenza di un'appropriata valutazione degli elementi rilevanti nella soddisfazione dell'interesse pubblico perseguito; e ciò, in violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa imposti dall'art. 97 Cost.

2.- In ragione della identità delle questioni sollevate, per oggetto e censure, i giudizi vanno riuniti per la loro definizione con un'unica pronuncia (*ex multis*, sentenze n. 6 del 2023, n. 105 del 2022, n. 235, n. 134 e n. 22 del 2021).

3.- Prima di entrare nel merito delle questioni occorre esaminare i profili preliminari che interessano i tre giudizi.

3.1.- Prioritaria è, anzitutto, l'esatta individuazione del *thema decidendum*.

Quanto al suo oggetto, occorre precisare che, benché i rimettenti censurino l'intero art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, dalla motivazione delle ordinanze si evince che i dubbi di illegittimità costituzionale sono rivolti al solo comma 2 di tale articolo, ed è in relazione a tale comma che va di conseguenza condotto lo scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 88 e n. 7 del 2022, n. 270 e n. 267 del 2020).

Quanto ai parametri evocati, vi è da rilevare che, in ordine alla lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost., nel solo dispositivo è indicata quale disposizione interposta l'art. 81 t.u. edilizia, mentre in motivazione le ordinanze diffusamente argomentano sulla violazione dell'art. 89 t.u. edilizia. Deve quindi ritenersi che il dispositivo riporti un mero lapsus calami che non pregiudica la corretta individuazione della dogliananza (sentenze n. 61 del 2022, n. 35 del 2021 e n. 228 del 2017).

4.- Sempre in via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulle eccezioni di inammissibilità avanzate dal Comune di Spoleto, il quale contesta anzitutto, e con riferimento a tutte le ordinanze, il difetto di rilevanza delle questioni.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, sentenze n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Per contro, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (tra le tante, sentenze n. 193, n. 183 e n. 88 del 2022, n. 172 e n. 59 del 2021).

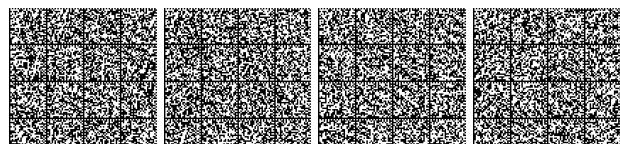
Inoltre, il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e rispetto a esso questa Corte effettua un controllo meramente "esterno", limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non paleamente erronea o contraddittoria (per tutte, sentenze n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 218 del 2020).

4.1.- Sotto un primo profilo, la parte ha dedotto il difetto di rilevanza in quanto i giudici a quibus, in manifesto travisamento delle risultanze processuali, avrebbero escluso l'utilizzabilità edificatoria di fatto, di per sé sufficiente ad integrare il presupposto impositivo dell'IMU, a prescindere dall'applicazione delle norme censurate.

L'eccezione non è fondata per nessuno dei giudizi incidentali.

Va, anzitutto, ricordato che oggetto dell'imposizione IMU è, tra l'altro, il possesso di un'area fabbricabile ed è fiscalmente rilevante tanto l'edificabilità di diritto, derivante dalle scelte del piano urbanistico anche solo validamente adottato, quanto quella di fatto, sussistente quando il terreno che, pur non essendo urbanisticamente qualificato, ha vocazione edificatoria per effetto di elementi oggettivi.

Il legislatore, infatti, ha adottato la definizione secondo cui «per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità» (definizione stabilita originariamente per l'ICI dall'art. 2, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante «Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», di seguito richiamata per l'IMU dall'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 e infine riprodotta dall'art. 1, comma 741, lettera d, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»).



Correttamente, quindi, i giudici tributari, nel motivare la rilevanza delle questioni in relazione alla edificabilità di diritto, hanno pregiudizialmente valutato ed escluso l'edificabilità di fatto e nel farlo, contrariamente a quanto eccepito, hanno reso motivazioni non implausibili.

4.1.1.- In particolare, nei giudizi iscritti ai numeri 53 e 54 reg. ord. 2023 il Comune di Spoleto fonda il travisamento in cui sarebbero incorsi i rimettenti su una asserita ammissione o mancata contestazione della edificabilità di fatto da parte dei contribuenti, ma tale deduzione difensiva compare per la prima volta nel giudizio costituzionale. In entrambi i casi, l'atto di costituzione non fa riferimento a specifici punti delle memorie del corrispondente giudizio principale che conterebbero il riconoscimento esplicito o implicito della edificabilità né esso trova riscontro nelle produzioni di parte dei presenti giudizi.

4.1.2.- Ma neanche l'ordinanza di rimessione del giudizio iscritto al n. 158 reg. ord. 2022 incorre in un macroscopico errore, nonostante la difesa comunale puntualmente indichi e dimostri che nel giudizio *a quo* vi era stata l'allegazione dell'edificabilità fattuale delle aree accompagnata da produzione documentale.

Il rimettente, infatti, affermando che l'area non è caratterizzata dalla presenza di elementi indicativi della vocazione edificatoria in fatto per difetto di servizi pubblici essenziali e opere di urbanizzazione primaria e aggiungendo che «la difesa comunale [non ha] allegato come suo onere specifici elementi di prova al riguardo», ha proceduto in modo non implausibile alla valutazione, a lui riservata, del materiale allegatorio e probatorio (sentenza n. 242 del 2011).

4.2.- Con una seconda eccezione, l'ente locale ha denunciato il mancato esame dei motivi di impugnazione degli avvisi di accertamento che avrebbero carattere prioritario rispetto al profilo dell'applicazione del censurato comma 2 dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014.

Anche tale eccezione non ha fondamento.

Il Comune si duole della generica valutazione dei giudici a quibus dell'«infondatezza delle altre doglianze che presentano priorità logico giuridica» rispetto a quella della carenza del presupposto impositivo, ma erra nel qualificare gli ulteriori vizi fatti valere dai contribuenti come pregiudiziali a quest'ultimo.

Infatti, il vizio di incompetenza (non degli avvisi *ma*) della delibera del Consiglio comunale che ha determinato le aliquote IMU, così come il vizio relativo alla loro pubblicazione, attiene al quantum della pretesa tributaria, logicamente successiva al contestato an; ancora, la carenza degli accordi per le aree in perequazione è circostanza logicamente successiva a quella, inherente alle questioni di legittimità costituzionale, della validità della pianificazione del territorio interessato dalla perequazione.

Del pari, il mancato esame del profilo preliminare della intervenuta acquisenza delle pretese impositive (eccepita dall'ente impositore nel giudizio *a quo* relativo all'ordinanza iscritta al n. 158 reg. ord. 2022) non conduce all'inammissibilità delle questioni: il Comune ha fondato l'eccezione sul pagamento dell'imposta per gli anni 2010-2013 e, quindi, per annualità antecedenti sia al giudicato di annullamento del suo PRG da parte del giudice amministrativo, sia alla entrata in vigore della disposizione censurata. Dalla complessiva motivazione dell'ordinanza risulta, quindi, che l'eccezione sia stata implicitamente e plausibilmente disattesa.

4.3.- La difesa comunale ha eccepito, ancora, la mancata impugnazione da parte dei giudici a quibus di ulteriori disposizioni, che avrebbero carattere dirimente per la definizione del giudizio principale in quanto fondanti di per sé la sanatoria a prescindere dalle norme censurate (il comma 1 del medesimo art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 e l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990).

L'assunto è, però, nella specie privo di fondamento, in quanto le norme indicate dalla parte non sono “rilevanti” nei giudizi principali.

Anzitutto, il comma 1 dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 contiene una norma che interpreta la disciplina sulla pianificazione urbanistica applicabile *ratione temporis* (l'art. 10, comma 2, della legge reg. Umbria n. 31 del 1997 vigente sino alla legge reg. Umbria n. 11 del 2005) nel senso che «l'approvazione da parte del Consiglio comunale del Piano regolatore generale - PRG ricopre anche il positivo rilascio del parere sugli strumenti urbanistici di compatibilità sismica».

Dalla lettura di tale comma in via congiunta con il censurato comma 2 si evince chiaramente che l'uno riguarda i piani regolatori ancora da approvare e l'altro i piani già approvati, ma viziati dall'illegittima acquisizione del parere di compatibilità sismica e ritenuti dal legislatore umbro meritevoli di sanatoria tramite la valutazione sismica a posteriori.

Solo dalla seconda disposizione sono, dunque, interessate la vicenda del PRG del Comune di Spoleto e le sue ricadute sui giudizi tributari.

Inoltre, l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, citato in un unico passaggio nelle ordinanze di rimessione con riguardo all'inquadramento della delibera n. 10 del 2014, non è conferente nella risoluzione della controversia tributaria: il comma 2 di tale articolo disciplina la conservazione degli effetti del provvedimento illegittimo tramite convalida (con un nuovo provvedimento che elimina o sostituisce la parte di esso viziata) e non, come nella specie, tramite sanatoria (per sopravvenienza di atto endo-procedimentale originariamente carente).



Non a caso, la delibera in parola non pone questa norma a suo fondamento, come può evincersi dalla piana lettura dello stesso provvedimento prodotto dalla parte nel giudizio costituzionale.

4.4.- Con un'ulteriore eccezione, l'Ente locale ha sostenuto l'inammissibilità per irrilevanza, deducendo la palesemente erronea valutazione dei giudici a quibus in ordine alla disapplicazione della delibera di sanatoria (n. 10 del 2014), ai sensi dell'art. 7, comma 5, cod. proc. trib.

Anche questa eccezione non è fondata.

Lo snodo motivazionale costituisce effettivamente l'elemento su cui si fonda la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

I giudici a quibus affermano che la delibera in questione è «in ipotesi» disapplicabile quale atto generale presupposto degli impugnati avvisi di accertamento, ma che l'uso di tale potere processuale deve essere preceduto dalla verifica della legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 di cui l'atto amministrativo è «stretta applicazione».

In proposito, la parte obietta, per un verso, che il giudice tributario potesse immediatamente procedere a disapplicare la delibera, a prescindere dall'incidente di costituzionalità, e, per altro (opposto) verso, che la delibera in parola, rendendo un parere, non sarebbe un atto generale disapplicabile, bensì un atto puntuale il quale avrebbe dovuto, piuttosto, essere impugnato tempestivamente dinanzi al giudice amministrativo.

Nessuno dei rilievi della parte coglie nel segno.

Può convenirsi che la delibera che ha reso il parere postumo con effetto sanante dello strumento urbanistico rientri tra gli atti amministrativi “in astratto” disapplicabili da parte del giudice tributario in quanto atto presupposto della pretesa tributaria: su di essa si fonda l'edificabilità di diritto dei terreni e dunque la correlativa imposizione IMU. E, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione (per tutte, sezione tributaria, sentenze 13 giugno 2012, n. 9631 e 14 marzo 2007, n. 5929), l'atto amministrativo è disapplicabile dal giudice tributario solo perché presupposto dell'atto impositivo e, dunque, a prescindere dalla sua natura, in quanto la disapplicazione contemplata dall'art. 7, comma 5, cod. proc. trib. (che fa riferimento ai soli regolamenti e atti generali) non è che espressione del generale potere di disapplicazione riconosciuto al giudice ordinario dall'art. 5 dell'Allegato E, rubricato «Legge sul contenzioso amministrativo», alla legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia) in relazione a ogni atto dell'amministrazione. È significativo che i rimettenti corroborino il loro assunto con uno specifico precedente della Corte di legittimità (Cass. n. 13809 del 2021) che ha disapplicato proprio la delibera spoletina n. 10 del 2014 a fronte del ravvisato contrasto con la norma dello statuto del contribuente (della cui legittimità li non si dubitava).

Né osta alla disapplicazione da parte dei giudici rimettenti dell'atto amministrativo rilevante “in via incidentale” nella controversia tributaria la sua mancata tempestiva impugnazione “in via diretta” dinanzi al giudice amministrativo. È pacifico che il giudice ordinario possa procedere a “non applicare” l'atto amministrativo - con effetti ovviamente limitati alla controversia tributaria - pur se questo sia divenuto inoppugnabile per l'inutile decorso del termine di decadenza (tra le tante Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 22 marzo 2006, n. 6265 e, da ultimo, sezione tributaria, ordinanza 25 gennaio 2023, n. 2216).

Se non che, secondo il plausibile ragionamento dei giudici rimettenti nei casi all'esame nei giudizi principali, il tema della disapplicazione potrà porsi solo all'esito dell'incidente di costituzionalità sulla norma regionale che ha autorizzato la delibera di espressione del parere sismico postumo con effetto sanante.

Se normalmente, infatti, il potere del giudice tributario di disapplicare l'atto amministrativo «illegittimo», di cui quello impositivo fa applicazione, si ha quando il primo non è «conforme» alla disciplina di legge, nella fattispecie in contestazione, invece, la delibera comunale non è contraria alla censurata disposizione regionale, ma ne è precipua attuazione, ed è, piuttosto, quest'ultima ad essere sospettata di illegittimità per contrasto con la Costituzione: dalla verifica di legittimità costituzionale della norma regionale, riservata a questa Corte, potrebbe allora derivare l'illegittimità dell'atto amministrativo a quel punto disapplicabile dalla Corte di giustizia tributaria con effetti caducatori per il presupponente atto impositivo.

5.- Vanno, ancora, respinte le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate nei giudizi iscritti ai numeri 53 e 54 reg. ord. 2023 per essere state proposte con ordinanze successive a una precedente rimessione.

5.1.- In primo luogo, quanto alla idoneità della loro motivazione, gli atti introduttivi, seppur ripetono pedissequamente la motivazione in diritto della prima ordinanza (n. 158 reg. ord. 2022), antepongono un sunto sufficiente degli accadimenti processuali, idoneo a consentire a questa Corte il controllo esterno sulla rilevanza.

5.2.- In secondo luogo, quanto al modus procedendi, diversamente da quanto asserito dalla difesa comunale, al giudice tributario chiamato ad applicare una norma su cui già penda un giudizio di legittimità costituzionale non è imposta dall'art. 39 cod. proc. trib. la sospensione del giudizio.

Le sospensioni previste da quest'ultimo sono, infatti, erroneamente invocate in quanto esse riguardano la sospensione del processo per pendenza di causa pregiudiziale introdotta dinanzi a giudici comuni («1. Il processo è sospeso quando è presentata querela di falso o deve essere decisa in via pregiudiziale una questione sullo stato o la capacità delle persone, salvo che si



tratti della capacità di stare in giudizio. 1-bis. La corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado dispone la sospensione del processo in ogni altro caso in cui essa stessa o altra corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado deve risolvere una controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa»).

Quando, invece, come nella specie, si debba fare applicazione di norma già sospettata di illegittimità costituzionale e si condivida la valutazione di non manifesta infondatezza della questione, il giudice sarà tenuto a sua volta a sollevare la questione a questa Corte, anche per garantire alle parti del processo dinanzi a sé la partecipazione al giudizio costituzionale (sentenza n. 218 del 2021).

6.- In ultimo, non ha pregio la dedotta inammissibilità per carenza di motivazione delle ordinanze in punto di non manifesta infondatezza.

I rimettenti argomentano in modo sufficiente le ragioni del denunciato contrasto tra le norme censurate e i parametri evocati e ciò con riferimento sia alla censura principale di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 89 t.u. edilizia, sia a quelle ulteriori.

7.- L'esame del merito deve essere preceduto da una breve ricostruzione del contesto in cui si colloca la disposizione censurata.

L'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 fa seguito alle sentenze del giudice amministrativo di primo e secondo grado (TAR Umbria, n. 521 del 2012 e Consiglio di Stato, n. 760 del 2014) che hanno annullato le delibere di adozione e approvazione della parte strutturale del piano regolatore urbanistico del Comune di Spoleto, nonché quelle di adozione e approvazione della parte operativa del medesimo piano, ritenute illegittime perché, in contrasto con quanto previsto dall'art. 13 della legge n. 64 del 1974, il relativo parere sismico era stato reso dallo stesso ente locale, anziché dalla regione, e in fase successiva alla adozione.

Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge, il legislatore regionale ha inteso risolvere la «discrasia» che il giudicato amministrativo aveva messo in luce nella disciplina pianificatoria applicabile *ratione temporis* e, in particolare, tra l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 14 maggio 1982, n. 25 (Snellimento procedure di cui alla legge n. 64/1974 in attuazione art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741) - che in conformità con la disciplina statale assegnava il parere di compatibilità sismica alla commissione regionale tecnico-amministrativa - e la previsione dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Umbria n. 31 del 1997 che, in termini generali, disponeva che «[i] pareri, i visti e le autorizzazioni previsti dalla vigente legislazione per gli strumenti urbanistici generali sono espressi dal Consiglio comunale con la deliberazione di approvazione [...]».

L'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 ha conseguentemente previsto: «1. L'articolo 10, comma 2 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 31 (Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modifica della L.R. 2 settembre 1974, n. 53, della L.R. 18 aprile 1989, n. 26, della L.R. 17 aprile 1991, n. 6 e della L.R. 10 aprile 1995, n. 28) si interpreta nel senso che l'approvazione da parte del Consiglio comunale del Piano regolatore generale - PRG ricomprende anche il positivo rilascio del parere sugli strumenti urbanistici di compatibilità sismica. 2. I comuni che hanno avviato l'*iter* di formazione del PRG prima della entrata in vigore della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale) possono esprimere in via retroattiva la valutazione di compatibilità sismica dello strumento urbanistico entro e non oltre il 31 dicembre 2014. A tal fine il Consiglio comunale, relativamente al PRG ed alle varianti successive, previo parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera c) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia), sulla base degli elaborati, contenuti nel PRG approvato, relativi alle indagini geologiche, idrogeologiche e degli studi di microzonazione sismica, formula espressamente e motivatamente la propria valutazione di compatibilità e conformità. L'espressione di tale giudizio conferma in via retroattiva la validità del PRG e di tutte le sue varianti successive».

Per come già accennato, è stata dunque emanata, con il comma 1 dell'art. 22, una norma di interpretazione autentica dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Umbria n. 31 del 1997, tesa a superare l'opposta interpretazione del Consiglio di Stato contenuta nella sentenza di annullamento del PRG del Comune di Spoleto. La norma è rivolta ai piani regolatori da approvare secondo la disciplina anteriore alla legge sulla pianificazione urbanistica (legge reg. Umbria n. 11 del 2005), che ha provveduto all'abrogazione di tale disposizione (art. 73, comma 1, lettera g).

Con il successivo comma 2 il legislatore regionale si è, piuttosto, occupato dei PRG pur sempre soggetti alla disciplina anteriore al 2005, ma già oggetto di approvazione, consentendo ai comuni entro la fine dell'anno di entrata in vigore della legge (2014), l'emanazione di un parere ex post con effetto sanante retroattivo del piano.

Con la delibera n. 10 del 10 aprile 2014 il Comune di Spoleto si è avvalso, per l'appunto, dell'eccezionale previsione del comma 2 dell'art. 22 legge reg. Umbria n. 5 del 2014, esprimendo in via postuma il parere sismico e sanando lo strumento urbanistico.

8.- Tanto premesso, in ragione della loro connessione, è opportuno trattare congiuntamente le doglianze di violazione degli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost.

Le questioni sono fondate.



8.1.- In primo luogo, il rimettente dubita della compatibilità della norma umbra che individua la competenza in capo al comune a rendere il giudizio di compatibilità sismica sull'atto pianificatorio comunale per contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio» contenuto nell'art. 89 t.u. edilizia, il quale prescrive espressamente che il parere debba essere reso dall'apposito ufficio tecnico regionale.

Va ribadito, al riguardo, quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 264 del 2022 e n. 68 del 2018 che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime altre disposizioni legislative della Regione Umbria contenute nelle discipline generali sulla pianificazione urbanistica (rispettivamente l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 e gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015): queste, al pari della disposizione qui censurata, assegnavano al comune, anziché all'organo terzo regionale, la verifica della conformità delle previsioni urbanistiche (generali o attuative) alle condizioni geomorfologiche del territorio municipale.

L'art. 89 t.u. edilizia è, infatti, norma di principio nelle materie del governo del territorio e della protezione civile, in forza della «“posizione fondante”, che essa riveste nell’ordinamento, attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenze n. 264 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 68 del 2018 e n. 167 del 2014). Ciò anche con specifico riferimento alle funzioni assegnate agli uffici tecnici della regione (ancora sentenze n. 68 del 2018 e n. 167 del 2014).

Anche l'art. 22, comma 2, della legge reg. Umbria n. 5 del 2014, prevedendo per l'eccezionale caso da esso contemplato che il parere sismico sia reso dal comune, si pone quindi in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 89 t.u. edilizia.

8.2.- In secondo luogo, si censura la norma regionale che disciplina il momento di acquisizione del parere sismico *de quo*.

Va osservato in proposito che l'art. 89 t.u. edilizia esplicitamente impone che il parere sia «richi[esto] [...] prima della delibera di adozione» e la previsione si accompagna al dovere dell'ufficio tecnico di pronunciarsi entro sessanta giorni (comma 2), scaduti i quali si forma il silenzio-rigetto (comma 3).

Già con la sentenza n. 68 del 2018 si è avuto modo di chiarire che la disciplina statale di principio in ordine a modalità, tempi e forma del parere in parola si impone al legislatore regionale.

Vero è che l'art. 89 t.u. edilizia in termini espresi si limita a prescrivere che il parere sia richiesto prima della adozione dello strumento urbanistico, senza statuire sul termine finale della sua acquisizione.

In proposito, la costante giurisprudenza amministrativa interpreta la disposizione (al pari del recepito primo comma dell'art. 13 della legge n. 64 del 1974) nel senso che il parere possa intervenire anche dopo la delibera di adozione, ma prima di quella di approvazione, a condizione che abbia assolto alla finalità perseguita dalla previsione normativa e, dunque, «quando tale parere non contenga alcun rilievo sostanziale o solo prescrizioni di carattere generale, relative ai successivi interventi edilizi, oppure quando le prescrizioni, al cui rispetto il parere positivo è subordinato, siano state recepite dal Comune e/o inserite nel provvedimento di approvazione dello strumento urbanistico» (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 15 gennaio 2021, n. 491; nello stesso senso, sezione quarta, sentenza 12 maggio 2011, n. 2863; sezione quarta, sentenza 13 aprile 2005, n. 1743).

E in effetti la *ratio* dell'art. 89 t.u. edilizia, consistente nella «tutela dell’interesse generale alla sicurezza delle persone» (ancora sentenza n. 167 del 2014), può essere soddisfatta solo se, nel corso del procedimento pianificatorio e prima della finale emanazione delle relative previsioni urbanistiche, sia possibile rendere queste ultime consone alle condizioni geomorfologiche del territorio municipale, nei termini indicati dall’organo tecnico competente.

Deve, quindi, concludersi che l'art. 89 t.u. edilizia ha natura di principio fondamentale nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile» anche in relazione al tempo di acquisizione del parere di compatibilità sismica, prescrivendo che esso intervenga quanto meno in una fase antecedente l'approvazione, alla condizione che possano essere recepite dalle norme urbanistiche le relative prescrizioni. Ciò avuto riguardo al suo contenuto e allo scopo assolto di uniformità della disciplina a livello nazionale (da ultimo, sentenze n. 6 del 2023, n. 166 e n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010).

Risulta pertanto evidente che la norma censurata, nel consentire il parere di compatibilità sismica dopo l'avvenuta approvazione con valore di conferma retroattiva del PRG, senza margini di modifica delle previsioni urbanistiche già vigenti, si pone in palese contrasto con il suddetto principio fondamentale.

8.3.- La previsione regionale di posticipazione dell'acquisizione del parere con effetti sananti configura allo stesso tempo una inversione procedimentale irragionevole in violazione degli evocati artt. 3 e 97 Cost.

Occorre in proposito rammentare che la giurisprudenza amministrativa, «al pari della dottrina», nel ritenere possibile la sanatoria di un provvedimento per effetto della sopravvenienza di un atto endoprocedimentale prima carente, ne esclude l'ammissibilità proprio in relazione alla funzione consultiva, in quanto il parere deve necessariamente precedere la pronuncia dell'amministrazione decidente: tanto sia perché quel giudizio è strumentale alla ponderazione degli interessi coinvolti e quindi alla determinazione stessa della decisione, sia perché l'organo consultivo deve rendere il parere senza essere influenzato dal provvedimento già adottato (tra le altre, sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 27 novembre 2015, n. 5386; sezione quarta,



12 giugno 1998, n. 941; sezione sesta, 6 giugno 2011, n. 3354). La conclusione vale a maggior ragione per i pareri di competenza di amministrazioni preposte alla tutela territoriale, dei quali l'art. 16 della legge n. 241 del 1990 impone l'acquisizione in via imprescindibile, senza possibilità di ricorrere a meccanismi di superamento dell'eventuale inerzia degli organi consultivi.

La norma regionale censurata, nel consentire l'acquisizione del parere posticipata rispetto al provvedimento da valutare, prevede una scansione procedimentale paleamente incongrua rispetto al fine perseguito della tutela della incolumità pubblica.

Il parere postumo potrebbe contenere, infatti, un giudizio falsato dalle scelte pianificatorie già compiute e inoltre la norma, nell'attribuire al parere automatico valore di «conferma» retroattiva del PRG invalidamente adottato, elide la possibilità che a quel giudizio seguano le conseguenti, doverose modifiche delle scelte pianificatorie rispetto alle necessità morfologiche del territorio nei termini indicati dall'autorità preposta alla valutazione del rischio sismico.

8.4.- Non è ultroneo osservare che, con le discipline di sistema in materia di pianificazione urbanistica dettate con le citate leggi reg. Umbria n. 11 del 2005 e n. 1 del 2015, la Regione ha mostrato di condividere la necessità di una acquisizione “preventiva” stabilendo, con norme sostanzialmente identiche, che il parere di cui all'art. 89 t.u. edilizia, tanto in relazione al PRG - parte strutturale quanto al PRG - parte operativa, sia espresso in fase di adozione (così prima, rispettivamente, con gli artt. 13, comma, 9 e 17, comma 2, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 e poi con gli artt. 28, comma 10, e 31, comma 2, legge reg. Umbria n. 1 del 2015).

9.- Né convince l'argomentazione difensiva del Comune di Spoleto, secondo cui la disposizione regionale non regolerebbe il parere sismico in via generale, ma disciplinerebbe un caso eccezionale, al fine di conservare gli atti amministrativi e la certezza dei correlati rapporti giuridici, pur nel rispetto della tutela dell'incolumità dal rischio sismico.

Deve ritenersi, al contrario, che le norme di garanzia della tutela dell'incolumità pubblica contenute nell'art. 89 t.u. edilizia trovino applicazione sia nella disciplina fisiologica della funzione pianificatoria sia (e ancor di più) nella eventuale disciplina della sua patologia, mentre la certezza dei rapporti con la pubblica amministrazione è già esaustivamente soddisfatta dalla previsione dei termini di impugnazione degli atti amministrativi o dai rimedi volti a contestare l'inerzia dell'amministrazione.

Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 22 della legge reg. Umbria n. 5 del 2014.

10.- Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dai rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2014, n. 5 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese -Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230164



## N. 165

*Sentenza 4 - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Pluralità di misure eterogenee e conseguenti variazioni al bilancio di previsione - Copertura correlata a futura e ipotetica modifica legislativa statale o in via alternativa, da risorse non identificate ancora non utilizzate - Violazione del principio di copertura della spesa - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33.
- Costituzione, art. 81, 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 di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-9 marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2023 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2021, depositato in data 4 marzo 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa.

La legge regionale impugnata prevede molteplici interventi di natura eterogenea e dispone variazioni al bilancio della Regione Siciliana per l'esercizio 2020, la cui copertura finanziaria è prevista all'art. 3 della medesima legge regionale. Detta disposizione stabilisce che: «[i]n caso di mancata approvazione delle modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, determinate dalla Commissione paritetica in data 24 novembre 2020 ed attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri, che prevedono il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro



421.889.971,86, gli oneri della presente legge, per l'importo di euro 351.753.973,32, trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'articolo 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e successive modificazioni».

Il citato art. 3, ad avviso del ricorrente, da un lato, farebbe affidamento sulla previsione di una modifica dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli) che consentirebbe il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo 2018 e, dall'altro, stabilirebbe che, nel caso in cui detta modifica legislativa non fosse approvata, gli oneri derivanti dalla legge impugnata troverebbero copertura nelle risorse non ancora utilizzate di cui all'art. 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77.

Senonché l'art. 1 del decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli) avrebbe modificato l'art. 7 del citato d.lgs. n. 158 del 2019 in modo diverso da quello prefigurato dalla Regione, consentendo il rinvio del ripiano del disavanzo nell'esercizio 2021 e non in quello 2020.

Di conseguenza, gli oneri derivanti dalla legge regionale impugnata dovrebbero trovare copertura, secondo quanto disposto dall'indicato art. 3 (rubricato «Clausola di salvaguardia»), nelle risorse non ancora utilizzate di cui all'art. 111 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

Tali risorse, tuttavia, - ad avviso del ricorrente - non sarebbero sufficienti a coprire tutti gli oneri scaturenti dalla legge regionale impugnata.

La legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 sarebbe, quindi, costituzionalmente illegittima in quanto: «a) le quote di ripiano del disavanzo previste per l'anno 2020 non avrebbero potuto costituire idoneo mezzo di copertura finanziaria in presenza di una norma di attuazione - vale a dire l'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, nella versione vigente al momento dell'emanazione della legge, oltre che all'attualità - che prevede il ripiano anche nell'anno 2020 delle quote del disavanzo accertato con il rendiconto 2018. [...]; b) dal punto di vista formale la copertura degli oneri di cui trattasi, facendo affidamento sull'approvazione della norma di attuazione che [avrebbe previsto] il rinvio del ripiano 2020, contrasta con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione il cui disposto, stabilendo che “[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”, esprime il principio secondo cui la copertura finanziaria delle spese deve essere certa ed attuale e tradotta in un formale impegno di spesa sul relativo stanziamento; c) con riferimento alla copertura “alternativa” prevista con la clausola di salvaguardia si ribadisce la sua insufficienza a garantire l'integrale ripristino della quota di ripiano 2020».

Il carattere generico della clausola di salvaguardia, non direttamente correlabile ad alcuno specifico onere discendente dalla legge in esame, comporterebbe l'assenza di copertura degli oneri derivanti dalla legge medesima. Da ciò conseguirebbe l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

I profili di illegittimità costituzionale rilevati, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, non potrebbero essere superati dall'art. 7 della successiva legge della Regione Siciliana 20 gennaio 2021, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021. Disposizioni finanziari varie), posto che tale disposizione introducendo variazioni agli stanziamenti del bilancio 2020 ad esercizio finanziario ormai concluso, contrasterebbe con il principio dell'annualità del bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana la quale, in via preliminare, evidenzia che, sebbene il ricorso investa l'intera legge regionale n. 33 del 2020, le argomentazioni e le censure promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non potrebbero riferirsi a tutte le disposizioni in essa contenute e in particolare all'art. 4 (rubricato «Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 in materia di stabilizzazione del personale precario»), che non avrebbe contenuto finanziario.

Quanto alle censure rivolte all'art. 3 della legge regionale impugnata, osserva la Regione che tale disposizione sarebbe stata adottata sul presupposto che fosse approvata la modifica dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 nel testo già evaso dalla Commissione paritetica nella seduta del 24 novembre 2020, il quale prevedeva, per l'esercizio 2020, il rinvio delle quote di copertura del disavanzo 2018 all'anno successivo a quello di conclusione del periodo di ripiano originariamente previsto. Tale previsione avrebbe consentito di disporre delle risorse destinate al ripiano del disavanzo potendole così utilizzare per altre spese.

Il difetto di copertura scaturito dalla nuova formulazione del citato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 sarebbe stato rimosso dal legislatore regionale attraverso l'utilizzazione delle risorse di cui all'art. 111 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.



2.1.- Afferma inoltre la Regione che la legge di stabilità regionale 2021-2023 (legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale»), in corso di pubblicazione al momento dell'instaurazione del giudizio dinanzi a questa Corte, all'art. 110 avrebbe apportato alcune abrogazioni e modifiche alle leggi della Regione Siciliana n. 33 del 2020, n. 36 del 2020 e n. 1 del 2021. In particolare, l'art. 110 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, ai commi 3, 6 e 7, avrebbe disposto variazioni di bilancio con effetti sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel conto del bilancio del 2020.

Infine, la resistente fa osservare che, con l'art. 3, comma 6, della legge della Regione Siciliana 13 dicembre 2022, n. 18 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022-2024), è stato abrogato l'art. 3 della legge regionale impugnata.

Tali interventi legislativi, ad avviso della difesa regionale, sarebbero risolutori della questione di legittimità costituzionale in esame, motivo per cui, nel corso dell'udienza pubblica, la stessa difesa ha chiesto che fosse dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha ritenuto di non accedere alla richiesta formulata dalla Regione e ha confermato in udienza le proprie censure chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata oppure che fosse disposto il rinvio del giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa.

La legge regionale impugnata prevede una pluralità di misure eterogenee e dispone variazioni al bilancio della Regione Siciliana per l'esercizio 2020, i cui oneri avrebbero dovuto trovare copertura nel risparmio derivante dal rinvio del recupero del disavanzo dell'esercizio 2018 per la quota di pertinenza dell'esercizio 2020; detta operazione era connessa a una proposta di modifica dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019.

Tale modalità di copertura della spesa, ad avviso del ricorrente, non sarebbe costituzionalmente legittima in quanto del tutto ipotetica; infatti, la modifica del citato art. 7, così come operata dall'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2021, non è avvenuta nel senso atteso dalla Regione, prevedendo invece il rinvio del ripiano del disavanzo pregresso nell'esercizio 2021 e non nel 2020. Ne sarebbe conseguita la mancanza di copertura degli oneri derivanti dalla legge regionale impugnata.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la previsione di cui all'art. 3 della legge regionale in esame non avrebbe potuto costituire idoneo mezzo di copertura finanziaria in cogenza dell'allora vigente art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che non consentiva di procrastinare il recupero del disavanzo accertato negli esercizi precedenti.

Facendo affidamento sulla successiva approvazione di una modifica legislativa, la legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui la copertura finanziaria deve essere certa e attuale.

Inoltre, anche la copertura “alternativa” prevista nella clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 3 della legge regionale impugnata violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto non sufficiente a garantire l'integrale copertura degli oneri scaturenti dalla legge regionale in esame.

Precisa, altresì, il ricorrente che i profili di illegittimità costituzionale rilevati non potrebbero essere superati dalla successiva legge reg. Siciliana n. 1 del 2021 la quale, all'art. 7, ha disposto variazioni finanziarie riferite all'esercizio 2020, posto che tale legge sarebbe intervenuta a esercizio finanziario ormai concluso.

Da ciò conseguirebbe l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

2.- Preliminarmente occorre esaminare quanto rilevato dalla difesa regionale in ordine al fatto che le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, incentrate sull'art. 3 della legge regionale impugnata, non potrebbero estendersi all'intera legge e in particolare all'art. 4 (rubricato «Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n 27 in materia di stabilizzazione del personale precario») che non avrebbe «alcun rilievo in relazione al profilo di carattere prettamente finanziario contestato».

In punto di ammissibilità delle questioni promosse, deve evidenziarsi che l'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri investe l'intera legge regionale, composta, come detto, di cinque articoli. Questa Corte ha chiarito che se «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individua-



zione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative tutte coinvolte dalle censure (tra le tante, sentenze n. 128 del 2020, n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 141 del 2010).

Nel caso in esame tutte le censure riguardano il difetto di copertura ex art. 81, terzo comma, Cost. delle disposizioni contenute nella legge regionale impugnata.

In particolare, l'art. 4 in esame stabilisce che: «1. Al comma 8 dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e successive modificazioni dopo le parole “da parte dei comuni” sono aggiunte le parole “e degli enti di area vasta”, le parole “31 dicembre 2020” sono sostituite dalle parole “31 dicembre 2021” e le parole “a decorrere dal 2021” sono sostituite dalle parole “a decorrere dal 2022”».

Non può essere condiviso l'assunto della Regione secondo cui tale disposizione non ha contenuto finanziario e non comporta oneri a carico della Regione in quanto, essa, modificando il comma 8 dell'art. 3 della legge reg. Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario), da un lato, allarga la platea dei soggetti interessati al processo di stabilizzazione del personale precario ricoprendendovi anche gli enti di area vasta; dall'altro, procrastina il termine entro il quale tale processo deve essere concluso, la cui mancata osservanza comporta la riduzione delle assegnazioni ordinarie della Regione in favore di detti enti.

Tali previsioni hanno indubbiamente una ricaduta finanziaria non solo sul bilancio degli enti presso i quali deve essere stabilizzato il personale precario, ma anche sul bilancio della Regione la quale contribuisce finanziariamente alla stabilizzazione del predetto personale. Per tale motivo, l'art. 4 va scrutinato insieme alle altre disposizioni della legge regionale impugnata.

3.- La questione di legittimità costituzionale della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.

La legge regionale in esame si compone di cinque articoli più gli Allegati: l'art. 1 dispone il rifinanziamento di autorizzazioni di spesa e la riduzione di altre; l'art. 2 introduce variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio 2020 e per il triennio 2020-2022; l'art. 3 contiene una clausola di salvaguardia per la copertura degli oneri derivanti dalla legge stessa; l'art. 4 contiene disposizioni in materia di stabilizzazione del personale precario dei comuni e degli enti di area vasta; l'art. 5 dispone la pubblicazione e l'entrata in vigore della legge.

Gli oneri derivanti dalla impugnata legge regionale sono quantificati dall'art. 3 (rubricato «Clausola di salvaguardia») in euro 421.889.971,86, importo corrispondente alla quota di disavanzo pregresso di pertinenza dell'esercizio 2020 da difendere. Più precisamente, tale disposizione prevede che: «1. In caso di mancata approvazione delle modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, determinate dalla Commissione paritetica in data 24 novembre 2020 ed attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri, che prevedono il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro 421.889.971,86, gli oneri della presente legge, per l'importo di euro 351.753.973,32, trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'articolo 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e successive modificazioni».

3.1.- Il richiamato art. 3 prevede due distinte modalità di copertura degli oneri scaturenti dalla legge regionale impugnata, la seconda in via subordinata.

La prima si fonda su una ipotetica futura modifica dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 da parte del legislatore statale che, al momento dell'emanazione della legge regionale, non era intervenuta. Tale previsione, proprio per il suo carattere aleatorio, non poteva costituire la base di una valida e certa copertura della spesa. Peraltro, quando il legislatore statale è intervenuto - con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 - nel modificare l'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, a esercizio 2020 ormai concluso, lo ha fatto in modo diverso da quello ipotizzato dal legislatore regionale.

La richiamata disposizione statale sopravvenuta, difatti, diversamente da quanto previsto dalla Commissione paritetica del 24 novembre 2020, stabilisce: «1. All'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, le parole “non potranno essere ripianate oltre il limite massimo di dieci esercizi” sono sostituite dalle seguenti: “saranno ripianate in dieci esercizi” ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto”».

Questa Corte ha precisato che «“[...] ognqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte”» (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013), e che «[a]nche le autonomie speciali sono tenute [...] a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 190 del 2022).



D'altra parte, il rinvio del recupero del disavanzo 2018 previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, come modificato dal legislatore statale con l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2021, rappresenta una misura eccezionale adottata per fronteggiare una situazione emergenziale, non certo per consentire una dilatazione della spesa corrente e allargare la forbice del disavanzo.

È evidente, pertanto, che la Regione Siciliana non potesse utilizzare le somme destinate a ripianare il disavanzo 2018 per coprire le spese previste dalla legge regionale impugnata, posto che nell'esercizio 2020 non è stato consentito il rinvio del ripiano del disavanzo.

3.2.- La modalità alternativa di copertura prevista in via subordinata dall'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 stabilisce che gli oneri derivanti dalla stessa legge sono finanziati con le risorse «non ancora utilizzate» di cui all'art. 111 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

Tale disposizione - in attuazione degli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - stanzia risorse a favore degli enti territoriali «[a]l fine di garantire alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19» per evitare perturbazioni negli equilibri dei rispettivi bilanci. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente, sono individuati criteri e modalità di riparto delle risorse sulla base della perdita di gettito al netto delle minori spese valutata dal tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze in relazione alla situazione di emergenza e tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese.

Le risorse previste dal citato art. 111 rappresentano, dunque, una misura straordinaria, finalizzata a ripristinare l'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali che, nel periodo della pandemia, si erano visti diminuire le entrate fiscali a causa del blocco delle attività commerciali e industriali e incrementare le spese di carattere sociale e sanitario.

Proprio in ragione di ciò, tali risorse non possono essere impiegate per sostenere oneri ulteriori e diversi, che finiscono per ampliare la spesa corrente e incrementare il disavanzo.

L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020, inoltre, fa riferimento a tali risorse in modo generico, individuandole come «risorse non ancora utilizzate», senza dare contezza della loro effettiva consistenza. Ciò rende la copertura incerta e non definita, priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta in riferimento all'art. 81 Cost. (*ex multis*, sentenza n. 227 del 2019), e insuscettibile di essere correttamente correlata alla dimensione finanziaria degli oneri derivanti dalla legge regionale impugnata (in tal senso, sentenza n. 51 del 2013).

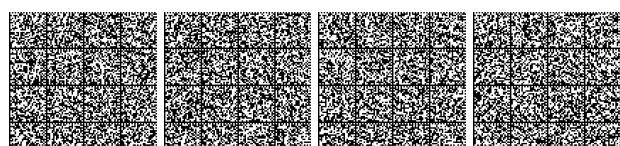
Neppure la previsione alternativa di cui all'art. 3 della legge regionale impugnata è, dunque, compatibile con i canoni costituzionali della correttezza e validità della copertura della spesa, determinando, in tal modo, l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale per violazione del precezzo contenuto nell'art. 81, terzo comma, Cost.

Come questa Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019). Si è già rilevato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precezzo costituzionale”», infatti, «“la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenze n. 274 del 2017 e n. 184 del 2016).

Peraltro, già in precedenza è stato ribadito che «l'art. 81, [terzo] comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008).

Questa Corte ha precisato altresì che la stima e la copertura in sede preventiva devono essere effettuate «secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardan[d]o la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi (sentenza n. 115 del 2012)» (sentenza n. 192 del 2012).

Inoltre, una legge complessa come quella in esame, che prevede molteplici misure eterogenee - quali, ad esempio, spese per il personale, spese per l'esecuzione di lavori e opere pubbliche, spese per servizi di advisory tecnico-finanziari, ricostituzione del fondo previdenziale dell'Istituto regionale del vino e dell'olio ed altro -, avrebbe dovuto «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a



legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili» (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2019).

3.3.- Con riguardo alla normativa regionale sopravvenuta, si osserva che il vizio di legittimità costituzionale della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 non può, contrariamente a quanto ipotizzato dalla difesa regionale, considerarsi sanato dall'art. 7 della successiva legge reg. Siciliana n. 1 del 2021, con il quale la Regione ha disposto variazioni finanziarie alla legge regionale impugnata, posto che tale modifica legislativa è intervenuta nel 2021, a esercizio finanziario 2020 ormai concluso, e che lo stesso art. 7 è stato peraltro successivamente abrogato dall'art. 110 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

3.4.- Neppure la successiva abrogazione dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020, ad opera dell'art. 3, comma 6, della legge della Regione Siciliana 13 dicembre 2022, n. 18 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022-2024) consente il superamento dei profili di legittimità costituzionale della legge in esame, la quale rimane priva di copertura.

L'abrogazione, tra l'altro, è intervenuta a due anni di distanza dalla chiusura dell'esercizio 2020 innestandosi su una situazione economico-finanziaria già definita e quindi non sanabile nei vizi conseguenti all'assenza di copertura di tutti gli interventi previsti.

Non può quindi essere accolta la richiesta della Regione Siciliana, avanzata in udienza, di cessazione della materia del contendere a fronte della non satisfattività delle modifiche normative intervenute.

Sul punto questa Corte ha da tempo precisato che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'esercizio e per le quali sono individuate le risorse necessarie. Infatti, soltanto riferendosi a un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, mirano ad assicurare il tendenziale equilibrio dell'ente e, in generale, la stabilità della finanza pubblica (sentenza n. 213 del 2008).

Il successivo intervento del legislatore regionale comporta un sostanziale svuotamento della funzione della programmazione, ontologicamente propria del bilancio di previsione, che si riflette anche sulla costruzione degli equilibri degli esercizi successivi. Dopo il termine dell'esercizio non è più consentito modificare provvedimenti o fatti gestori in parte entrata e in parte spesa in quanto ciò collide con gli inderogabili principi di annualità e intangibilità del bilancio (sentenza n. 184 del 2016).

Come affermato da questa Corte, il principio di continuità del bilancio «è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto “collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato” (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018).

Ciò comporta che la tenuta dei conti deve rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo perché una sana gestione finanziaria deve tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione. Tale determinazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, coinvolgendo l'equilibrio del bilancio il quale, a sua volta, «esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione» (sentenza n. 89 del 2017).

La legge regionale impugnata, che ha previsto una pluralità di interventi e misure senza una adeguata programmazione e una idonea copertura finanziaria nell'esercizio di riferimento, «disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, “onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività”» (*ex plurimis*, sentenze n. 168 del 2022 e n. 184 del 2016).

Il fine ultimo del bilancio, difatti, è quello di comporre interessi diversi e potenzialmente confliggenti, anche attraverso scelte allocative finalizzate a realizzare l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, che devono trovare il giusto punto di equilibrio nel rispetto dei vincoli finanziari anche sovranazionali, oltre che del principio di equità intra e intergenerazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019).

4.- Per i suesposti motivi, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge reg. Siciliana n. 33 del 2020 in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario).*

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

F.to:  
Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

**T\_230165**

**N. 166**

*Sentenza 24 maggio - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Giudice onorario - Dispensa dal servizio - Casi - Individuazione mediante decreto legislativo - Dispensa per impedimenti di durata superiore a sei mesi anziché «per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni oltre che per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi» - Violazione di principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 21, comma 2.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, nel procedimento vertente tra C. I., Presidente del Consiglio dei ministri, Consiglio superiore della magistratura e Ministero della giustizia, con ordinanza del 6 ottobre 2022, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di C. I., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio; udito l'avvocato Calogero Ingrilli per C. I. e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 ottobre 2022, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, ha sollevato - in riferimento all'art. 76 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), nella parte in cui dispone che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi», in difformità dal criterio stabilito dall'art. 2, comma 10, lettera *a*, della legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), che rinvia all'art. 9, comma 2, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), e successive modificazioni, secondo cui l'infermità costituisce causa di dispensa solo quando impedisca «in modo definitivo» l'esercizio delle funzioni, mentre la durata massima semestrale è prevista solo per gli «altri impedimenti», e quindi per quelli diversi dall'infermità.

2.- Il giudice *a quo* riferisce di essere stato investito nel giudizio principale dell'impugnazione del decreto del Ministero della giustizia emesso il 3 marzo 2020, e della presupposta delibera del Consiglio superiore della magistratura, con cui il ricorrente, C. I., era stato dispensato dall'incarico di vice procuratore onorario della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Trento.

Il TAR Lazio espone che il magistrato onorario assumeva di aver fruito, nello svolgimento del proprio incarico, di un periodo di assenza per malattia (con diagnosi di «dilatazione aneurismatica dell'arteria media ds dell'encefalo») dal 19 settembre 2017 al 6 luglio 2018, senza risultare, tuttavia, «impedito in modo definitivo» all'esercizio delle funzioni.

Il 4 giugno 2018 il Procuratore della Repubblica di Trento aveva comunicato, ai sensi dell'art. 21, comma 6, del d.lgs. n. 116 del 2017, che era stato superato il periodo di sei mesi di assenza per malattia, con proposta di dispensa dall'incarico che il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Trento aveva inviato al competente consiglio giudiziario.

Il successivo 8 luglio C. I. aveva chiesto la revoca della proposta di dispensa e di poter riprendere immediatamente il servizio essendosi concluso il periodo di convalescenza dalla sofferta patologia, ma il consiglio giudiziario aveva fatto propria la proposta di dispensa del Procuratore generale e disposto la trasmissione degli atti al Consiglio superiore della magistratura.

Nel corso del procedimento, espletata l'audizione dell'interessato, il consiglio giudiziario aveva confermato in data 20 giugno 2019 la precedente delibera, e il CSM aveva dispensato dall'incarico C. I. Era seguito il pedissequo decreto del Ministro della giustizia.

3.- Il Collegio rimettente riferisce di aver rigettato con sentenza non definitiva il secondo motivo di ricorso - con cui la parte denunciava violazione, falsa ed errata applicazione di legge, per mancata trasmissione del testo definitivo della legge delegata dal Consiglio dei ministri al Presidente della Repubblica nel termine previsto dall'art. 14, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del



Consiglio dei ministri), oltre che per inosservanza di oneri di comunicazione propri del procedimento amministrativo e mancati adempimenti endo-procedimentali - e costruisce sul primo motivo di ricorso il sollevato dubbio di legittimità costituzionale della norma delegata.

3.1.- Espone il TAR Lazio che con la prima censura il ricorrente aveva denunciato eccesso di potere da sviamento, straripamento e travisamento dei fatti, nel rilievo che la delibera con cui era stata disposta la dispensa del magistrato onorario era viziata, in quanto adottata in applicazione dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017, a sua volta emanato «in violazione dell'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega con riferimento alla legge 28 aprile 2016, n. 57».

3.2.- Osserva il giudice *a quo*, in adesione al dubbio sollevato dal ricorrente, che la legge n. 57 del 2016, nel dettare i criteri direttivi della delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria, aveva previsto che, nell'esercizio della stessa, si provvedesse a disciplinare i casi di decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio, nel senso di applicare il regime di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991, e successive modificazioni, secondo cui «[i]l giudice di pace è dispensato, su sua domanda o d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».

Il legislatore delegato, invece, in contrasto con la richiamata previsione, ha stabilito, con la disposizione censurata, che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi», senza distinguere tra infermità e altri impedimenti.

4.- Quanto alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che, sulla base del tenore letterale della disposizione, il gravame dovrebbe essere rigettato essendosi prolungata l'assenza del ricorrente dal servizio oltre il semestre, mentre dall'accertamento della illegittimità costituzionale della disposizione scrutinata per eccesso di delega derivebbe l'esito favorevole del gravame, con l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

5.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che la legge di delega n. 57 del 2016 - dopo aver disposto, al comma 1 dell'art. 1 (rubricato «Contenuto della delega»), che «[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 2, uno o più decreti legislativi diretti a: [...] i) regolamentare i casi di decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio», al comma 10, lettera *a*) del successivo art. 2 (Principi e criteri direttivi) - nel fissare i principi e i criteri direttivi cui il legislatore delegato si sarebbe dovuto attenere, stabilisce che «a tutti i magistrati onorari si applichi la disciplina della decadenza e della dispensa dal servizio, prevista dall'articolo 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374 e successive modificazioni», disposizione che, a sua volta, al comma 2, recita, come precisato: «[i]l giudice di pace è dispensato, su sua domanda o d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».

5.1.- Il giudice *a quo*, nel raffronto tra il tenore letterale delle due disposizioni, apprezza pertanto l'esistenza di un contrasto tra il criterio di delega e l'applicazione di esso nel decreto delegato.

Esponde il rimettente che la legge n. 57 del 2016 definisce con precisione il contenuto del potere legislativo delegato attraverso il «rinvio automatico e globale» all'art. 9 della legge n. 374 del 1991, vincolando, in tal modo, l'esercizio della delega alla previsione dell'applicazione a tutti i magistrati onorari di tale disciplina, secondo la quale l'infermità è causa di dispensa in quanto impedisca «in modo definitivo» l'esercizio delle funzioni, mentre la durata massima semestrale è stabilita solo per gli «altri impedimenti», diversi dall'infermità.

Il decreto delegato ha invece previsto la dispensa per qualsiasi impedimento che si protragga oltre sei mesi, senza riportare la più favorevole regolamentazione prevista dalla legge n. 374 del 1991 per le infermità e senza effettuare alcuna distinzione tra i vari tipi di impedimento.

5.2.- La delega sarebbe stata quindi esercitata in termini diversi da quelli stabiliti, incidendo sul migliore trattamento previsto nella legge n. 57 del 2016 per la malattia, senza che il Governo nella relazione illustrativa di presentazione del decreto legislativo al Parlamento e al CSM - nell'affermare che la disposizione sulla dispensa per malattia mutuava la disciplina prevista dall'art. 9 della legge n. 374 del 1991 per i giudici di pace - avesse offerto chiarimento alcuno in ordine alla diversa opzione adottata.

6.- Con atto depositato il 28 novembre 2022, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi la questione inammissibile o non fondata.

6.1.- Sotto il primo profilo, per la difesa erariale la questione è motivata in modo generico e comunque insufficiente in riferimento al parametro violato ed all'evocato petitum di illegittimità costituzionale.

Il giudice *a quo* non avrebbe spiegato, in modo chiaro e preciso, quali siano le ragioni del contrasto con l'art. 76 Cost. e quali le invocate modifiche della norma oggetto di dubbio.



6.2.- La questione sarebbe inoltre priva di rilevanza, non essendo corretta l'interpretazione fornita dal rimettente del criterio della legge delega.

Ad avviso dell'interveniente, l'art. 9 della legge n. 374 del 1991 andrebbe inteso, infatti, «nel senso che il termine di sei mesi (c.d. periodo di comporto) [sia] elemento costitutivo della fattispecie della dispensa solo nell'ipotesi in cui non vi sia una infermità che impedisca in via definitiva l'esercizio delle funzioni».

Pertanto, se la definitività dell'impedimento, quanto al profilo medico-sanitario, rende inutile l'attesa del termine di sei mesi ai fini della dispensabilità di colui che risulti inabile al servizio, per ogni altro impedimento tendenzialmente non definitivo, compresa l'infermità, invece, il legislatore richiederebbe che l'impossibilità di prestare servizio si protragga per oltre sei mesi.

Il pronomine «altri» utilizzato nell'ordito della norma in connessione agli impedimenti sarebbe indicativo di una diversità rispetto al criterio della definitività dell'impedimento e non rispetto alla sua natura.

6.3.- La questione sarebbe comunque non fondata, rappresentando la norma oggetto di dubbio una più favorevole disciplina, diretta a fissare per tutti i tipi di impedimento, e quindi anche in caso di infermità definitiva, il termine semestrale prima non previsto.

7.- Con atto depositato il 10 novembre 2022, si è costituito, in proprio, C. I. che, dedotte l'ammissibilità e la fondatezza della questione, ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017 per contrasto con il criterio di delega stabilito dall'art. 2, comma 10, lettera *a*, della legge n. 57 del 2016, là dove rinvia all'art. 9 della legge n. 374 del 1991.

7.1.- In punto di rilevanza, deduce la parte che la normativa censurata è stata applicata al ricorrente - magistrato onorario dispensato dal servizio in seguito ad un'assenza superiore a sei mesi - come previsto dal decreto delegato, in via generale e per ogni impedimento, senza alcuna indagine sul carattere definitivo, o meno, dell'incidenza della patologia riscontrata sull'esercizio delle funzioni.

Il criterio fissato nella legge delega avrebbe invece comportato un trattamento di maggior favore della fattispecie, in quanto la dispensa avrebbe dovuto essere adottata solo ove l'infermità fosse stata impeditiva, in modo definitivo, dell'esercizio delle funzioni, presupposto, in concreto, non esistente e, comunque, in nessun modo accertato.

7.2.- In punto di non manifesta infondatezza, espone ancora la parte che la legge delega avrebbe individuato in modo preciso il contenuto del potere legislativo delegato attraverso il rinvio automatico, e per intero, all'art. 9 della legge n. 374 del 1991, ed avrebbe vincolato, in tal modo, l'esercizio della delega alla previsione dell'applicazione di tale disciplina per tutti i magistrati onorari, stabilendo che l'infermità è causa di dispensa ove impedisca «in modo definitivo» l'esercizio delle funzioni, mentre la durata massima semestrale è stabilita solo per gli «altri impedimenti» diversi dall'infermità.

Viene richiamato l'indirizzo interpretativo di questa Corte secondo il quale la discrezionalità del Governo in attuazione della delega è, in via progressiva, ristretta in ragione di una maggiore puntualizzazione, analiticità e dettaglio dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delega, e si menzionano diverse sentenze (n. 84 del 2017, n. 153 e n. 132 del 2014, n. 184 del 2013, n. 272 del 2012, n. 293 del 2010, n. 98 del 2008, n. 340 e n. 54 del 2007, n. 163 e n. 126 del 2000, n. 259 e n. 69 del 1991, n. 224 del 1990, n. 178 del 1984 e n. 226 del 1976) e ordinanze (n. 213 del 2005 e n. 490 del 2000) confermate dell'orientamento.

Nell'ipotesi di specie avrebbe potuto leggersi «quasi un caso limite» in cui il «legislatore-Parlamento», con l'art. 9 della legge n. 374 del 1991 nel testo risultante dall'art. 7, comma 1, della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale), aveva fissato, in modo preciso ed esauriente, il principio e criterio direttivo in presenza di malattia, con determinazione per relationem (sono menzionate le sentenze n. 87 del 1989, n. 156 del 1987 e n. 72 del 1957), nell'intento di garantire «un obiettivo minimo di tutela» della salute di colui che si trovi a prestare, con carattere continuativo anche se non stabile, un'attività onoraria inserita nell'esercizio di funzioni pubbliche giurisdizionali.

Il legislatore della delega, attraverso il rinvio alla norma preesistente, avrebbe voluto delimitare l'ipotesi della «dispensa per "malattia"» al solo caso di impedimento per patologia non reversibile, come pure confermato dal sintagma «o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi» contenuto nell'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991 al quale non può che riconoscersi, nel significato suo proprio, secondo la parte costituita, la volontà del legislatore di evocare un impedimento «differente o diverso» dalla malattia.

E, d'altro canto, la differenziazione di due ipotesi di malattia, l'una da impedimento con effetti permanenti e definitivi, l'altra di durata ultrasemestrale, avrebbe finito per rendere superflua la previsione della prima, che sarebbe comunque confluita nella seconda.



L'espresso riferimento ad una norma chiara e precisa escluderebbe, ad avviso della parte, quelle esigenze di particolare riempimento che abilitano il Governo, nel silenzio serbato dal legislatore delegante, all'esercizio di una maggiore discrezionalità in attuazione della delega.

7.3.- A prescindere, poi, dal contrasto con la legge di delega, la concreta applicazione che della disposizione censurata è stata operata negli atti impugnati sarebbe manifestamente illogica e irragionevole, in quanto la natura definitiva dell'impedimento per malattia richiede, fino alla stabilizzazione delle condizioni di salute, il decorso di un periodo di cura ed osservazione che travalica, nella maggior parte dei casi, il periodo di sei mesi previsto in modo arbitrario dal legislatore delegato per ogni ipotesi.

### *Considerato in diritto*

1.- Il TAR Lazio, sezione prima, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017, nella parte in cui dispone che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi», in riferimento all'art. 76 Cost.

Secondo il rimettente, con la disciplina censurata il legislatore delegato avrebbe violato i principi e criteri direttivi dettati dal legislatore delegante che, all'art. 2, comma 10, lettera *a*, della legge n. 57 del 2016, aveva previsto che il Governo, nell'esercizio della delega, provvedesse a regolamentare i casi di decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio (ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *i*, della citata legge n. 57 del 2016), stabilendo che a tutti i magistrati onorari si applicasse il regime di cui all'art. 9 della legge n. 374 del 1991, istitutiva del giudice di pace, e successive modificazioni.

Tale disposizione, espressamente richiamata nella legge di delega n. 57 del 2016, prevede, al comma 2, che: «[i]l giudice di pace è dispensato, su sua domanda o d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».

Dal differente tenore testuale delle due disposizioni a confronto il rimettente deduce che il Governo avrebbe esercitato la delega in modo costituzionalmente illegittimo.

Osserva al riguardo il giudice *a quo* che nel decreto delegato è venuta meno, in spregio al criterio posto dalla legge di delega, la distinzione tra la disciplina dell'infermità - che, secondo l'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991, come sostituito dall'art. 7, comma 1, della legge n. 468 del 1999, comporta la dispensa dal servizio solo in quanto impeditiva, in modo definitivo, dell'esercizio delle funzioni del magistrato onorario - e gli altri impedimenti, di diversa natura, rispetto ai quali la dispensa è destinata ad operare solo in caso di durata ultrasemestrale degli stessi.

2.- In via preliminare va esaminata l'eccezione, sollevata dalla difesa erariale, di inammissibilità della questione dedotta, per prospettata genericità e insufficienza della motivazione in riferimento al parametro violato e all'invocato petitorum.

#### 2.1.- L'eccezione non è fondata.

Nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* provvede a richiamare la disposizione delegata (l'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017) e quella di delega (art. 2, comma 10, lettera *a*, della legge n. 57 del 2016) di cui coglie nel rinvio all'art. 9 della legge n. 374 del 1991 il criterio applicativo per poi costruire - sul disallineamento letterale delle due previsioni - con chiarezza nelle premesse logiche e nelle relative ricadute applicative, il sospetto di illegittimità costituzionale.

La disposizione delegata - sostiene il rimettente, così precisando il suo pensiero e fugando ogni dubbio di inadeguatezza della motivazione sulla ritenuta non manifesta infondatezza della questione - viola il parametro di cui all'art. 76 Cost. perché, di contro al principio e criterio fissato nella legge di delega, prevede una sola indistinta causa di dispensa del magistrato onorario - l'assenza dal servizio per oltre un semestre -, obliterando quella parte della norma di delega che, nel richiamarlo espressamente, sottrae invece l'impedimento di salute alla disciplina dell'ultrasemestralità.

#### 3.- Venendo al merito, la questione è fondata, nei sensi di seguito precisati.

3.1.- Si rende necessaria una sia pur sintetica ricognizione delle coordinate delineate dalla giurisprudenza costituzionale sulla delega legislativa in relazione al suo concreto esercizio da parte del Governo ove, come nella ipotesi in esame, si denunci la violazione dell'art. 76 Cost., nella dedotta non conformità della disposizione delegata alla volontà del legislatore.

Questa Corte ha costantemente affermato che la verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa.



In sintesi, per definire il contenuto di questa, si deve tenere conto del complessivo contesto normativo in cui si inseriscono la legge delega, i relativi principi e criteri direttivi e le finalità che la ispirano, che rappresentano non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche gli strumenti di interpretazione della loro portata (tra le tante, sentenze n. 133 del 2021, n. 84 del 2017, n. 250 del 2016, n. 194 del 2015 e n. 153 del 2014).

La legge delega è dunque fondamento e limite del potere legislativo delegato; essa, se, da una parte, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque non idonee ad indirizzarne l'attività, dall'altra, «può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di “riempimento” normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione “legislativa”» essendo il legislatore delegato chiamato «a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (sentenza n. 104 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

3.2.- Se la delega legislativa non esclude in capo al legislatore delegato ogni discrezionalità, tuttavia la maggiore o minore ampiezza di quest'ultima va apprezzata e ritenuta «in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega», nel rilievo che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] margini di discrezionalità occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente» (sentenza n. 153 del 2014 e, nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 175 del 2022, n. 231 e n. 174 del 2021, n. 184 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010).

3.3.- Ciò premesso, venendo al caso in esame, si rileva che la legge n. 57 del 2016, dopo aver disposto, al comma 1 dell'art. 1 (rubricato «Contenuto della delega»), che «[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 2, uno o più decreti legislativi diretti a [per quanto rileva]: *i*) regolamentare i casi di decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio», al comma 10, lettera *a*), del successivo art. 2 (rubricato «Principi e criteri direttivi»), nel fissare i principi ed i criteri direttivi cui il legislatore delegato si sarebbe dovuto attenere, stabilisce che «a tutti i magistrati onorari si applichi la disciplina della decadenza e della dispensa dal servizio, prevista dall'articolo 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374 e successive modificazioni».

Detto art. 9, come sostituito dall'art. 7, comma 1, della legge n. 468 del 1999, al comma 2, prevede che «[i]l giudice di pace è dispensato, su sua domanda o d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi»

Per il riportato sistema di richiami viene definita una trama normativa, inequivoca, in cui la disposizione della legge di delega concorre a formare il parametro violato e l'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991 - norma compiuta, integrativa non più, e non solo, di un principio o criterio direttivo, ma di una vera e propria regula iuris - nella sua portata vale a ridurre, in modo corrispondente, i margini di discrezionalità ed il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato.

3.4.- L'art. 21, comma 2, del d.lgs. delegato n. 116 del 2017, là dove stabilisce che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi» elimina uno dei sintagmi integrativi dell'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991.

Il raffronto tra le due disposizioni evidenzia inequivocabilmente come l'infermità quale causa di impedimento venga ignorata nella previsione delegata, che convoglia nell'unica indistinta categoria dell'impedimento ultrasemestrale ogni regolamentazione della dispensa dal servizio del magistrato onorario, discostandosi, in tal modo, dalla stessa disposizione delegante.

3.5.- Né l'indicata struttura dell'art. 21 citato ed i suoi rapporti con la legge di delega ed il parametro normativo interposto consentono una interpretazione conservativa che della norma oggetto di dubbio preservi la portata, in quanto espressiva di una discrezionalità guidata, nel suo esercizio, dai principi e criteri della legge di delega, quale mera ragionevole espansione di un contenuto, nel resto mantenuto nel suo fondamento.

3.6.- La legge di delega e quella delegata delineano infatti disposizioni completamente differenti, sostenute da distinte rationes, ove si consideri che il frammento del disposto venuto meno nella norma delegata è espressivo di una diversa causa di dispensa meritevole, nella sua autonomia, di mantenere menzione anche nella stessa norma delegata.

Il riferimento all'infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni vale, infatti, a dare contenuto ad una distinta categoria, il cui richiamo si pone in funzione di limite allo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo e quale termine diretto a vincolare il legislatore delegato. La sua eliminazione nella previsione delegata espunge così uno dei contenuti precettivi della disposizione di delega.

La norma delegata non diviene in tal modo espressiva di una mera sintesi semplificativa del sistema rendendo più agevole l'applicazione della dispensa dal servizio nell'adottata unica prospettiva della durata ultrasemestrale dell'assenza del magistrato onorario, e non realizza una più agevole interpretazione della norma delegante di cui provveda ad eliminare contraddizioni e contenuti oscuri.



3.7.- Che la legge delegata non sia di mero completamento di quella di delega, nell'esercizio della ragionevole discrezionalità rispettosa dei principi della seconda, è evidenza che riceve conferma nell'art. 33 (rubricato «Abrogazioni») del d.lgs. n. 116 del 2017 che, al comma 1, dispone che: «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogati: [...] b) gli articoli [...] 9 [...] della legge 21 novembre 1991, n. 374»).

Né può ritenersi che, attraverso la operata abrogazione, si sia inteso semplicemente soddisfare un'esigenza di maggiore fluidità e funzionalità del meccanismo applicativo. La disposizione integrativa del parametro violato cade, invero, qui, per mano del legislatore delegato, il cui potere viene in conseguenza esercitato nella materia della dispensa della magistratura onoraria non più entro i confini della legge n. 57 del 2016, ma al di fuori di essa, rivelando della previsione delegata la novità, per intervenuto suo svincolo dalla regola della legge di delega.

4.- Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. è, pertanto, fondata.

5.- Va, qui, ulteriormente precisato che il criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 10, lettera *a*), della stessa legge n. 57 del 2016 reca, come già chiarito, una vera e propria regula iuris, compiuta nei suoi contenuti e portatrice di una diretta e stringente disciplina della fattispecie di cui si tratta, che non lascia margini a scelte discrezionali del legislatore delegato, una volta esercitata la delega.

È necessario dunque ripristinare, con la presente pronuncia, la regola dettata dalla legge di delega.

6.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017, nella parte in cui prevede, al primo periodo, che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi» anziché «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), nella parte in cui prevede, al primo periodo, che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi» anziché «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230166



N. 167

*Sentenza 7 giugno - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Anticipazione, da parte dell'erario, delle spettanze dovute all'ausiliario del magistrato nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal PM - Estensione al procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal PM - Omessa previsione - Violazione del principio di egualianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua.***

**Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Anticipazione, da parte dell'erario, delle spettanze dovute all'ausiliario del magistrato nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal PM - Verifica reddituale dell'interdicendo e dell'inabilitando - Estensione al procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal PM - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

**Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Anticipazione, da parte dell'erario, delle spettanze dovute all'ausiliario del magistrato nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal PM - Verifica reddituale dell'interdicendo e dell'inabilitando - Possibile ripetizione, da parte dello Stato, delle spese nei confronti di tutori e curatori - Estensione al procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal PM - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 145, comma 1.
- Costituzione, artt. 1, 3, 4, 24, 35, primo comma, e 36 Cost.

## 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. 145, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Macerata, sezione civile, sull'istanza proposta da I. P., con ordinanza del 23 novembre 2022, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 23 novembre 2022, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2022, il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Macerata, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 24, 35, primo comma, e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 145, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)».

1.1.- Il rimettente premette di essere investito della decisione sul ricorso con il quale il pubblico ministero presso il medesimo Tribunale ha chiesto la nomina di un amministratore di sostegno in favore di una cittadina ucraina che gode della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, della decisione di esecuzione (UE) n. 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea, e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 marzo 2022 (Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso).

Il giudice *a quo* riferisce, inoltre, di avere, con ordinanza del 21 ottobre 2022, nominato un interprete per procedere all'ascolto della beneficiaria ai sensi dell'art. 407, secondo comma, del codice civile, non parlando quest'ultima la lingua italiana.

Espone, ancora, che, espletata l'audizione all'udienza del 15 novembre 2022, l'ausiliario designato, con istanza depositata il 21 novembre 2022, ha richiesto la liquidazione dell'onorario per l'opera prestata.

1.2.- Tanto premesso, il rimettente ritiene che l'art. 145, comma 1, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui - nel prevedere che «[n]el processo di interdizione e di inabilitazione promosso dal pubblico ministero le spese sono regolate dall'articolo 131, eccetto per gli onorari dovuti al consulente tecnico dell'interdicendo o dell'inabilitando, e all'ausiliario del magistrato, i quali sono anticipati dall'erario» - non contempla il procedimento per l'apertura dell'amministrazione di sostegno promosso dal pubblico ministero, determini una evidente disparità di trattamento tra gli ausiliari nominati nel procedimento ex artt. 404 e seguenti cod. civ. e quelli designati nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione, in contrasto con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non ravvisandosi ragioni che giustifichino una disciplina differenziata degli istituti posti a confronto.

Osserva il giudice *a quo* che, all'epoca dell'adozione del d.P.R. n. 115 del 2002, il procedimento per la nomina dell'amministratore di sostegno non era ancora contemplato dall'ordinamento, essendo stato introdotto soltanto con 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).

Si rileva nell'ordinanza di rimessione che «tale spiegazione ovviamente non giustifica la lacuna e la conseguente disparità di trattamento che in tal modo si sono venute a creare».

Tuttavia, all'evidenziata lacuna non potrebbe porsi rimedio in via ermeneutica, attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata, ostendovi, secondo il rimettente, il tenore testuale del citato art. 145, comma 1, t.u. spese di giustizia, il quale si riferisce soltanto all'interdizione e all'inabilitazione, nonché la «diversità dell'istituto dell'amministrazione di sostegno» rispetto alla interdizione e alla inabilitazione. Solo una pronuncia di illegittimità costituzionale additiva o l'intervento del legislatore potrebbero, quindi, emendare il vizio denunciato.

1.2.1.- Osserva, inoltre, il rimettente che, considerata la natura del procedimento di cui si tratta, non vi sono altri soggetti a carico dei quali possa essere posto l'onorario spettante all'interprete, né tale compenso può gravare sulla persona in favore della quale è stata chiesta l'apertura dell'amministrazione di sostegno «specie là dove il ricorso del pubblico ministero sia rigettato».

1.3.- Sotto altro profilo, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 1, 4, 24, 35, primo comma, e 36 Cost., in quanto, alla stregua del suo contenuto precettivo, nel caso di specie, l'ausiliario del giudice dovrebbe svolgere la propria opera gratuitamente.

1.4.- Da ultimo, il giudice *a quo*, nel presupposto che le questioni sollevate assumano rilevanza soltanto ai fini della pronuncia sull'istanza avanzata dall'interprete designato, e non anche della decisione sul ricorso per la nomina dell'amministratore di sostegno, ha ritenuto di disporre la sospensione, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), del solo procedimento di liquidazione del compenso per l'ausiliario.



2.- Le parti del giudizio *a quo* non si sono costituite nel presente giudizio, né in esso è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Considerato in diritto*

1.- Il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Macerata, sezione civile, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 145, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 24, 35, primo comma, e 36 Cost.

La disposizione censurata stabilisce che «[n]el processo di interdizione e di inabilitazione promosso dal pubblico ministero le spese sono regolate dall'articolo 131, eccetto per gli onorari dovuti al consulente tecnico dell'interdicendo o dell'inabilitando, e all'ausiliario del magistrato, i quali sono anticipati dall'erario».

1.1.- Ad avviso del rimettente, tale previsione, non contemplando anche il procedimento relativo alla istituzione dell'amministrazione di sostegno introdotto dal pubblico ministero, realizzerebbe una irragionevole disparità di trattamento «rispetto agli ausiliari nominati nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione instaurati su ricorso del pubblico ministero, in palese contrasto con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.», non essendo ravvisabili ragioni che giustifichino una disciplina differenziata delle fattispecie in comparazione.

1.2.- L'art. 145, comma 1, t.u. spese di giustizia violerebbe, altresì, gli artt. 1, 4, 24, 35, primo comma, e 36 Cost., in quanto, non essendo individuabili, nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal pubblico ministero, soggetti ai quali possa imputarsi l'onere delle spettanze dell'ausiliario del giudice, la mancata inclusione di tale procedimento tra quelli espressamente previsti dalla norma censurata comporterebbe che il professionista designato svolga la sua opera a titolo gratuito.

2.- Lo scrutinio delle questioni sollevate richiede una ricostruzione della portata e della *ratio* della disposizione oggetto di censura, oltre che delle caratteristiche essenziali del sistema normativo in cui essa si inserisce.

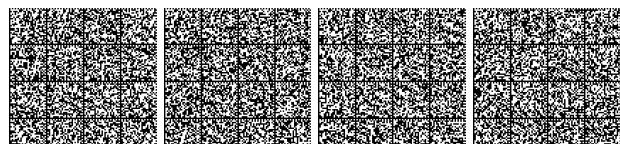
2.1.- L'art. 145, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, introducendo un'eccezione al principio generale espresso dall'art. 8 dello stesso testo unico, secondo il quale, nei processi civile, amministrativo, contabile e tributario, ciascuna parte è onerata di «provvede[re] alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede» e di anticiparle per gli atti necessari al processo «quando l'anticipazione è posta a suo carico dalla legge o dal magistrato», detta una speciale disciplina delle spese processuali, in forza della quale, nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal pubblico ministero, opera *ex lege* il regime degli effetti dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato dettato dall'art. 131 del medesimo testo unico.

Si fa eccezione per gli onorari dovuti al consulente tecnico dell'interdicendo o dell'inabilitando, e all'ausiliario del magistrato, che sono anticipati dall'erario. Nella previsione originaria del citato art. 131, comma 3, in effetti, gli onorari e le indennità dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato erano prenotati a debito, a domanda, qualora non fosse stata possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale erano poste le spese processuali.

Questa Corte, con la sentenza n. 217 del 2019, ha poi dichiarato la illegittimità costituzionale della citata disposizione nella parte in cui non prevedeva, per le spese ivi indicate, l'anticipazione da parte dell'erario, per contrasto con il principio di ragionevolezza, alla stregua del rilievo che essa solo assicura l'effettività del pagamento dei compensi di cui si tratta, sottraendolo all'alea dell'annotazione a futura memoria, condizionata alla eventualità del recupero della somma.

2.2.- L'art. 145, comma 1, t.u. spese di giustizia, del resto, come evidenziato dalla relazione illustrativa che accompagna lo schema dello stesso d.P.R., ha recepito la statuizione additiva della sentenza n. 112 del 1967, con la quale questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del previgente art. 436 del regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2700 (Col quale è approvata la Tariffa per gli atti giudiziari in materia civile), abrogato dal testo unico in materia di spese di giustizia del 2002, nei limiti in cui non prevedeva l'anticipazione, da parte dell'erario, degli onorari spettanti al consulente tecnico e agli altri ausiliari del giudice nei processi di interdizione e di inabilitazione promossi dal pubblico ministero.

La citata pronuncia aveva osservato che la disposizione censurata, per come interpretata, recava vulnus al principio di egualianza, «non risultando giustificata la destinazione (*recte*: distinzione) operata fra processo penale e processo civile, allorquando il P.M., esercitando in entrambi i casi il diritto di azione nel pubblico interesse, richiede l'opera di un ausiliare. Il P.M. che promuove l'azione civile per la tutela degli interessi delle persone incapaci, e cioè di quegli stessi interessi che sono tutelati dalla legge, esercita una funzione non dissimile da quella penale».



Ne derivava, a giudizio della Corte, «una identità di posizione - avvalorata altresì dagli argomenti addotti dalla giurisprudenza a sostegno della tesi che il P.M. non può essere condannato al pagamento delle spese in caso di soccombenza -, la quale non consente discriminazioni, per quanto attiene alla anticipazione di onorari, tra gli ausiliari la cui opera viene richiesta da un identico organo».

2.3.- In continuità con la disciplina derivata dalla pronuncia ora ricordata, l'art. 145 del d.P.R. n. 115 del 2002 ha istituito, dunque, per quanto interessa il presente giudizio, un'ipotesi di anticipazione erariale del compenso spettante all'ausiliario nominato nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal pubblico ministero, che si giustifica in ragione della impossibilità di porre il relativo onere economico a carico della parte attrice.

2.4.- L'ammissione d'ufficio dell'interdicendo e dell'inabilitando al patrocinio a spese dello Stato e alla conseguente anticipazione erariale delle stesse spettanze dell'ausiliario del magistrato viene seguita, peraltro, da una verifica dei dati reddituali del soggetto della cui capacità si discute, prodromica all'eventuale recupero delle somme anticipate.

Lo stesso art. 145, al comma 2, dispone, infatti, che, «[p]assata in giudicato la sentenza, l'ufficio richiede a tutori e curatori, nella qualità, di presentare entro un mese la documentazione prevista dall'articolo 79, comma 1, lettera c); alla scadenza del termine, l'ufficio chiede all'ufficio finanziario gli adempimenti di cui all'articolo 98, comma 2, trasmettendo l'eventuale documentazione pervenuta».

Il comma 3 della medesima disposizione stabilisce, infine, che «[l]o Stato ha diritto di ripetere le spese nei confronti dei tutori e curatori, nella qualità, se il magistrato con decreto accerta il superamento dei limiti di reddito previsti per l'ammissione al patrocinio nei processi civili, sulla base della documentazione richiesta ai beneficiari o sulla base degli accertamenti finanziari».

2.4.1.- Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, l'ufficio del pubblico ministero non può essere condannato al pagamento delle spese del giudizio nell'ipotesi di soccombenza, trattandosi di un organo propulsore dell'attività giurisdizionale cui sono attribuiti poteri, diversi da quelli delle parti, meramente processuali ed esercitati per dovere d'ufficio e nell'interesse pubblico (ex aliis, da ultimo, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 19 novembre 2021, n. 35513).

La stessa Corte di cassazione ha precisato che il pubblico ministero, così come non può sostenere l'onere delle spese processuali nell'ipotesi di soccombenza, non può neppure essere destinatario di una pronuncia di condanna alla rifusione delle spese quando risulti soccombente uno dei suoi contraddittori (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 marzo 2004, n. 5165).

2.4.2.- Tali affermazioni muovono dal presupposto per il quale il pubblico ministero, quando promuove l'azione civile, rimane estraneo alla res controversa, tanto che il giudicato che si forma all'esito del giudizio riguarda soltanto i soggetti del rapporto sostanziale in esso dedotto.

Ciò in quanto, i casi, tassativamente previsti dalla legge, in cui tale organo è legittimato a esperire l'azione civile, riflettono l'interesse pubblico alla tutela di determinate situazioni giuridiche soggettive, per l'eventualità in cui manchi, o rimanga inerte ovvero non sia in grado di agire in giudizio, un titolare che faccia valere dette situazioni.

2.5.- Poiché, dunque, il pubblico ministero è escluso dal riparto delle spese dei processi di interdizione e di inabilitazione in cui è attore, in caso di sua soccombenza, l'ausiliario del giudice, valendosi del carattere solidale - derivante dalla finalizzazione della propria attività all'interesse comune di tutte le parti (ex aliis, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 9 febbraio 2018, n. 3239) - dell'obbligazione di pagamento delle proprie spettanze, potrebbe richiederne l'adempimento all'interdicendo e all'inabilitando, ma tali soggetti non potrebbero, nei rapporti interni, rivalersi sul loro contraddittore.

2.5.1.- Inoltre, come confermato dalla stessa relazione illustrativa che accompagna lo schema del testo unico in materia di spese di giustizia, l'introduzione, ad opera della norma in scrutinio, di una ipotesi di anticipazione erariale *ex lege* sottende la valutazione secondo la quale, alla stregua della comune esperienza, se l'azione viene esercitata dal pubblico ministero, è verosimile che la persona della cui capacità si discute versi in una situazione di solitudine e di indigenza, non avendo parenti che possano esperirla a protezione dei suoi interessi.

3.- Alla luce di tali premesse va esaminata la questione di legittimità costituzionale oggi sollevata.

3.1.- Essa è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 145, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 ammette l'anticipazione erariale delle spese processuali - e, dunque, per quanto specificamente interessa il presente giudizio, anche delle spettanze dell'ausiliario del magistrato - con esclusivo riferimento ai procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal pubblico ministero, senza includere, quindi, nel suo ambito di applicazione quello di nomina dell'amministratore di sostegno introdotto dallo stesso organo giudiziario.

Proprio tale limitazione comporta la violazione del principio di egualità evocato dal giudice rimettente.



3.2.- La mancata considerazione, nella disposizione censurata, di quest'ultimo procedimento determina, infatti, una differenziazione del regime del carico delle spese non supportata da una ragionevole giustificazione.

Come già evidenziato, la *ratio* dell'impegno erariale ivi previsto va rinvenuta nella esigenza di correggere l'irrazionalità delle conseguenze derivanti dalla impossibilità di imputare le spese processuali all'organo propulsore dell'attività giurisdizionale, in quanto titolare di una legittimazione *ex lege* svincolata dal rapporto sostanziale dedotto in giudizio e strumentale alla tutela di un interesse pubblico.

3.3.- Ebbene, anche il procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno, quando è introdotto su ricorso del pubblico ministero, soggiace al principio secondo il quale, nei processi civili instaurati da tale organo, la parte attrice è sottratta al carico delle spese processuali.

Va, ancora, considerato che all'amministrazione di sostegno richiesta dal pubblico ministero può essere riferita la stessa valutazione, sottesa alla fattispecie di patrocinio *ope legis* oggetto di scrutinio, per la quale, secondo la comune esperienza, qualora il procedimento venga instaurato su iniziativa del pubblico ministero, il soggetto interessato versa presumibilmente in condizioni di solitudine e non dispone di mezzi economici sufficienti per sostenere i costi del processo.

Anche in questa ipotesi, infatti, l'obbligo di pagamento del compenso per l'ausiliario del giudice, avendo carattere solidale, ma non potendo in nessun caso essere posto a carico del ricorrente, sarebbe destinato a gravare sullo stesso destinatario della misura di protezione, il quale, tuttavia, come già rilevato, con ogni probabilità è insolvibile.

In definitiva, nel procedimento ex artt. 404 e seguenti cod. civ., così come in quelli di interdizione e di inabilitazione, sussiste l'esigenza di scongiurare il rischio che l'esclusione dell'organo propulsore dal carico delle spese processuali, da un lato, e le condizioni di indigenza in cui versa, il più delle volte, il beneficiario, dall'altro, possano comportare la frustrazione, in concreto, delle ragioni creditorie del professionista incaricato dal giudice.

3.4.- Né la diversa regolazione delle spese processuali nei procedimenti in comparazione può giustificarsi in ragione dei pur significativi profili di specificità che connotano l'amministrazione di sostegno rispetto agli istituti di protezione considerati dalla norma censurata.

È pur vero che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, inaugurato dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 12 giugno 2006, n. 13584, in linea con la sentenza n. 440 del 2005 di questa Corte, il procedimento ex artt. 404 e seguenti cod. civ. è finalizzato ad offrire a chi si trovi nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi uno strumento di assistenza che ne sacrifici nella minor misura possibile la capacità di agire, distinguendosi, in forza di tale specifica funzione, dall'interdizione e dall'inabilitazione. Rispetto a tali istituti, l'ambito applicativo dell'amministrazione di sostegno va, infatti, individuato non già in base al diverso, e meno intenso, grado di infermità del soggetto carente di autonomia, ma, piuttosto, alla maggiore idoneità di tale strumento ad adeguarsi alle esigenze del beneficiario, in relazione alla sua flessibilità e alla maggiore agilità della relativa procedura.

3.5.- Deve, tuttavia, considerarsi che il raffronto tra fattispecie normative diverse inteso a verificare se, rispetto al principio di egualianza, sia o meno giustificata la scelta legislativa alla base della disciplina non uniforme, da un lato, postula l'omogeneità delle situazioni in comparazione (*ex plurimis*, sentenze n. 91 e n. 43 del 2022), e, dall'altro, implica che la valutazione degli elementi di differenziazione sia condotta tenendo presente la *ratio* delle disposizioni censurate, le finalità perseguiti dal legislatore e il più ampio contesto normativo in cui tali disposizioni si collocano (sentenza n. 32 del 2018).

3.5.1.- Nel caso in esame, i profili di autonomia funzionale e strutturale che caratterizzano - come pure sottolineato dal giudice rimettente - l'amministrazione di sostegno rispetto all'interdizione e all'inabilitazione, da un lato, non valgono ad escluderne la sussunzione nella medesima categoria delle «misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia» (così essendo stata sostituita, a seguito della entrata in vigore della legge n. 6 del 2004, la rubrica del Titolo dodicesimo del Libro I cod. civ., che oggi ricomprende gli istituti in esame); dall'altro, non assumono rilevanza rispetto alla specifica *ratio* che sorregge l'art. 145, comma 1, t.u. spese di giustizia. Questa è, infatti, correlata alla peculiare conformazione soggettiva dei procedimenti disciplinati dalla norma censurata, nei quali - è bene ribadirlo - la parte attrice è un organo appartenente all'ordine giudiziario e la parte per la quale è richiesta la misura di protezione potrebbe versare, oltre che in una situazione di incapacità, totale o parziale, ad attendere ai propri interessi, in condizioni di indigenza.

4.- Per tutto quanto esposto, assorbita ogni altra censura, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 145, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che anche nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal pubblico ministero le spettanze - e quindi l'onorario, le spese e le indennità indicati nell'art. 49 t.u. spese di giustizia - dell'ausiliario del magistrato siano anticipate dall'erario.



5.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei limiti anzidetti, dell'art. 145, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 si riflette anche sui commi 2 e 3 della medesima disposizione, recanti la disciplina della fase, successiva all'ammissione d'ufficio dell'interdicendo o dell'inabilitando al patrocinio erariale, della verifica reddituale finalizzata all'eventuale recupero, da parte dello Stato, delle somme anticipate.

In particolare, il comma 2 dispone che, «[p]assata in giudicato la sentenza, l'ufficio richiede a tutori e curatori, nella qualità, di presentare entro un mese la documentazione prevista dall'articolo 79, comma 1, lettera *c*); alla scadenza del termine, l'ufficio chiede all'ufficio finanziario gli adempimenti di cui all'articolo 98, comma 2, trasmettendo l'eventuale documentazione pervenuta».

Il comma 3 dello stesso art. 145 del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce che «[l]o Stato ha diritto di ripetere le spese nei confronti dei tutori e curatori, nella qualità, se il magistrato con decreto accerta il superamento dei limiti di reddito previsti per l'ammissione al patrocinio nei processi civili, sulla base della documentazione richiesta ai beneficiari o sulla base degli accertamenti finanziari».

Il rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale che lega le proposizioni normative dell'art. 145 del d.P.R. n. 115 del 2002 comporta che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei limiti anzidetti, del comma 1, si estenda in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, ai commi 2 e 3 della medesima disposizione, nella parte in cui si riferiscono ai soli procedimenti di interdizione e di inabilitazione e non anche a quello di nomina dell'amministratore di sostegno.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 145, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», nella parte in cui non prevede che anche nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal pubblico ministero le spettanze dell'ausiliario del magistrato siano anticipate dall'erario;*

*2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 145, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui si riferisce ai soli procedimenti di interdizione e di inabilitazione e non anche a quello di nomina dell'amministratore di sostegno;*

*3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 145, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui si riferisce ai soli procedimenti di interdizione e di inabilitazione e non anche a quello di nomina dell'amministratore di sostegno.*

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

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230167



## N. 168

*Sentenza 23 maggio - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo civile - Procura alle liti - Possibile incapacità naturale della persona fisica conferente - Conseguente interruzione del processo e segnalazione al PM, affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti per l'interdizione o per l'inabilitazione - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa e dei principi, anche convenzionali, del giusto processo nonché del diritto a un accesso effettivo alla giustizia e alla tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura civile, artt. 75, commi primo e secondo, e 300.
- Costituzione, artt. 3, 24, 32, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, artt. 1 e 13.

## 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. 75, commi primo e secondo, e 300 del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra E. P. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 10 ottobre 2022, iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica del 23 maggio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta; udite l'avvocata Patrizia Ciacci per l'INPS e l'avvocata dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 maggio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 10 ottobre 2022, iscritta al n. 139 del registro ordinanze dell'anno 2022, il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75, commi primo e secondo, e 300 del codice di procedura civile, nella parte in cui non consentono al giudice, qualora abbia seri e fondati



dubbi che la parte persona fisica abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale, di disporre l'interruzione del processo e di segnalare il caso al pubblico ministero, affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti per l'interdizione o per l'inabilitazione.

Il giudice *a quo* ritiene che le norme censurate si pongano in contrasto con gli artt. 3, 24, 32, 111, commi primo e secondo, nonché 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e agli artt. 1 e 13 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva dallo Stato italiano con legge 3 marzo 2009, n. 18.

2.- Il rimettente riferisce che E. P. ha intrapreso un procedimento per accertamento tecnico preventivo obbligatorio ex art. 445-bis cod. proc. civ., onde far verificare la sussistenza delle condizioni sanitarie legittimanti il suo diritto all'indennità di accompagnamento, ai sensi dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili).

L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), costituitosi nel giudizio *a quo*, ha eccepito che il ricorrente, sulla base della documentazione medica da lui stesso prodotta, verserebbe in condizioni psico-fisiche che lo rendono incapace di provvedere ai propri interessi e dunque privo della capacità processuale.

Il ricorrente ha replicato che - secondo la costante giurisprudenza anche costituzionale - l'art. 75 cod. proc. civ. non si riferisce ai soggetti colpiti da incapacità naturale, ma esclude la capacità processuale dei soli soggetti già interdetti o inabilitati o beneficiari di amministrazione di sostegno.

Il giudice *a quo* riconosce che, allo stato, l'eventuale incapacità naturale della parte di un giudizio civile non comporta l'assenza di capacità processuale, né impone la sospensione o l'interruzione del processo.

Tuttavia, ritiene che tale disciplina si ponga in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati.

3.- In ordine alla rilevanza delle questioni, il Tribunale di Padova osserva che dalla loro decisione dipende l'alternativa tra la possibilità di interrompere o la necessità di proseguire il processo, «pur in presenza di seri e documentati dubbi circa la capacità naturale del ricorrente».

4.- Rispetto alla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama, preliminarmente, la giurisprudenza della Corte di cassazione in ordine all'interpretazione degli artt. 75 e 78 cod. proc. civ., sottolineando come essa sia univoca nell'escludere l'incapacità processuale di coloro che non siano capaci di intendere e volere. Rammenta, inoltre, le sentenze di questa Corte, che hanno escluso l'illegittimità costituzionale della citata disciplina, come interpretata dal diritto vivente.

Nondimeno, il giudice *a quo* afferma che tale orientamento debba essere ripensato nelle ipotesi - come quella sottoposta al suo esame - in cui sono evidenti i possibili «effetti pregiudizievoli che l'incapace può subire per aver anche solo iniziato un processo senza essere minimamente in grado di rendersi conto di ciò che questo comporta, ad esempio in caso di soccombenza e di conseguente condanna alla rifusione delle spese giudiziali».

Ad avviso del Tribunale di Padova, consentire la prosecuzione del processo in presenza di simili rischi si porrebbe in contrasto con plurimi parametri costituzionali.

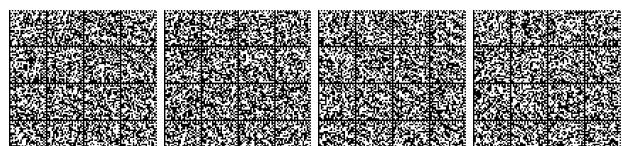
4.1.- Anzitutto, sarebbero violati gli artt. 3 e 24 Cost., posto che «il diritto di difesa esige che anche la decisione di iniziare un processo venga assunta consapevolmente».

Secondo il rimettente, l'ipotesi in esame non sarebbe diversa da quella in cui emerge una situazione di scomparsa del convenuto, fattispecie rispetto alla quale questa Corte, con la sentenza n. 220 del 1986, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 75 e 300 cod. proc. civ., per violazione dell'art. 24 Cost., nella parte in cui non prevedono l'interruzione del processo e la segnalazione del caso al pubblico ministero, affinché promuova la nomina allo scomparso di un curatore, nei cui confronti l'attore debba riassumere il giudizio.

4.2.- D'altronde, sempre ad avviso del giudice *a quo*, le norme censurate, nel consentire l'avvio di un procedimento da parte di un soggetto inconsapevole, contrasterebbero con il principio del giusto processo, di cui agli artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Non potrebbe dirsi giusto ed equo «un processo in cui una parte, priva di alcuna misura di protezione, sia incapace di intendere o di volere e quindi non si renda minimamente conto dell'esistenza del processo e delle sue conseguenze». A tale riguardo, il rimettente cita alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (19 settembre 2017, Regner contro Repubblica Ceca; 7 giugno 2001, Kress contro Francia; 27 ottobre 1993, Dombo Beheer contro Paesi Bassi), le quali avrebbero ravvisato una violazione dell'art. 6 CEDU in presenza di condizioni che collocano una delle parti in posizione di sostanziale svantaggio rispetto alla controparte.

4.3.- Infine, sotto altra prospettiva, il Tribunale di Padova dubita che la mancata considerazione dell'incapacità naturale nel processo civile sia conforme tanto all'art. 32 Cost., posto che «la tutela del diritto alla salute dovrebbe avere riflessi



anche in ambito processuale», quanto all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, che ascrivono l'accesso effettivo alla giustizia al novero dei diritti spettanti a tali persone.

5.- Con atto depositato il 16 dicembre 2022, si è costituito l'INPS, parte del giudizio *a quo*, il quale ha anzitutto eccepito un difetto di rilevanza delle questioni sollevate, giacché «le ragioni di tutela del soggetto fragile, perché incapace naturale, avrebbero dovuto e potuto trovare composizione all'interno del procedimento per ATP [accertamento tecnico preventivo]».

L'INPS ha osservato inoltre che le medesime questioni sono state già decise da questa Corte, che le ha sempre dichiarate non fondate.

Simile circostanza, unita all'assenza di nuovi profili di presunta illegittimità costituzionale, dovrebbe condurre a una pronuncia di inammissibilità o comunque di non fondatezza, eventualmente anche manifesta.

6.- In data 19 dicembre 2022, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

L'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto già «ripetutamente delibat[e] e ritenut[e] infondat[e] dalla giurisprudenza costituzionale».

Inoltre, dopo aver ripercorso la giurisprudenza costituzionale e di legittimità in materia, l'Avvocatura generale dello Stato ha sottolineato l'esistenza, nell'ordinamento, di rimedi più che adeguati volti a proteggere l'incapace, anche nel corso di un giudizio che lo riguarda. Questo renderebbe insussistente la asserita violazione sia dei parametri costituzionali relativi al processo - costituiti dagli artt. 24, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità - sia del diritto alla salute, sancito dall'art. 32 Cost.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., per la diversità di trattamento che sarebbe riservata, all'indomani della sentenza di questa Corte n. 220 del 1986, alla persona incapace rispetto alla persona scomparsa, l'interveniente ha rilevato la disomogeneità delle due situazioni, che basterebbe a giustificare il loro differente regime.

7.- Con memoria integrativa del 19 aprile 2023, l'INPS ha reiterato le proprie eccezioni di inammissibilità e di non fondatezza delle questioni sottoposte a questa Corte.

8.- Nell'udienza del 23 maggio 2023, la difesa dell'INPS e l'Avvocatura generale dello Stato hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 10 ottobre 2022, iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75, commi primo e secondo, e 300 cod. proc. civ., nella parte in cui non consentono al giudice, qualora abbia seri e fondati dubbi che la parte persona fisica abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale, di disporre l'interruzione del processo e di segnalare il caso al pubblico ministero, affinché promuova il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti per l'interdizione o per l'inabilitazione.

Il rimettente ritiene che le norme censurate contrastino con gli artt. 3, 24, 32, 111, commi primo e secondo, nonché 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

2.- Il giudice *a quo* riferisce che in un giudizio ex art. 445-bis cod. proc. civ., introdotto da E. P. al fine di far verificare la sussistenza delle condizioni sanitarie idonee a legittimare il suo diritto all'indennità di accompagnamento, l'INPS ha eccepito l'incapacità del ricorrente a provvedere ai propri interessi e ha ritenuto che, per tale ragione, fosse privo della capacità processuale.

Il giudice rimettente riconosce che, secondo il diritto vivente, l'incapacità naturale della parte di un giudizio civile non comporta l'assenza di capacità processuale, né impone la sospensione o l'interruzione del processo.

Nondimeno, il Tribunale di Padova sostiene che tale disciplina violi i parametri costituzionali sopra indicati e che le questioni di legittimità costituzionale sollevate siano rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.- In particolare, il giudice *a quo* ritiene che l'omessa previsione nelle norme censurate di un meccanismo interruttivo del processo determinerebbe in danno all'incapace: una compressione del suo diritto di difesa (artt. 3 e 24 Cost.); una lesione dei principi del giusto processo e di un giudizio ad armi pari, delineati dall'art. 111, commi primo e secondo,



Cost.; una violazione, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., sempre del diritto di difesa e del diritto a un giusto processo, desumibili dall'art. 6 CEDU, nonché una compromissione del diritto a un accesso effettivo alla giustizia, di cui agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità; un vulnus al diritto alla salute dell'incapace di intendere o di volere (art. 32 Cost.); e, infine, una irragionevole disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., rispetto alla tutela del soggetto scomparso.

3.- Sia la difesa dell'INPS, parte del giudizio *a quo*, sia l'Avvocatura generale dello Stato hanno chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

4.- In particolare, l'INPS ha eccepito il difetto di rilevanza sul presupposto che «le ragioni di tutela del soggetto fragile, perché incapace naturale, avrebbero dovuto e potuto trovare composizione all'interno del procedimento per ATP».

A tal riguardo, ha rilevato che la conseguenza dell'incapacità di intendere o di volere della parte nel rilasciare la procura è la mera annullabilità dell'atto, ove risulti anche il grave pregiudizio per l'autore. Diversamente, solo nel caso di interdizione o di inabilitazione, il contratto di mandato si estinguerebbe ai sensi dell'art. 1722 del codice civile.

5.- L'eccezione non è fondata.

In disparte la possibilità di far valere i rimedi civilistici applicabili alla procura, in quanto atto unilaterale, nonché al contratto di mandato, ai sensi dell'art. 428, commi primo e secondo, cod. civ., non sono prive di rilevanza le questioni di legittimità costituzionale con cui il rimettente si duole della mancata influenza della incapacità di intendere o di volere proprio rispetto alla capacità processuale.

In particolare, senza una pronuncia di questa Corte sugli artt. 75, commi primo e secondo, e 300 cod. proc. civ., il giudice *a quo* non potrebbe disporre l'interruzione del processo, che egli ritiene necessaria a tutela dell'incapace naturale.

6.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Padova, sostenendo che, per pacifica interpretazione della giurisprudenza di legittimità, l'incapacità naturale non si riverbera sulla capacità processuale, e che oltretutto questa Corte ha già reputato non fondate questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e con riguardo alle stesse disposizioni censurate.

7.- Anche questa eccezione non è fondata.

8.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, la riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate nel merito non comporta l'inammissibilità, ma al più può decretare la loro non fondatezza, eventualmente manifesta (tra le altre, sentenze n. 156 e n. 44 del 2020, nonché n. 160 del 2019).

9.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

10.- In via preliminare, è opportuno richiamare i rapporti fra la disciplina civilistica in materia di incapacità di intendere o di volere (cosiddetta incapacità naturale) e le norme che regolano la capacità d'agire nel processo civile.

10.1.- Nella prospettiva sostanziale, il compimento di un atto lecito o illecito in condizioni di incapacità di intendere o di volere, per qualsiasi causa, anche di tipo transitorio, consente di attivare rimedi di tipo successivo.

Gli atti leciti sono annullabili, ove ricorrono i presupposti indicati, per gli atti unilaterali e per i contratti, dall'art. 428, commi primo e secondo, cod. civ., fatte salve le specifiche previsioni dettate per particolari tipologie di negozi (art. 120 cod. civ., per il matrimonio; art. 591, secondo comma, numero 3, cod. civ., per il testamento; art. 775 cod. civ., per la donazione).

Gli atti illeciti, compiuti da «chi non aveva la capacità d'intendere o di volere al momento in cui [...] ha commesso» il fatto, risultano non imputabili, «a meno che lo stato d'incapacità derivi da sua colpa» (art. 2046 cod. civ.).

I rimedi successivi sono, dunque, correlati al compimento di specifici atti; e tuttavia l'incapacità di intendere o di volere è nozione estremamente lata, che potrebbe riguardare non solo una condizione transitoria del soggetto, presente al momento dell'atto, ma potrebbe essere anche indice di uno stato di infermità (artt. 404, 414 e 415 cod. civ.) o di una «menomazione fisica o psichica» (art. 404 cod. civ.), che necessitano di tutele preventive.

D'altro canto, i rimedi preventivi presuppongono, a loro volta, una incidenza sulla capacità legale d'agire, e dunque ricadono su un profilo importante della persona, che attiene al suo modo di essere e di agire nel mondo giuridico.

Per questo, dall'ordinamento traspaiano cautela e particolare attenzione sia rispetto al tipo di accertamento necessario per poter limitare la capacità legale sia rispetto all'esigenza di intervenire con strumenti sempre più puntuali e mirati.

Da un lato, dunque, le effettive condizioni dell'interessato devono essere attentamente vagliate nei procedimenti di interdizione o di inabilitazione ovvero di amministrazione di sostegno.

Da un altro lato, proprio con quest'ultimo istituto, si è delineato un favor verso forme di tutela preventiva che comportino la minore limitazione possibile della capacità di agire. Il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno



opportunamente plasma i rimedi della rappresentanza e dell'assistenza sulle effettive e concrete condizioni in cui versa l'interessato, sicché «[i]l beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno» (art. 409, primo comma, cod. civ.).

10.2.- In termini del tutto simili rispetto alle regole di diritto sostanziale e in correlazione a esse, la normativa sulla capacità di agire nel processo è ispirata all'obiettivo di bilanciare la protezione dell'incapace con l'esigenza di non limitare a priori la sua capacità processuale, se non a seguito di adeguate verifiche sulle sue condizioni personali, e tenuto conto del complesso degli interessi implicati nel processo.

Nel solco di tale prospettiva, l'art. 75, commi primo e secondo, cod. proc. civ. prevede che «[s]ono capaci di stare in giudizio le persone che hanno il libero esercizio dei diritti che vi si fanno valere. Le persone che non hanno il libero esercizio dei diritti non possono stare in giudizio se non rappresentate, assistite o autorizzate secondo le norme che regolano la loro capacità».

La regola generale sulla capacità processuale è, dunque, del tutto corrispondente alle disposizioni civilistiche che associano l'attitudine a compiere atti giuridici alla capacità legale d'agire (art. 2 cod. civ., nel suo coordinamento con le disposizioni che regolano l'incapacità legale).

Di riflesso, l'art. 75, commi primo e secondo, cod. proc. civ. viene coerentemente interpretato dal diritto vivente nel senso di escludere che la mera incapacità naturale possa riverberarsi sulla capacità processuale (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 1° giugno 2022, n. 17914; sezione seconda civile, sentenza 20 agosto 2019, n. 21507).

Nondimeno, la periodica riproposizione dinanzi a questa Corte di questioni che prospettano possibili tutele preventive dell'incapace naturale nell'ambito del processo civile è il sintomo che i caratteri stessi del giudizio, e in particolare il suo proiettarsi nel tempo, fanno risaltare la situazione di soggetti affetti da un'incapacità non contingente, rispetto ai quali si pone l'esigenza di una tutela preventiva.

Al contempo, quel tipo di tutela inevitabilmente coinvolge una pluralità di interessi.

Oltre al diritto dell'incapace a un processo giusto e ad armi pari vengono in rilievo il diritto dello stesso incapace a non essere privato della propria capacità processuale, se non a seguito di un attento accertamento sulle sue condizioni effettive. Inoltre, si rende necessario tutelare il diritto della controparte a potersi difendere e a poter citare in giudizio l'altro, anche se incapace. E contestualmente, ambo le parti hanno interesse a una celere conclusione del processo, che rischia di essere rallentato da collaterali accertamenti. Infine, è interesse generale prevenire comportamenti processuali meramente dilatori (ordinanze n. 205 del 2010, n. 318 del 2008 e n. 67 del 2007).

Sullo sfondo della difficile composizione di tali interessi di rilevanza costituzionale sia questa Corte sia il legislatore hanno progressivamente ampliato le tutele dell'incapace naturale.

10.2.1.- Questa Corte - dopo aver dichiarato, alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, la manifesta infondatezza delle questioni poste sull'art. 75 cod. proc. civ. in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, Cost. (ordinanze n. 605 e n. 41 del 1988) - nel 1992 ha pronunciato una sentenza di non fondatezza interpretativa, che ha elaborato in via ermeneutica un percorso volto ad attivare possibili tutele preventive (n. 468 del 1992).

La citata pronuncia ha, infatti, ricostruito un itinerario diretto a sollecitare, a partire dal processo in cui vi è l'incapace di intendere o di volere, l'avvio di un autonomo procedimento che accerti le eventuali cause di incapacità legale di tale soggetto, si da giungere alla nomina di un tutore o di un curatore, anche provvisori, che possano intervenire nel processo che ha dato impulso all'accertamento sulle condizioni della parte.

A tal fine, questa Corte ha affermato, in primo luogo, che, in virtù dell'art. 70, terzo comma, cod. proc. civ., il pubblico ministero può «intervenire nel processo [...] nel quale l'incapace, non ancora interdetto o inabilitato, sia parte».

In secondo luogo, ha precisato che il giudice deve ordinare «la comunicazione degli atti al titolare di quell'ufficio (art. 71 del codice di procedura civile) perché, nel doveroso esercizio delle sue funzioni e ricorrendone i presupposti, [...] assuma le iniziative necessarie per tutelare la posizione dell'incapace nel processo già pendente, promuovendo, ove del caso, il procedimento di interdizione o di inabilitazione e chiedendo la urgente nomina di un tutore o di un curatore provvisorio» (ancora, sentenza n. 468 del 1992).

Infine, la medesima sentenza ha evidenziato che l'«ordinamento giudiziario comprende tra le attribuzioni generali del pubblico ministero la tutela dei diritti degli incapaci, anche mediante la richiesta, nei casi di urgenza, dei necessari provvedimenti cautelari (art. 73 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12)».

E invero, con riguardo ai procedimenti di interdizione e di inabilitazione, cui oggi si aggiunge quello di amministrazione di sostegno, le stesse disposizioni del codice civile prevedono la possibile nomina di un tutore o di un curatore provvisori (art. 419, terzo comma, cod. civ.) o quella di un amministratore di sostegno provvisorio (art. 405, quarto comma, cod. civ.), che possono assicurare la rappresentanza o l'assistenza dell'interessato in altri giudizi, ancor prima che i procedimenti relativi all'accertamento dell'incapacità legale risultino conclusi.



Sulla base di tali presupposti questa Corte ha dichiarato già in passato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, talora prospettate con riguardo all'art. 75 cod. proc. civ., da solo (ordinanza n. 206 del 1995) o nel suo raccordo con l'art. 300 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'interruzione del processo (così nella già citata sentenza n. 468 del 1992), talora riferite all'art. 78 cod. proc. civ., nella parte in cui non consente la nomina di un curatore speciale a difesa dell'incapace naturale (ordinanza n. 198 del 2006).

10.2.2.- Quanto al legislatore, anch'esso è intervenuto in materia e, di recente, con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), ha approntato, con riferimento a specifici procedimenti, una tutela immediata all'incapace naturale.

In particolare, l'art. 473-bis.14 cod. proc. civ., introdotto con il citato decreto legislativo, ha disposto che, nei procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie, con esclusione di quelli concernenti l'adozione di minori di età e l'immigrazione, nonché la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, il presidente del tribunale «nomina un curatore speciale quando il convenuto è malato di mente o legalmente incapace».

La disposizione ha, dunque, esteso la previsione relativa alla possibile nomina di un curatore speciale a favore di chi, pur non legalmente incapace, risulti malato di mente, previsione che già in precedenza era contemplata, ma per le sole ipotesi di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio (art. 4, comma 5, secondo periodo, della legge 1º dicembre 1970, n. 898, recante «Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio»).

Contestualmente all'ampliamento delle ipotesi in cui viene prevista la nomina di un curatore speciale, che rappresenti o assista l'infermo di mente non legalmente incapace, il legislatore ha, d'altro canto, confermato, con l'art. 473-bis.55, primo comma, cod. proc. civ. (unitamente a quanto dispone l'art. 473-bis.58 cod. proc. civ.), la piena capacità processuale dell'interessato proprio nei procedimenti che verificano la sussistenza dei presupposti idonei a condurre a una limitazione della sua capacità legale d'agire. L'interdicendo, l'inabilitando e il potenziale beneficiario dell'amministrazione di sostegno possono, infatti, nei relativi procedimenti, «stare in giudizio e compiere da soli tutti gli atti del procedimento, comprese le impugnazioni», anche quando siano stati nominati il tutore o il curatore provvisori previsti dall'art. 419 cod. civ. o l'amministratore provvisorio, di cui all'art. 405, quarto comma, cod. civ. In tal modo, il legislatore ha ribadito, nonché riferito anche all'amministrazione di sostegno, quanto già in passato stabiliva l'art. 716 cod. proc. civ.

In sostanza, nel delicato bilanciamento fra il diritto dell'incapace a un giusto processo e il suo stesso diritto a non essere privato della capacità processuale, se non a seguito di un procedimento che accerti le sue effettive condizioni, il legislatore ha dato prevalenza al primo diritto, ma solo nel contesto di particolari procedimenti (la maggior parte di quelli relativi alla famiglia, ai minori e allo stato delle persone). In pari tempo, ha inteso ribadire l'importanza di non spogliare della capacità processuale chi non sia stato ancora privato della capacità legale d'agire, tant'è che, proprio nei procedimenti diretti a verificare l'eventuale incapacità legale dell'interessato, il legislatore ha confermato la sua piena capacità di stare in giudizio e di compiere ogni atto processuale.

11.- A fronte del richiamato quadro normativo e giurisprudenziale, e della sua recente evoluzione, il rimettente torna ora a prospettare a questa Corte questioni di legittimità costituzionale con riguardo agli artt. 75, commi primo e secondo, e 300 cod. proc. civ., nella parte in cui non consentono al giudice, qualora abbia seri e fondati dubbi che la parte persona fisica abbia conferito la procura alle liti in una condizione di incapacità naturale, di disporre l'interruzione del processo e di segnalare il caso al pubblico ministero, affinché promuova o il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti di interdizione o di inabilitazione.

La pronuncia additiva delineata dal rimettente si articola, dunque, su due livelli, di cui solo quello relativo alla richiesta interruzione del processo costituirebbe un quid novi rispetto alla disciplina attualmente vigente. In virtù, infatti, della soluzione ermeneutica offerta da questa Corte (*supra*, punto 10.2.1.), il giudice è già tenuto a segnalare il caso al pubblico ministero, affinché promuova o il giudizio per la nomina di un amministratore di sostegno o i procedimenti di interdizione o di inabilitazione.

In altri termini, il giudice rimettente non prefigura l'ipotesi di una incidenza dell'incapacità naturale sulla capacità processuale, con la conseguente nomina nel medesimo procedimento di un curatore speciale; viceversa, prospetta a questa Corte l'interruzione del processo, onde permettere l'autonomo svolgimento di uno dei procedimenti (di interdizione, di inabilitazione o di amministrazione di sostegno) con cui si accertano i presupposti per poter limitare in tutto, in parte o in maniera mirata la capacità legale d'agire e per poter, di conseguenza, nominare chi rappresenti o assista l'incapace.



12.- I termini con i quali il giudice *a quo* pone le questioni di legittimità costituzionale sono, dunque, particolarmente attenti a garantire il diritto della parte a «non essere privat[a] della capacità processuale, se non mediante un giudizio in cui è previsto l'esame dell'infarto di mente (ordinanza n. 41 del 1988) e nel quale lo stesso può compiere da solo tutti gli atti del procedimento» (sentenza n. 468 del 1992, e già ordinanze n. 605 e n. 41 del 1988).

Tuttavia, la prospettiva di una interruzione necessaria del processo - onde assicurare che la sua ripresa avvenga solo dopo che siano state accertate le condizioni della parte e che sia stato eventualmente nominato chi la rappresenti o la assista - rischia di riverberarsi su altri interessi di rango costituzionale.

L'interruzione, infatti, incide sull'interesse a una ragionevole durata del processo, riferibile sia al soggetto affetto da incapacità naturale sia alla controparte, così come può nuocere al diritto di difesa di quest'ultima, che ricomprende l'interesse a proporre «una domanda giudiziale [...] nei confronti dell'incapace naturale, senza che l'azione possa restare paralizzata indefinitamente per effetto della interruzione del processo» (sentenza n. 468 del 1992). Infine, non può tacersi che la possibilità di interrompere il processo sulla base del sospetto dell'incapacità di una parte finirebbe per assecondare possibili iniziative meramente dilatorie.

Alla luce dei molteplici interessi implicati, la mancata previsione dell'istituto della interruzione è, dunque, il frutto di un bilanciamento che non può reputarsi irragionevole (art. 3 Cost.).

E, infatti, senza bisogno di ricorrere all'interruzione del processo, non mancano, nell'attuale assetto delineato dal legislatore, forme di tutela dell'incapace naturale, anche se affetto da una infermità o da una menomazione fisica o psichica (art. 32 Cost.), tali da garantire nel processo civile, in conformità agli artt. 24 e 111, commi primo e secondo, Cost., il diritto di difesa e quello a un processo giusto e che si svolga nel segno della parità delle armi (sentenze n. 228, n. 145 e n. 10 del 2022, n. 236 del 2021, n. 181 e n. 174 del 2019, n. 214 del 2016 e n. 186 del 2013).

12.1.- Una prima e fondamentale tutela dell'incapace naturale è assicurata, nel processo civile, dalla difesa tecnica (sentenza n. 10 del 2022), e questa è certamente presente nell'ipotesi del rilascio di una procura alle liti da parte di chi risulti incapace, che è la fattispecie astratta evocata dal rimettente nella sentenza additiva che prospetta.

In particolare, la difesa tecnica, presidiata da principi costituzionali e circondato da regole di natura anche deontologica, impone al difensore: di accertarsi che colui che gli conferisce la procura abbia consapevolezza dell'atto e dei suoi effetti; di informare l'assistito sui rischi insiti nell'avvio di un'azione giudiziaria; nonché di tutelare in ogni modo i suoi interessi.

Ove, viceversa, il difensore violi i doveri legali e deontologici, a partire dalla regola di correttezza, l'assistito può agire nei suoi confronti, onde conseguire il risarcimento dei danni subiti.

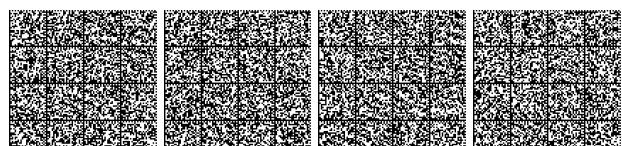
12.2.- In pari tempo il giudice, il quale abbia ragione di ritenere che una parte, non ancora privata della capacità legale, versi in una condizione che giustificherebbe le tutele preventive associate all'interdizione, all'inabilitazione o all'amministrazione di sostegno, è tenuto a ordinare «la comunicazione degli atti» (sentenza n. 468 del 1992) «al pubblico ministero affinché agisca o intervenga nei modi previsti dalla legge» (ordinanza n. 206 del 1995), «promuovendo, ove del caso, il procedimento di interdizione o di inabilitazione» o quello di amministrazione di sostegno e «chiedendo la urgente nomina di un tutore o di un curatore provvisorio» (ancora, sentenza n. 468 del 1992) o di un amministratore di sostegno provvisorio.

In particolare, l'istituto dell'amministrazione di sostegno consente di offrire una celere ed efficace tutela preventiva a chiunque versi «nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi», «per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica» (art. 404 cod. civ.).

Il pubblico ministero, che riceve la comunicazione da parte del giudice il quale sospetta dell'incapacità di una parte, può, dunque, prontamente avviare tale procedimento (artt. 406 e 417 cod. proc. civ.), che non solo incide in maniera mirata sulla capacità legale dell'interessato, ma che contempla anche forme di tutela immediate, in caso di urgenza.

In particolare, da un lato, «[i]l giudice tutelare provvede entro sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta alla nomina dell'amministratore di sostegno con decreto motivato immediatamente esecutivo» (art. 405, primo comma, cod. civ.). Da un altro lato, ancor prima di giungere al decreto esecutivo e, dunque, ancor prima del citato termine, il giudice tutelare «[q]ualora ne sussista la necessità, [...] adotta anche d'ufficio i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata e per la conservazione e l'amministrazione del suo patrimonio» e può «procedere alla nomina di un amministratore di sostegno provvisorio indicando gli atti che è autorizzato a compiere» (art. 405, quarto comma, cod. civ.).

12.3.- In definitiva, considerata la gamma di tutele sostanziali e processuali (ordinanza n. 198 del 2006) che l'ordinamento appronta - cui, di recente, si aggiungono anche quelle disposte per taluni procedimenti dal d.lgs. n. 149 del 2022 (*supra*, punto 10.2.2.) - devono ritenersi non fondate, in riferimento agli artt. 3, 24, 32 e 111, commi primo e secondo,



Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75, commi primo e secondo, e 300 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono l'interruzione del processo in attesa che si definisca l'eventuale giudizio sulla incapacità legale della parte.

13.- Alla medesima conclusione si giunge nel raffronto fra le norme censurate e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Anzitutto, va premesso che, in piena sintonia con questa Corte, anche la giurisprudenza della Corte EDU ha più volte sottolineato la necessità che la privazione della capacità legale di agire sia circondata da adeguate garanzie, trattandosi di una penetrante invasione nella sfera privata della persona (Corte EDU, sentenza 30 agosto 2013, Mikhaylenko contro Ucraina, paragrafo 33; 17 gennaio 2012, Stanev contro Bulgaria).

Pertanto, la Corte EDU, pur riconoscendo che gli Stati firmatari hanno un margine di apprezzamento nella determinazione delle modalità di privazione della capacità processuale (sentenza Mikhaylenko, paragrafo 35), nondimeno ha ravvisato una violazione dell'art. 6 CEDU nelle legislazioni che autorizzano l'interruzione o addirittura l'estinzione del processo avviato dall'incapace, senza prevedere adeguati strumenti che consentano la riassunzione del processo da parte sua o di un suo rappresentante (sentenza 3 gennaio 2020, Nikolyan contro Armenia, paragrafi 96 e 97).

Inoltre, anche secondo l'interpretazione che dell'art. 6 CEDU offre la Corte di Strasburgo, le regole del contraddittorio e della parità delle armi si atteggiano nel processo civile in termini diversi rispetto al processo penale, dove è implicata l'esigenza di consentire all'imputato di difendersi personalmente (Corte EDU, sentenza 15 giugno 2023, Roccella contro Italia; 10 febbraio 2021, Dan contro Moldavia).

Ciò premesso, le situazioni nelle quali la Corte EDU ravvisa una violazione dell'art. 6 CEDU attengono, alla luce delle sentenze che lo stesso rimettente richiama (si vedano le citate 19 settembre 2017, Regner contro Repubblica Ceca; 7 giugno 2001, Kress contro Francia; 27 ottobre 1993, Dombo Beheer contro Paesi Bassi), alla mancata o insufficiente attribuzione a una delle parti di poteri processuali, quali la possibilità di avvalersi di strumenti di impugnazione o di mezzi di prova.

Tuttavia simili situazioni di netto svantaggio processuale rispetto all'avversario non hanno alcuna attinenza con l'esigenza di proteggere chi versi in una condizione di incapacità naturale.

14.- Di seguito, non è parimenti fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, nella parte in cui sanciscono il diritto di tali persone a un accesso effettivo alla giustizia.

Una volta che la posizione processuale del sospetto incapace sia preservata dalla difesa tecnica e che siano disponibili tanto strumenti di tutela successiva, quanto percorsi idonei a introdurre una tutela preventiva, senza alcun sacrificio del doveroso accertamento sulle condizioni di salute dell'interessato, la mancata previsione della obbligatoria e automatica interruzione del processo, sulla base del semplice sospetto nutrito dal giudice circa l'incapacità della parte, non comporta alcun irragionevole pregiudizio al diritto del disabile di poter accedere a una giustizia effettiva.

15.- Infine, non ha fondamento la pretesa violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra la situazione dell'incapace di intendere o di volere e quella del soggetto scomparso, in relazione all'applicazione degli artt. 75 e 300 cod. proc. civ. In particolare, tali norme sono state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 220 del 1986, «nella parte in cui non prevedono, ove emerge una situazione di scomparsa del convenuto, la interruzione del processo e la segnalazione, ad opera del giudice, del caso al Pubblico Ministero perché promuova la nomina di un curatore, nei cui confronti debba l'attore riassumere il giudizio».

Ebbene, le situazioni poste a raffronto sono evidentemente disomogenee.

Innanzitutto, nella vicenda esaminata con la citata sentenza veniva in considerazione la fattispecie della scomparsa di una persona non costituita in giudizio, mentre la prospettiva oggetto delle odiere questioni attiene a persone costituite in giudizio che hanno conferito a un difensore una procura alle liti.

Inoltre, è innegabile la diversità del presupposto che determina l'interruzione del processo nel caso dello scomparso, rispetto a quello che dovrebbe comportare il medesimo effetto nell'ipotesi dell'incapace, così come è differente il procedimento relativo all'accertamento della scomparsa rispetto a quelli concernenti l'interdizione, l'inabilitazione o la nomina dell'amministratore di sostegno.

Tanto basta a segnare una chiara distinzione tra le due fattispecie poste a raffronto e a far ritenere insussistente l'asserita violazione dell'art. 3 Cost.

16.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75, commi primo e secondo, e 300 cod. proc. civ., nei termini prospettati dal rimettente, devono essere, pertanto, dichiarate non fondate, in riferimento agli artt. 3, 24, 32, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e agli artt. 1 e 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 75, commi primo e secondo, e 300 del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 32, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e agli artt. 1 e 13 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva dallo Stato italiano con legge 3 marzo 2009, n. 18, dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230168

N. 169

*Sentenza 6 giugno - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni sociali comunque denominate - Beneficiari - Soggetti già condannati in via definitiva per taluni reati di particolare allarme sociale indicati dalla legge - Revoca della prestazione, quale effetto extrapenale - Denunciata violazione del principio, anche convenzionale, di irretroattività della legge penale sfavorevole - Non fondatezza della questione.**

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 2, comma 61.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra M. T., tutore giudiziario di B. C., e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 21 ottobre 2022, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2023 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Patrizia Ciacci per l'INPS;

deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 21 ottobre 2022 (reg. ord. n. 143 del 2022), il Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni previdenziali o assistenziali «[...] comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili» nei confronti dei «soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, [...] con effetto non retroattivo».

1.1.- Il Tribunale rimettente espone in fatto di essere stato adito dal tutore giudiziario del rappresentato per accertare l'illegittimità della revoca/sospensione dell'assegno sociale di cui questi era titolare, disposta dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) all'esito della «comunicazione pervenuta dal Ministero della Giustizia, in applicazione dell'articolo 2, della legge n. 92 del 28 giugno 2012», nonché per la ripetizione dell'indebito dallo stesso percepito dal primo giorno del mese successivo alla predetta comunicazione, e per la condanna dell'INPS al ripristino della prestazione e al pagamento dei ratei nelle more non corrisposti, risultando pacifico in atti che B. C., condannato con diverse sentenze passate in giudicato, tra gli altri, per i reati di cui agli artt. 575, 577 e 416-bis del codice penale, nonché da ultimo anche per i reati di cui agli artt. 416-bis, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 61, numero 6), e 99, commi secondo, numero 1), e quarto, cod. pen., fosse in stato di detenzione carceraria in regime di ergastolo cosiddetto ostativo, per reati commessi in epoca assai risalente e, comunque, antecedente alla data di entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, e che la prestazione assistenziale dell'assegno sociale gli era stata concessa al compimento dell'età prescritta di 67 anni, non possedendo redditi al pari della coniuge.

1.2.- Ai fini della rilevanza, il rimettente premette che il giudizio era stato rinviauto, pendendo analoga questione di legittimità costituzionale, decisa da questa Corte con ordinanza n. 138 del 2022, che aveva dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 60 e 61, della legge n. 92 del 2012, in quanto il ricorrente di quel giudizio si trovava in stato di detenzione domiciliare. Infatti, la disposizione censurata, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale intervenuta nelle more, ad opera della sentenza n. 137 del 2021, era venuta meno per chi espiava la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, mentre restava vigente per chi espiava la pena in carcere.

Il rimettente ritiene che la stessa questione sia ora rilevante nel giudizio, stante la condizione del ricorrente di condannato in via definitiva in regime di detenzione carceraria, peraltro con "fine pena mai", per fatti commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge che aveva introdotto la misura.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, in relazione al profilo della violazione del principio dell'irretroattività delle sanzioni di natura sostanzialmente penale, prescritto dagli artt. 25 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, il Tribunale rileva che la norma censurata, prevedendo la revoca dei trattamenti previdenziali, a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, di cui risultino titolari i condannati per uno dei gravi delitti tra quelli compresi nell'elenco indicato al comma 58, con sentenze rese in data



anteriore all'entrata in vigore della legge medesima, comminerebbe ad un soggetto già condannato una sanzione che non era prevista al momento in cui egli aveva commesso i fatti e neppure a quello della pronuncia giudiziale di condanna.

Secondo il giudice *a quo*, poiché il comma 58 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 definisce la revoca della prestazione assistenziale o previdenziale come «sanzione accessoria» della pena principale, qualora sia intervenuta condanna per i reati ivi elencati, mentre il comma 61 del medesimo articolo la impone anche in presenza di condanne già passate in giudicato, pur se sul piano temporale «con effetto non retroattivo», senza includere le prestazioni già erogate, sarebbe necessario valutare se l'irrogazione della stessa sanzione da parte di due diversi soggetti (il giudice penale per l'ipotesi regolata dal comma 58, l'ente titolare del rapporto per quella di cui al comma 61), ma in conseguenza di un medesimo accadimento, che si differenzia solo in relazione all'epoca in cui è avvenuto, giustifichi per la prima la natura di sanzione penale accessoria e per la seconda quella di effetto extrapenale della condanna.

Per il rimittente, con specifico riferimento alla fattispecie sottoposta al suo esame, ove l'INPS al tempo del riconoscimento del beneficio non aveva avuto ancora notizia della condanna penale, si sarebbe in ogni caso in presenza di una misura che produrrebbe effetti sul presupposto di una condanna penale e di un fatto criminoso intervenuti prima dell'entrata in vigore della norma che la prevede, e questo sarebbe già sufficiente a far dubitare della sua conformità alla Costituzione; del resto, i commi 58 e 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 avrebbero in comune sia il presupposto, ossia l'intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato, quale condizione necessaria per la revoca del beneficio, sia lo stato di esecuzione della pena, quale limite per l'esclusione temporanea della provvidenza, momento dopo il quale la prestazione può essere ripristinata.

1.4.- Il tema della qualificazione della misura prevista dal comma 61 del medesimo art. 2, come sanzione accessoria o mero effetto extrapenale - evidenzia ancora il giudice *a quo* - non sarebbe, tuttavia, dirimente in quanto l'indagine non andrebbe condotta sul piano meramente formale, ma su quello sostanziale riguardante i presupposti, la finalità e gli effetti propri della revoca; in questa prospettiva il rimettente richiama la sentenza n. 276 del 2016, ove questa Corte - pur ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in riferimento proprio alla violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, con riguardo alla previsione della sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali che abbiano riportato una condanna non definitiva per determinati reati, anche se consumati prima della sua entrata in vigore - ha comunque affermato che il principio, desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto, è «“desumibile anche dall'art. 25, secondo comma Cost., il quale - data l'ampiezza della sua formulazione (“Nessuno può essere punito...”) - può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile - in senso stretto - a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato” (sentenza n. 196 del 2010; nello stesso senso anche la successiva pronuncia n. 104 del 2014)».

1.5.- Tanto premesso, la circostanza che la revoca in esame inerisca a una condanna per reati il cui trattamento sanzionatorio è di estrema gravità e di elevato allarme sociale, di talché il legislatore ha ritenuto che, a fronte della gravità della lesione perpetrata in danno dell'ordinamento e del pregiudizio alla civile convivenza, le ragioni per il godimento del beneficio riconosciuto all'invalido - espressione del principio di cui all'art. 38 Cost. - sarebbero recessive rispetto alla necessità di una adeguata reazione dell'ordinamento stesso, conduce il rimettente a valutare se nella specie possano ritenersi soddisfatti i cosiddetti “criteri Engel” - tra loro alternativi ma da considerare anche nell'insieme - quali la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale, la natura della sanzione alla luce della sua funzione punitiva-deterrente, la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto.

Quanto al primo criterio, il Tribunale ricorda che si tratterebbe di un aspetto non dirimente (secondo la stessa decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi).

Quanto al secondo, ribadisce che la revoca *de quo* costituirebbe un trattamento strettamente connesso alla condanna penale, tanto da determinare un automatismo che non ammette sindacato né in sede amministrativa, né in sede giurisdizionale, e che l'applicazione della misura opera nella comunanza dei presupposti nelle due sedi; inoltre,



la funzione punitiva e deterrente sarebbe esaltata, con l'aggravamento insito nella “pena civile” di cui si tratta, dal fatto che essa verrebbe comminata in conseguenza della commissione di gravi illeciti penali, in considerazione della gravità e del grave allarme sociale prodotto dalle condotte criminali.

Quanto al terzo, concernente la gravità del sacrificio imposto, rileva che, come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, l'assegno sociale revocato rappresenta una prestazione di base avente natura assistenziale ed in quanto tale è volta ad assicurare «i mezzi necessari per vivere» (ai sensi dell'art. 38, primo comma, Cost.) a soggetti che hanno superato una prefissata soglia di età e di cui sia accertato lo stato di bisogno, desunto dalla mancanza di redditi, del titolare e del coniuge, o dall'insufficienza di quelli percepiti al disotto del limite massimo indicato dalla legge, sicché la revoca di tale provvidenza andrebbe certamente valutata come foriera di gravi conseguenze per il soggetto interessato avendo l'effetto di privare il medesimo e la sua famiglia dei mezzi di sostentamento.

2.- Si è costituito in giudizio l'INPS sostenendo la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

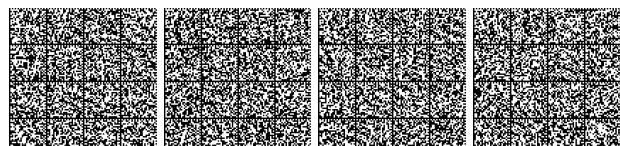
2.1.- A giudizio dell'Istituto, sebbene la *ratio* dell'intero complesso normativo sia volta ad una limitazione temporanea (fino all'espiazione della pena) della percezione di trattamenti assistenziali nei confronti di soggetti colpevoli di reati di particolare allarme sociale, le ipotesi disciplinate dal comma 58 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 e dal successivo comma 61 darebbero luogo a due distinti e non sovrapponibili regimi applicativi del medesimo istituto; il primo regime, regolato dal comma 58, prevedendo una sanzione accessoria, conseguente alla sentenza di condanna per i reati ivi indicati, applicata dal giudice nella sentenza, necessiterebbe inderogabilmente di un previo provvedimento giudiziale pronunciato dopo l'entrata in vigore della legge, mentre il regime di cui al comma 61, oggetto di censura, regolerebbe le ipotesi in cui la sentenza penale irrevocabile sia già intervenuta, considerando quest'ultima come un mero presupposto di fatto per l'attivazione del ministero competente prima - con la trasmissione degli elenchi - e dell'Istituto poi, ai fini dell'adozione del provvedimento di revoca previsto dalla norma.

La misura, in questo secondo caso, opererebbe direttamente in via amministrativa e la sentenza penale che commina la pena principale rappresenterebbe solo il fatto storico cui l'ordinamento riconnette la previsione della revoca in sede civile di una prestazione assistenziale precedentemente erogata per difetto di un requisito costitutivo; il comma 61 disciplinerebbe, dunque, le situazioni pregresse, disponendo la revoca anche per soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato, per i quali la misura, avrebbe effetto *ex nunc*, senza incidere sulle prestazioni medio tempore erogate dalla data di condanna irrevocabile alla data di adozione del provvedimento dell'ente.

2.2.- Tale distinzione esprimerebbe la volontà del legislatore, da una parte, di onerare direttamente il giudice penale del compito di disporre la revoca dei benefici assistenziali indicati per il futuro e, dall'altra, di disciplinare tutte le situazioni pregresse relative a soggetti già condannati per i medesimi reati, ove la condanna penale irrevocabile sarebbe assunta come mero presupposto oggettivo, ossia come “l'antefatto”, cui la revoca consegue quale effetto extrapenale della condanna, come del resto accade nelle ipotesi in cui dalla pronuncia di sentenze irrevocabili per determinati reati derivino automaticamente incapacità speciali o altre conseguenze sfavorevoli in tema di stato della persona, come nel caso della condanna pronunciata per reati elettorali nei confronti di un candidato, la quale in sé comporta, ai sensi del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 113, commi primo e secondo, e indipendentemente dalla pena accessoria interdittiva, la temporanea privazione dall'elettorato attivo e passivo.

La revoca disposta dall'INPS non avrebbe, dunque, natura sanzionatoria o punitiva, ma rappresenterebbe la conseguenza del venir meno di un requisito soggettivo ritenuto essenziale dal legislatore per il mantenimento della prestazione, di un elemento costitutivo della prestazione assistenziale introdotto, al pari degli altri requisiti socio-economici, quale requisito di tipo negativo fondato sulla “non onorabilità” del soggetto.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'INPS, nel ribadire le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione, ha segnalato quale motivo di possibile inammissibilità della questione la circostanza che, secondo la ricostruzione fattuale del giudice rimettente, l'ultima condanna del ricorrente, resa dalla Corte d'appello di Palermo per il reato di associazione a delinquere (sentenza n. 1735 del 2012), sarebbe divenuta irrevocabile solo il 18 ottobre 2013, e quindi in epoca successiva all'entrata in vigore delle disposizioni censurate, per cui difetterebbe il nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio *de quo*.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 21 ottobre 2022 (reg. ord. n. 143 del 2022), il Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, nella parte in cui prevede la revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni previdenziali o assistenziali, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58 del medesimo art. 2.

A giudizio del Tribunale rimettente, la norma oggetto di censura contrasterebbe con i parametri costituzionali evocati, perché, stabilendo la revoca delle prestazioni previdenziali anche nei confronti di soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato al momento dell'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, violerebbe il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole, dovendo essere riconosciuta a tale misura natura sostanziale di sanzione penale alla luce dei criteri stabiliti nella sentenza Engel della Corte EDU (cosiddetti "criteri Engel").

2.- Preliminarmente va rigettata l'eccezione di inammissibilità, proposta dall'INPS, che ha dedotto che l'ultima delle sentenze di condanna del ricorrente per il reato di associazione a delinquere era divenuta definitiva in data successiva all'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012.

Il censurato comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 prevede espressamente che destinatari della revoca della prestazione siano i «soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58». Quindi non basta una pronuncia di condanna; occorre anche che essa sia definitiva, ossia passata in giudicato, perché l'ente erogatore della prestazione possa adottare il provvedimento previsto dal citato comma 61.

In ogni caso, come emerge dalla stessa ordinanza di rimessione, il ricorrente era stato condannato con diverse precedenti sentenze passate in giudicato, tra gli altri, per i reati di cui agli artt. 575, 577 e 416-bis cod. pen., tutte intervenute in data antecedente alla entrata in vigore della legge, e sulla cui base era stata effettuata la comunicazione da parte dei ministeri competenti, senza che possa assumere alcuna rilevanza, bastandone anche una sola, che l'ultima sentenza di condanna fosse passata in giudicato dopo tale data.

3.- L'ordinanza di rimessione non presenta, poi, profili di inammissibilità.

Quanto alla rilevanza, gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale e alla situazione personale del ricorrente risultano sufficienti a giustificare l'applicabilità della disposizione censurata.

Lo stato di detenzione in carcere, in cui versa il destinatario della revoca, rende le questioni non sovrapponibili a quelle decise da questa Corte con la sentenza n. 137 del 2021 e l'ordinanza n. 138 del 2022, che, pur avendo ad oggetto la stessa disposizione attualmente censurata (art. 2, comma 61, citato), hanno riguardato entrambe la diversa ipotesi dell'espiazione della pena in regime di detenzione domiciliare.

Rileva, inoltre, che il ricorrente, beneficiario di assegno sociale, prestazione testualmente prevista tra quelle suscettibili di revoca, è stato condannato per uno dei reati elencati al comma 58 dello stesso art. 2, con sentenza divenuta definitiva in data antecedente la sua entrata in vigore, e risulta detenuto in carcere in regime di ergastolo cosiddetto ostativo.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ha diffusamente motivato in ordine alle ragioni per le quali a suo giudizio la revoca in esame rivestirebbe la natura di sanzione sostanzialmente penale, quale misura di carattere punitivo-afflittivo soggetta, pertanto, alla medesima disciplina della sanzione penale.

4.- Preliminare all'esame del merito delle censure è il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, in cui si colloca la disposizione censurata.

A tal fine, viene in rilievo la complessiva disciplina stabilita dai commi da 58 a 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012.

Il comma 58 prevede che, nel pronunciare condanna per taluni reati di particolare allarme sociale - quali reati di associazione terroristica, attentato per finalità terroristiche o di eversione, sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, associazione di stampo mafioso, scambio elettorale, strage e delitti commessi per agevolare le associazioni di stampo mafioso - il giudice applichi, in sentenza, la «sanzione accessoria» della revoca di una serie di prestazioni assistenziali (tra cui l'assegno sociale, oggetto del giudizio principale), non correlate al versamento di previa contribuzione.

Sebbene tale comma non chiarisca a quali condanne conseguia la sanzione, una lettura organica e sistematica anche dei commi successivi - stante il ripetuto richiamo alla pena in esecuzione (il comma 59 fa riferimento all'espiazione



della pena; il comma 60 alla immediata esecuzione dei provvedimenti di cui al comma 58 e il comma 61 alle condanne passate in giudicato) - consente un'interpretazione nel senso che anche per il comma 58 la «revoca» operi solo in conseguenza di condanne definitive.

Inoltre, l'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della norma, di cui si dirà oltre (sentenza n. 137 del 2021), comporta che la revoca è condizionata all'espiazione della pena in regime carcerario. Non opera invece nei confronti di coloro che scontano la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. Si tratta, quindi, in realtà, di una condizione di erogabilità della prestazione legata alla modalità, in ipotesi anche variabile nel tempo, di espiazione della pena.

Il comma 59 stabilisce, poi, che l'erogazione di tali provvidenze possa essere ripristinata, a domanda dell'interessato, ove ne sussistano gli ulteriori presupposti previsti dalla normativa di riferimento, una volta espiata la pena, con conseguente definitivo venir meno del suddetto condizionamento dell'erogazione della prestazione.

Il comma 60 impone l'obbligo di tempestiva comunicazione all'ente previdenziale competente dei provvedimenti adottati ai sensi del comma 58, ai fini della loro immediata esecuzione.

In simmetria con il comma 58, il successivo comma 61, oggetto di censura, prevede che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmetta agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma, primo periodo; nella prassi amministrativa il termine di tre mesi è stato ritenuto meramente ordinatorio e, come risulta dal messaggio INPS del 5 giugno 2017 n. 2302, i relativi elenchi sono stati comunicati solo nel 2017 e le revoche operate a far data dalle rispettive comunicazioni.

Anche il comma 61 è stato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale, negli stessi termini, sicché la revoca (in sede amministrativa) della prestazione è da intendersi come sospensione della sua erogazione ove si verifichi la condizione dell'espiazione della pena in regime carcerario. Tale è quella del ricorrente nel giudizio principale che - come già rilevato - sta espiando la pena dell'ergastolo nel regime (cosiddetto ostativo) dell'art. 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

Si tratta, quindi, di una disciplina che, in piena simmetria, regola sia le situazioni di pregresse condanne penali, pronunciate prima della data di entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, applicandosi la revoca in via amministrativa con effetto non retroattivo, adottata dagli enti titolari dei relativi rapporti (nella specie, dall'INPS), sia quelle (a regime) che vedono la revoca affidata direttamente al giudice penale, quando, a partire dalla data suddetta, pronuncia condanna per uno dei reati indicati al comma 58, anche se commessi prima di essa.

In entrambe le ipotesi, la revoca della prestazione previdenziale - operante sempre con efficacia ex nunc, rispettivamente dalla comunicazione dell'ente erogatore della prestazione o dalla condanna pronunciata dal giudice penale, quando divenuta definitiva - rende la stessa non esigibile allorché la pena irrogata è espiata in regime carcerario (sentenza n. 137 del 2021); non verificandosi questo presupposto, come in ipotesi di detenzione domiciliare del condannato, è ripristinata l'erogazione della prestazione.

Peraltro la misura ha natura latamente riparatoria, come si evince dalla devoluzione delle somme, recuperate grazie alla revoca in ragione della condanna per attività criminali di particolare allarme sociale, al Fondo per vittime dei reati di tipo mafioso e di terrorismo, andando così in qualche modo a risarcire le vittime dei reati in questione, per effetto di una scelta razionale nella allocazione di risorse finanziarie, non illimitate, a favore di vittime di reati gravi.

5.- In particolare, con la già richiamata sentenza n. 137 del 2021, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni indicate nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, nella sussistenza dei presupposti indicati al comma 58 della citata legge, con riferimento alla violazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost.

Inoltre - nel sottolineare che il pregiudizio al diritto all'assistenza sussiste negli stessi termini anche quando la revoca venga disposta nella fattispecie di cui al comma 58, ove si prevede, a regime, la revoca delle ricordate prestazioni assistenziali con la sentenza di condanna per i reati previsti dalla stessa disposizione - questa Corte ha dichiarato, in via consequenziale, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 58, [...] nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere».

Entrambe le fattispecie, di cui ai commi 58 e 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012, configurano, in sostanza, «uno "statuto d'indegnità" per la percezione di determinate provvidenze pubbliche da parte di chi sia risultato colpevole



di peculiari delitti, secondo un'impresone rinvenibile anche in altre disposizioni legislative, tra le quali, ad esempio, quelle sul reddito di cittadinanza previste dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, già oggetto d'esame da parte di questa Corte (sentenze n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020)».

Però il venir meno dei requisiti di "dignità" alla prestazione, in ragione di condanne definitive per reati di particolare gravità, è condizionato alla modalità di espiazione della pena.

Infatti, il primo comma dell'art. 38 Cost. configura un dovere di solidarietà, che deve informare la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versa in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa.

Pur dovendo riconoscersi al legislatore la possibilità di circoscrivere la platea dei beneficiari delle stesse prestazioni sociali, la modulazione della disciplina delle misure assistenziali non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa. Con specifico riferimento alla «revoca dei trattamenti assistenziali di cui alla disposizione oggetto di censura», questa Corte ha sottolineato, ancora nella sentenza n. 137 del 2021, che tale provvedimento «può concretamente comportare il rischio che il condannato ammesso a scontare la pena in regime di detenzione domiciliare o in altro regime alternativo alla detenzione in carcere, poiché non a carico dell'istituto carcerario, non disponga di sufficienti mezzi per la propria sussistenza», per cui, sebbene «i condannati per i reati di cui all'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012 hanno gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile [t]uttavia, attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere».

Questa Corte, sempre nella medesima sentenza, ha posto in evidenza che la «diversità di effetti della revoca delle prestazioni sociali su chi si trova in stato di detenzione domiciliare (o in altra forma alternativa di espiazione della pena) rispetto a chi è detenuto in carcere determina una violazione anche dell'art. 3 Cost., trattando allo stesso modo situazioni soggettive del tutto differenti». Risulta, così, violato anche il principio di ragionevolezza, in quanto «l'ordinamento valuta un soggetto meritevole di accedere [a] forme alternative di detenzione, ma lo priva poi dei mezzi per vivere, ottenibili, in virtù dello stato di bisogno, solo dalle prestazioni assistenziali».

Successivamente, l'ordinanza n. 138 del 2022, dato atto della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 137 del 2021, depositata successivamente all'ordinanza di rimessione, ha dichiarato manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza le questioni di legittimità costituzionale dei commi 60 e 61 del citato art. 2, in riferimento agli artt. 25 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, sollevate nuovamente rispetto a un condannato ammesso a esprire la pena in regime di detenzione domiciliare.

6.- Anche in precedenza questa Corte ha ritenuto la legittimità di meccanismi destinati ad attivarsi, in modo automatico, in conseguenza della perdita di requisiti di onorabilità.

Con riferimento alla sospensione del reddito di cittadinanza in caso di sottoposizione a misure cautelari, ha affermato che «[i]l provvedimento di sospensione [...] "altro non è che la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio e rientra per ciò stesso tra i casi in cui la giurisprudenza costituzionale riconosce la legittimità di sospensione, revoca o decadenza, anche attraverso meccanismi automatici [...]"» (sentenze n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020).

La mancata soggezione a una misura cautelare personale e l'assenza di una condanna per taluni specifici reati (intervenuta nei dieci anni antecedenti) costituiscono requisiti essenziali per l'ottenimento del reddito di cittadinanza rispetto al quale la *ratio* della sospensione viene ricondotta al venir meno di un peculiare requisito morale di onorabilità.

Riferimenti a requisiti di onorabilità, la cui perdita determina il venir meno di una condizione soggettiva per l'accesso a un beneficio economico, sono presenti anche nella sentenza n. 248 del 2019, che ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, lettera e), della legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), che prevede l'esclusione di finanziamenti per «le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione) ovvero al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale».

In materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di cose per conto terzi, l'aver subito «condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia preventivale ed assistenziale» è stata qualificata come condizione di cessazione di diritto dal requisito di onorabilità soggettivo per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio (sentenza n. 161 del 2018).

Con analoghe argomentazioni, nelle più recenti sentenze in tema di decadenza e sospensione dalle cariche elettive a tutela del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione (sentenze n. 35 del 2021, n. 36 del



2019, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015), le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione previste dal d.lgs. n. 235 del 2012, ancorché collegate alla commissione di un illecito, sono state ritenute non costituzionalmente illegittime da questa Corte, non costituendo sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche stesse o per il loro mantenimento.

Significativa è anche la sentenza n. 22 del 2018, in tema di revoca della patente di guida che conseguiva a condanna per reati in materia di stupefacenti. Anche tale misura «non risponde ad una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti e trova, viceversa, la sua *ratio* nell'individuazione di un perimetro di affidabilità morale del soggetto, cui è rilasciata la patente di guida, e nella selezione di ipotesi in presenza delle quali tale affidabilità viene meno», venendo in rilievo «solo effetti riflessi della condanna penale, in settori ordinamentali diversi da quello cui è affidata la funzione repressiva degli illeciti con le misure afflittive al riguardo previste».

7.- Orbene, l'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, già dichiarato costituzionalmente illegittimo *in parte qua*, è ora investito, sotto un diverso profilo, dalle censure mosse dal giudice rimettente, il quale ha bene presente che la portata applicativa della norma è già stata ridimensionata dalla richiamata sentenza n. 137 del 2021, ma chiede a questa Corte di rimuoverla interamente per tutti i fatti commessi prima della data di entrata in vigore della legge n. 92 del 2012.

Come già ricordato, il comma 61 dell'art. 2 prevede, come presupposto della revoca adottata dall'ente erogatore della prestazione, una condanna, per i reati di cui al precedente comma 58, con sentenza passata in giudicato e quindi per fatti che necessariamente sono stati commessi prima della data suddetta.

La revoca - anche se non ha efficacia retroattiva, nel senso che la prestazione è sospesa ex nunc (e non già ex tunc) nel momento in cui l'ente comunica il provvedimento al condannato che sta espiando la pena in regime carcerario - trova comunque il suo fondamento in un reato commesso prima della data di entrata in vigore della legge n. 92 del 2012.

È questa proiezione retroattiva che - secondo il giudice rimettente - contrasterebbe con gli evocati parametri nella misura in cui alla revoca debba riconoscersi natura sostanziale di «pena».

8.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Palermo, non sono, però, fondate.

9.- Dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte (ai punti 5 e 6) emerge la configurabilità di conseguenze, quali effetti riflessi, della condanna penale, sopra passati in rassegna, consistenti in incapacità giuridiche o in limitazioni o preclusioni all'esercizio di facoltà o alla possibilità di ottenere o mantenere benefici (quali quelle per l'accesso ai pubblici concorsi, o per l'iscrizione negli albi professionali, o per la concessione di licenze o autorizzazioni, o in tema di incandidabilità a rivestire una carica pubblica). Essi sono regolati secondo la disciplina propria dei settori di appartenenza e non sono soggetti alle più rigorose garanzie del sistema sanzionatorio penale e in particolare al divieto di retroattività.

La presenza di una condanna penale definitiva, al di là degli effetti penali propri, può costituire un fatto oggettivo che in altri contesti, che esulano dal trattamento sanzionatorio dell'illecito commesso, determina le condizioni che non consentono (o fanno venire meno quelle che consentono) l'operatività di istituti diversi.

10.- La misura della revoca delle prestazioni sociali, prevista dal comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012, presenta tutte le caratteristiche per rientrare nella categoria degli effetti extrapenali della condanna penale; tale qualificazione si fonda sulla considerazione che il legislatore, nell'esercizio della discrezionalità che gli compete nel permettere la platea dei beneficiari di prestazioni sociali, ha valutato l'opportunità di introdurre un nuovo requisito, caratterizzato dall'assenza di elementi di indegnità, ritenuto essenziale per la percezione e il mantenimento di prestazioni assistenziali, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, che, rientrando nell'alveo di tutela dell'art. 38 Cost., realizzano e danno concretezza alla vocazione solidaristica del nostro sistema della sicurezza sociale.

Tale requisito si connota in positivo come l'attitudine del percettore ad essere degno di un beneficio finanziato dall'intera collettività, e in negativo per l'assenza in capo allo stesso di condanne penali per reati di particolare allarme sociale, odiosi per la stessa collettività, e che si accompagnano all'espiazione della pena in regime carcerario.

Rispetto a tale nuovo elemento di «meritevolezza», la condanna penale non costituisce la causa dell'esclusione, ma il presupposto di fatto oggettivo della valutazione di «indegnità», il dato storico che certifica, in modo definitivo ed incontestabile, il venir meno del patto di solidarietà sociale del singolo con la comunità, che resta tenuta a supportare il condannato solo e nei limiti in cui sia messa in pericolo la sua sopravvivenza per il venir meno del minimo vitale, circostanza che non si realizza allorché la pena sia scontata in carcere.

La revoca di cui al comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 va, pertanto, qualificata come effetto della condanna penale in ambito amministrativo, materia estranea a quella penale, ove la condanna per reati, che si distinguono per una particolare gravità, determina il venir meno di un requisito personale richiesto per poter fruire della prestazione assistenziale.



L'assenza di condanne definitive, per i reati indicati nell'art. 2, comma 58, costituisce quindi un requisito di natura soggettiva per beneficiare dell'erogazione della prestazione assistenziale; requisito introdotto dal legislatore con effetto non retroattivo, ma che legittimamente prende in considerazione condotte pregresse del condannato al quale il beneficio è stato riconosciuto.

11.- Tenuto conto della tendenziale provvisorietà della revoca, perché destinata a venir meno all'esito della definitiva espiazione della pena, ai sensi del comma 59 dello stesso art. 2, nonché in caso di ammissione del condannato ad un regime alternativo alla detenzione in carcere, a seguito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale di cui alla più volte richiamata sentenza n. 137 del 2021, si ha che l'assenza di una condanna definitiva per uno dei reati di cui al comma 58, con pena espiata in regime carcerario, si atteggi a requisito di erogazione della prestazione sociale piuttosto che requisito per l'insorgenza o il mantenimento del diritto.

Mentre alla natura costitutiva del requisito non si attaglia la variabilità connessa al possibile mutamento, nel tempo, del regime della pena, l'accostamento ai requisiti di erogazione - quali ad esempio per l'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), il mancato ricovero in una struttura a carico dello Stato o la mancata percezione di prestazioni incompatibili - rende l'intero corpus normativo ragionevole e coerente, giustificando il fatto che la revoca, anche se disposta dal giudice penale, nelle ipotesi di cui al comma 58, possa cessare di efficacia in caso di ammissione a forme alternative alla detenzione in carcere, con la riattivazione del beneficio, salva l'interruzione dell'erogazione in caso di successivo ripristino del regime carcerario.

La qualificazione come elemento esterno alla prestazione assistenziale che costituisce ostacolo non al suo riconoscimento, bensì all'erogazione per il tempo in cui il condannato sconta la pena in un istituto carcerario, risulta appropriata alla eventuale temporaneità della revoca e confacente alla possibilità di un suo ripristino al venir meno della condizione ostantiva, sia in caso di espiazione della pena che di collocamento in regimi alternativi come la detenzione domiciliare.

12.- Né può ritenersi la natura sostanzialmente penale della revoca della prestazione, come assume il giudice rimettente.

13.- In generale, secondo un costante indirizzo della giurisprudenza di questa Corte, dall'art. 25, secondo comma, Cost. discende il divieto di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante o che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato (sentenza n. 223 del 2018).

Anche con riguardo alle misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto, si è evidenziata da tempo «l'esigenza della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse» (sentenza n. 447 del 1988).

A partire dalla sentenza n. 196 del 2010, questa Corte, più volte, ha riconosciuto che il divieto insito nella previsione dell'art. 25, secondo comma, Cost. si presta ad essere esteso, data l'ampiezza della sua formulazione, alle misure a carattere punitivo-afflittivo.

Anche rispetto alle sanzioni amministrative a carattere punitivo «si impone infatti la medesima esigenza, di cui tradizionalmente si fa carico il sistema penale in senso stretto, di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto» (ancora, sentenza n. 223 del 2018; sulla riferibilità del principio di irretroattività, stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost., alle sanzioni amministrative a carattere punitivo, *ex plurimis*, sentenze n. 96 del 2020, n. 223 del 2018, n. 68 del 2017 e n. 104 del 2014).

Il processo di assimilazione delle sanzioni amministrative "punitive" alle sanzioni penali, quanto a garanzie costituzionali, ha portato questa Corte a estendere ad esse larga parte dello "statuto costituzionale" sostanziale delle sanzioni penali e quindi non solo quello basato sull'art. 25 Cost., ma anche quello sulla determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018), sulla violazione del ne bis in idem (sentenza n. 149 del 2022), sulla retroattività della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), sulla proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenze n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019) e sulla rilevanza di una sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria (sentenza n. 68 del 2021).

Il principio di legalità ed il divieto di retroattività in malam partem trovano, dunque, applicazione anche con riferimento al diritto sanzionatorio amministrativo al quale, quando la sanzione ha natura sostanzialmente penale, si estende la fondamentale garanzia consacrata dall'art. 25, secondo comma, Cost., e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 7 CEDU.

14.- Nella fattispecie, però, la natura "sostanzialmente penale" della revoca di cui al comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 deve essere esclusa.



Va innanzi tutto verificato se sono integrati i cosiddetti "criteri Engel", consistenti, alternativamente, nella qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale, nella natura della sanzione alla luce della sua funzione punitiva-deterrente, nella sua severità, ossia nella gravità del sacrificio imposto.

Nella fattispecie in esame, quanto alla qualificazione del diritto nazionale, è sufficiente osservare che il comma 61, oggetto di censura, non solo non reca la qualificazione formale, come "sanzione penale", ma manca la stessa definizione di "sanzione"; la quale, invece, è sì presente al comma 58, ma ciò, di per sé solo, non è decisivo ai fini della natura punitiva della revoca.

Rileva poi - come si è già sopra sottolineato - che la condanna penale costituisce un mero presupposto di fatto utilizzato dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, per attestare il venire meno di un requisito soggettivo di "meritevolezza", introdotto quale nuova condizione per fruire dell'erogazione di una provvidenza pubblica da parte dello Stato. La revoca consegue, con applicazione automatica e indifferenziata, alla definitività di una sentenza penale di condanna senza una deliberazione sul quantum che, calibrata sulle specifiche caratteristiche del caso concreto, presupporrebbe necessariamente un giudizio di riprovazione personale. La misura resta amministrativa, in quanto priva di un collegamento funzionale con la condotta penale sanzionata, producendo un effetto ulteriore, distinto ed autonomo in un ambito previdenziale "esterno" rispetto all'azione pubblica di repressione penale.

Infine, neppure è soddisfatto il terzo criterio - la gravosità della misura - che il rimettente individua nelle ripercussioni di tipo economico su un soggetto privo di mezzi di sussistenza per sé stesso e la sua famiglia. Rileva che alle esigenze di mantenimento del condannato in regime di detenzione carceraria lo Stato provvede direttamente, assicurandogli il minimo vitale che, ai sensi dell'art. 38 Cost., è garantito da una prestazione assistenziale, quale l'assegno sociale. Peraltro, il familiare nullatenente può accedere autonomamente agli stessi o ad altri benefici.

15.- In conclusione, la revoca prevista dal comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 costituisce un effetto extrapenale della condanna penale e, in ogni caso, una misura sanzionatoria amministrativa non afflittiva, priva di natura sostanzialmente penale, la cui applicazione, in relazione a fatti oggetto di sentenze di condanna (per i reati di cui al comma 58 del citato art. 2) divenute definitive prima della sua entrata in vigore, non integra la violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevate, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 6 giugno 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

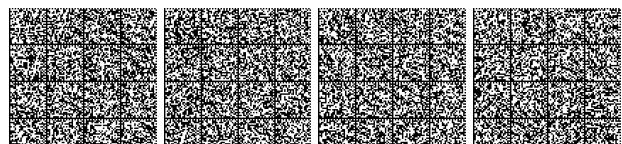
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230169



*Sentenza 22 giugno - 27 luglio 2023*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti del senatore Matteo Renzi e altri - Acquisizione, mediante sequestri probatori di telefoni cellulari appartenenti a terzi disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze senza avere mai preventivamente richiesto autorizzazione del Senato della Repubblica, di messaggi WhatsApp e di posta elettronica nei quali era mittente o destinatario il senatore Renzi - Materiale qualificabile come corrispondenza - Non spettanza alla Procura indicata di disporre i sequestri suddetti - Violazione della sfera di attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica - Conseguente annullamento del sequestro, relativamente al provvedimento nel frattempo non annullato dalla Corte di cassazione.**

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti del senatore Matteo Renzi e altri - Acquisizione, mediante decreto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze senza avere mai preventivamente richiesto autorizzazione del Senato della Repubblica, dell'estratto del conto corrente bancario del medesimo senatore - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura indicata - Lamentata violazione della sfera di attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica - Materiale qualificabile come corrispondenza - Esclusione - Spettanza alla suddetta Procura di acquisire agli atti l'indicato estratto conto.**

- Acquisizione agli atti, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, nel procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R., di messaggi di testo, di corrispondenza tramite e-mail, nonché di un estratto del conto corrente bancario relativi al senatore Matteo Renzi.

- 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 dell'acquisizione di plurime comunicazioni del senatore Matteo Renzi, disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze nell'ambito del procedimento penale a carico dello stesso senatore e altri, in assenza di una previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica, promosso da quest'ultimo con ricorso notificato il 23 dicembre 2022, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2023, iscritto al n. 10 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze; udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Franco Modugno; uditi gli avvocati Giuseppe Morbidelli e Vinicio Settimio Nardo per il Senato della Repubblica e Andrea Pertici per la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze;

deliberato nella camera di consiglio del 22 giugno 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato l'11 maggio 2022 (reg. confl. poteri n. 10 del 2022), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze, per avere quest'ultima acquisito agli atti del procedimento penale iscritto al n. 3745 del registro generale delle notizie di reato del 2019, pendente nei confronti del senatore Matteo Renzi e di altri soggetti, corrispondenza scritta riguardante il medesimo senatore Renzi senza previa autorizzazione del Senato (in quanto mai richiesta), menomando con ciò le attribuzioni garantite a quest'ultimo dall'art. 68, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Premesso che il senatore Renzi era in carica dal 9 marzo 2018, data della proclamazione, e che da tale data dunque fruiva della prerogativa di cui al citato art. 68, terzo comma, Cost., il ricorrente deduce che, nell'ambito dell'attività investigativa relativa al procedimento penale dianzi indicato, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze ha in particolare acquisito, attraverso il sequestro di dispositivi mobili di comunicazione appartenenti a terzi, messaggi di testo scambiati tramite l'applicazione WhatsApp (d'ora in avanti, per brevità, anche: «messaggi WhatsApp») tra il senatore Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il senatore Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché corrispondenza intercorsa tramite e-mail fra questi ultimi, nel numero di quattro missive, tra il 1° e il 10 agosto 2018.

A mezzo di decreto di acquisizione, la Procura ha inoltre acquisito l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020. Tutto ciò emergerebbe dai documenti allegati alla relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 14 dicembre 2021, doc. XVI, n. 9, approvata dall'Assemblea il 22 febbraio 2022, e prodotti unitamente al ricorso.

1.2.- Dopo aver rilevato come, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, debbano ritenersi sussistenti i requisiti, soggettivi e oggettivi, di ammissibilità del conflitto, il ricorrente assume che la Procura fiorentina, procedendo al sequestro del materiale dianzi indicato senza chiedere preventivamente l'autorizzazione del Senato ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost. e dell'art. 4 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), avrebbe violato la sfera delle attribuzioni di quest'ultimo potere dello Stato.

La nozione di «corrispondenza», richiamata dalle disposizioni ora citate, si presterebbe infatti a ricomprendere, oltre alla tradizionale corrispondenza cartacea recapitata a mezzo del servizio postale e telegrafico (divenuta ormai «statisticamente minoritari[a]»), anche i messaggi scritti scambiati attraverso strumenti di tipo informatico e telematico: messaggi assistiti dalla medesima garanzia di segretezza, assicurata dalle credenziali di accesso riservate per la corrispondenza elettronica e dalla disponibilità esclusiva, in capo ai corrispondenti, dei dispositivi elettronici utilizzati per lo scambio dei messaggi di testo.

L'assimilabilità dei due strumenti, che assolvono alla medesima funzione comunicativa per iscritto, sarebbe stata, d'altro canto, costantemente riconosciuta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha sempre ritenuto riferibile la nozione di «corrispondenza», di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla posta elettronica e ai messaggi scambiati via internet, così come ai dati memorizzati nei server informatici, negli hard disk e negli altri dispositivi di memorizzazione.

Nel diritto interno, inoltre, la legge 23 dicembre 1993, n. 547 (Modificazioni ed integrazioni alle norme del codice penale e del codice di procedura penale in tema di criminalità informatica), sostituendo il quarto comma dell'art. 616 del codice penale, ha espressamente equiparato la corrispondenza informatica o telematica alla corrispondenza epistolare e telegrafica: ciò, al fine di non sottrarre al sistema di tutela della legge ordinaria forme di comunicazione rientranti nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost., che qualifica come inviolabili la libertà e la segretezza della corrispondenza.

La Costituzione non poteva occuparsi della corrispondenza informatica e telematica solo per ragioni di carattere storico, e non certo di differenziazione di disciplina. Sia nell'art. 15 Cost., sia nell'art. 68, terzo comma, Cost., il termine «corrispondenza» è peraltro utilizzato senza alcuna specificazione, prestandosi, quindi, ad essere riferito ad ogni forma di comunicazione divenuta praticabile a seguito dell'evoluzione tecnologica.

1.3.- La giurisprudenza di legittimità ha, d'altro canto, chiarito quale sia l'elemento che, con riguardo alla trasmissione di dati e informazioni tramite canali elettronici, distingue la presa di cognizione della corrispondenza dall'intercettazione. Nel delineare i rapporti tra il delitto di cui all'art. 616 cod. pen. (che punisce l'acquisizione illecita del contenuto della corrispondenza, anche informatica e telematica) e quello di cui al successivo art. 617-quater (che sanziona l'intercettazione delle comunicazioni informatiche o telematiche), la Corte di cassazione ha, infatti, affermato che quest'ultima figura criminosa è riferibile alla comunicazione nel suo momento «dinamico», ossia in fase di transizione, mentre la prima concerne la comunicazione nel suo profilo «statico», ossia il pensiero già comunicato o da comunicare fissato su supporto fisico o altrimenti rappresentato in forma materiale.



Tale considerazione renderebbe palese come non siano idonei a porre in discussione la ricostruzione dianzi prospettata gli argomenti addotti dalla giurisprudenza di legittimità al fine di ritenere inapplicabile l'art. 254 del codice di procedura penale al sequestro di posta elettronica e messaggistica di testo: argomenti con i quali essa sembrerebbe negare la natura di corrispondenza a quella elettronica, qualificandola come documento, ai sensi dell'art. 234 cod. proc. pen. A prescindere dal fatto che anche la corrispondenza cartacea ha natura di documento, sicché l'una qualificazione non è affatto incompatibile con l'altra, occorrerebbe considerare che l'art. 254 cod. proc. pen. non esaurisce la disciplina del sequestro di corrispondenza, ma si occupa esclusivamente di quello che interviene quando la stessa è in transito dal mittente al destinatario, determinando così una interruzione del flusso informativo; laddove, invece, la corrispondenza già recapitata può formare oggetto di sequestro documentale presso il destinatario ai sensi del precedente art. 253 cod. proc. pen. Ciò, in perfetta analogia con la distinzione, dianzi ricordata, tra profilo dinamico e profilo statico della comunicazione.

1.4.- In ogni caso, le previsioni legislative ora ricordate e la loro interpretazione giurisprudenziale non potrebbero essere utilizzate a sostegno di una lettura limitativa della nozione di corrispondenza rilevante ai fini dell'applicazione delle garanzie costituzionali. Come ripetutamente rilevato da questa Corte, infatti, sono le norme legislative a dover essere osservate alla luce della Costituzione, e non già quest'ultima alla stregua di ciò che stabilisce la disciplina legislativa.

La prospettiva interpretativa che intendesse circoscrivere la garanzia prevista dall'art. 68 Cost. e dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003 alla sola corrispondenza cartacea, non solo non risulterebbe suffragata da alcun argomento letterale, logico-sistematico o teleologico, ma avrebbe esiti del tutto irrazionali. Nell'attuale momento storico, che vede lo strumento postale novecentesco del tutto recessivo, sottrarre alla protezione costituzionale la corrispondenza elettronica significherebbe svuotare di contenuto la prerogativa parlamentare, subordinando, altresì, l'attivazione di quest'ultima al dato casuale del carattere cartaceo o elettronico dello strumento di corrispondenza prescelto dal singolo parlamentare.

1.5.- Neppure, poi, sarebbe possibile sostenere che la corrispondenza cessa di essere tale una volta che sia giunta a conoscenza del destinatario: prospettiva nella quale l'art. 15 Cost. si limiterebbe a tutelare unicamente la corrispondenza in transito.

Una simile tesi consentirebbe l'aggiramento degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost., giacché a tale stregua sarebbe sufficiente attendere la consegna della comunicazione al destinatario per poterne acquisire mezzo e contenuto. La dottrina - sottolinea il ricorrente - ha, per contro, da tempo sostenuto che le garanzie di libertà e segretezza della corrispondenza perdurano sino a quando non perda attualità il sotteso interesse e che il regime giuridico di cui all'art. 15 Cost. viene meno solo allorché vi consentano entrambe le parti del rapporto comunicativo.

Ciò - rileva ancora il ricorrente - senza considerare che, essendo la garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. volta a proteggere l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad invadenze di altri poteri, tale invadenza permane - e a maggior ragione - una volta che il testo è stato letto.

1.6.- Secondo il ricorrente, nemmeno l'estratto del conto corrente bancario del senatore Renzi avrebbe potuto essere acquisito senza la previa autorizzazione del Senato.

Con tale documento la banca comunica, infatti, al cliente dati riservati, quali le operazioni di dare e di avere compiute in un determinato periodo, con indicazione dei destinatari e delle causali, le quali rivelano contratti, obbligazioni e rapporti. Esso pure, quindi, rientrerebbe nell'ambito della corrispondenza tutelata dall'art. 15 Cost. e, a maggior ragione, dall'art. 68, terzo comma, Cost.

1.7.- La procedura prevista dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003 risulterebbe, per altro verso, applicabile - contrariamente a quanto sostiene la Procura di Firenze - anche quando la corrispondenza elettronica venga reperita, come nel caso in esame, su un telefono cellulare appartenente a un terzo non parlamentare.

In un precedente caso simile, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano - rilevata la presenza, su un dispositivo mobile sequestrato a un soggetto estraneo al Parlamento, di corrispondenza elettronica diretta a, e proveniente da, un senatore - aveva, in effetti, correttamente richiesto all'Assemblea di appartenenza di autorizzare il sequestro del telefono portatile anche con riferimento alle conversazioni telefoniche e alla messaggistica riguardanti il senatore (relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 13 novembre 2019, doc. IV, n. 4-a).

Questa Corte avrebbe fornito, d'altro canto, chiare indicazioni al riguardo, rilevando che l'art. 68, terzo comma, Cost. «vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni: quello che conta - ai fini dell'operatività del regime dell'autorizzazione preventiva stabilito dall'art. 68, terzo comma, Cost. - non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto d'indagine. Se quest'ultimo è volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi». In altri termini, «[I]a disciplina dell'autorizzazione preventiva, dettata dall'art. 4 [della legge



n. 140 del 2003], deve ritenersi destinata [...] a trovare applicazione tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, ancorché questa abbia luogo monitorando utenze di diversi soggetti» (è citata la sentenza n. 390 del 2007).

Tali indicazioni, rese in relazione alla materia delle intercettazioni, sarebbero valevoli anche in rapporto al sequestro di corrispondenza. Esse sono, infatti, riferite alla prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. nella sua interezza.

Nella specie, che l'atto di indagine fosse volto ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare emergerebbe chiaramente dai decreti di perquisizione e sequestro emessi il 20 novembre 2019 dalla Procura della Repubblica di Firenze nei confronti di V. U. M. e M. C. Tali provvedimenti fanno, infatti, riferimento alla necessità di acquisire documentazione di dettaglio relativa ai rapporti economici tra la Fondazione Open e i soggetti privati suoi finanziatori, sulla base dell'ipotesi investigativa che quest'ultima abbia «rimborsato spese a parlamentari» e «messo a loro disposizione carte di credito e bancomat», in violazione della disciplina sul finanziamento dei partiti politici. Tale attività sarebbe stata posta in essere a favore di strutture di riferimento di soggetti politici coinvolti nelle consultazioni cosiddette primarie del Partito democratico nel 2012 e nel «comitato per Matteo Renzi segretario». Risulterebbe, di conseguenza, «plateale e incontestabile» che gli atti di indagine mirassero a penetrare nella sfera delle comunicazioni di membri delle Assemblee parlamentari, e in particolare del senatore Renzi.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 261 del 2022, «impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità».

3.- Si è costituita in giudizio la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, la quale ha chiesto che il ricorso venga respinto o dichiarato eventualmente inammissibile.

3.1.- La resistente muove, nelle sue difese, da una preliminare, analitica ricostruzione degli sviluppi del procedimento penale che ha dato origine al conflitto, ponendo in evidenza come originariamente l'indagine non riguardasse, né la Fondazione Open, né il senatore Renzi e altre persone collegate alla Fondazione, ma li abbia coinvolti solo in un momento successivo, a seguito dell'individuazione di talune movimentazioni bancarie verso la prima, le quali avevano fatto emergere l'ipotesi investigativa che, per il tramite della Fondazione - qualificabile come articolazione politico-organizzativa del Partito democratico (e segnatamente della «corrente» facente capo al Renzi) -, fossero state effettuate erogazioni economiche atte ad integrare il reato di finanziamento illecito di partiti politici (art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, recante «Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici», e art. 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici»). Concluse le indagini preliminari, per tali fatti era stato poi chiesto, il 1° febbraio 2022, il rinvio a giudizio degli indagati.

3.2.- Ciò premesso, la resistente osserva che - come lo stesso ricorrente riconosce - le attività investigative che hanno dato origine al conflitto non sono riconducibili al concetto di «intercettazione»: concetto che, come puntualizzato dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, designa l'apprensione occulta, in tempo reale, del contenuto di una conversazione o di una comunicazione in corso tra due o più persone da parte di altri soggetti, estranei al colloquio.

E-mail, messaggi WhatsApp e estratti di conto corrente bancario non potrebbero, peraltro, essere neppure ricondotti - contrariamente a quanto assume il Senato - al concetto di «corrispondenza».

La giurisprudenza di legittimità - ricorda la resistente - è, infatti, costante nell'affermare che i dati informatici conservati nella memoria di un telefono cellulare - SMS (Short Messages System), messaggi WhatsApp e di posta elettronica - hanno natura di documenti ai sensi dell'art. 234 cod. proc. pen., sicché la relativa acquisizione non soggiace, né alle regole stabilite per la corrispondenza, né tantomeno alla disciplina delle intercettazioni telefoniche. Ai testi in questione non sarebbe applicabile, in particolare, la disciplina dettata dall'art. 254 cod. proc. pen. per il sequestro di corrispondenza, in quanto la nozione di «corrispondenza» implica un'attività di spedizione in corso, o, comunque sia, avviata dal mittente mediante la consegna a terzi per il recapito.

Tale ricostruzione si porrebbe in linea di continuità con la tesi sostenuta dalla dottrina, secondo la quale il messaggio comunicativo, una volta che il destinatario ne abbia preso conoscenza, cessa di essere «corrispondenza», sicché la sua segretezza sarebbe tutelata, non più dall'art. 15 Cost., ma da altre norme (quali quelle che garantiscono la libertà personale, la libertà domiciliare, la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto di proprietà e via dicendo) e, quindi, in ambito processuale, dalla disciplina delle ispezioni, delle perquisizioni personali e domiciliari e dell'acquisizione delle prove.

Nel ricorso, il Senato avrebbe ripreso la diversa tesi dottrinale in base alla quale la protezione costituzionale della libertà di comunicazione non si esaurirebbe con la ricezione del messaggio, ma si protrarrebbe nel tempo fin quando il mittente e il destinatario lo considerano attuale. Tale tesi, peraltro, da un lato, rischierebbe di estendere eccessivamente la nozione di corrispondenza; dall'altro, sarebbe fonte di incertezza nell'applicazione delle norme che a tale nozione si



richiamano. Non si comprenderebbe, in effetti, perché, mentre il codice di rito configura il «sequestro di corrispondenza» con esclusivo riferimento a comunicazioni “in transito”, l’art. 4 della legge n. 140 del 2003 vi dovrebbe ricoprendere anche la corrispondenza giunta presso il destinatario. Tanto più, poi, che, con riguardo allo specifico profilo che qui viene in considerazione, ritenere corrispondenza del parlamentare anche quella spedita significherebbe paralizzare le operazioni di ricerca della prova anche in capo a soggetti che parlamentari non sono, per il solo fatto che essi corrispondano con membri del Parlamento.

3.3.- A maggior ragione, poi - secondo la resistente - non potrebbe essere ricondotto al concetto di corrispondenza l’estratto di conto corrente bancario, trattandosi di documento che non nasce per essere trasmesso, pur potendolo essere, ma che ha la funzione di riepilogo - per la stessa banca che lo elabora, così come per l’intestatario o altri soggetti - di operazioni dispositivo in entrata o in uscita.

Se bastasse la potenziale trasmissibilità di un documento per ricondurlo alla nozione di corrispondenza, si dovrebbe pervenire all’inaccettabile conclusione che l’acquisizione di qualsiasi scritto - come un’agenda, un diario o persino un libro -, semplicemente perché inserito all’interno di un plico, resta sottoposta alle regole sul sequestro di corrispondenza anche una volta conclusa la fase dinamica della spedizione.

Di là, peraltro, dal rilievo che, non trattandosi di corrispondenza, nessun sequestro doveva essere autorizzato, l’autorizzazione della Camera di appartenenza non poteva ritenersi comunque sia necessaria, in quanto il provvedimento sulla cui base il documento è stato acquisito, emesso l’11 gennaio 2021, non consisteva in un decreto di sequestro ai sensi dell’art. 253 cod. proc. pen., né in una richiesta di consegna ai sensi dell’art. 248 cod. proc. pen., rivolta ad un istituto bancario, e non aveva neppure ad oggetto l’estratto di conto corrente. Si trattava, invece, di un decreto di acquisizione emesso ai sensi dell’art. 38, comma 3, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione), avente ad oggetto le segnalazioni di operazioni bancarie sospette concernenti altro indagato, inviate dall’Unità d’informazione finanziaria (UIF) al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza di Roma, in allegato alle quali figurava l’estratto del conto corrente intestato a Matteo Renzi: estratto frutto di interrogazione operata dall’UIF direttamente sulle banche dati nella sua disponibilità istituzionale.

3.4.- Ove pure, peraltro, si volesse riconoscere al materiale in questione la natura di «corrispondenza», la tesi del ricorrente, secondo cui il sequestro del materiale stesso avrebbe dovuto essere preventivamente autorizzato dalla Camera di appartenenza del senatore Renzi, apparirebbe comunque sia fallace. Essa poggerebbe, infatti, su una ricostruzione inesatta del sistema delle autorizzazioni, preventive e successive, di cui agli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003.

Al riguardo, la Procura fiorentina ricorda come questa Corte abbia chiarito, nella sentenza n. 390 del 2007 - con particolare attenzione alla materia delle intercettazioni, ma con rilievi che si estendono all’intero art. 68, terzo comma, Cost. (e quindi anche al sequestro di corrispondenza) - che la previsione della citata norma costituzionale risulta interamente soddisfatta, a livello di legge ordinaria, dalla disciplina dell’autorizzazione preventiva, di cui all’art. 4 della legge n. 140 del 2003, la quale deve ritenersi destinata a trovare applicazione tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell’attività di captazione, ancorché questa abbia luogo monitorando utenze di altri soggetti (cosiddette intercettazioni “indirette”).

La disciplina dell’autorizzazione successiva per l’utilizzazione processuale delle risultanze dell’atto, prevista dall’art. 6 della legge n. 140 del 2003 in rapporto alle intercettazioni cosiddette “casuali”, non potrebbe invece ritenersi costituzionalmente imposta, ma rappresenterebbe un’addizione rispetto a quanto richiesto dalla norma costituzionale: tant’è che essa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, quanto alle previsioni dei commi 2, 5 e 6, nella parte in cui le stesse erano rese applicabili anche nei casi in cui le intercettazioni dovessero essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dai membri del Parlamento, le cui conversazioni o comunicazioni fossero state intercettate; restando aperto il problema se analoga conclusione valga laddove le si intenda utilizzare nei confronti dello stesso parlamentare.

Ciò premesso, la resistente osserva che l’art. 4 della legge n. 140 del 2003, in puntuale aderenza al disposto dell’art. 68, terzo comma, Cost., include tra gli atti di indagine soggetti ad autorizzazione preventiva anche il sequestro di corrispondenza. Tuttavia - e in ciò risiederebbe l’errore sostanziale del ricorrente - l’autorizzazione parlamentare concerne l’esecuzione degli atti di indagine contemplati nell’ordinamento: dunque, nella specie, del decreto di sequestro disposto ai sensi dell’art. 254 cod. proc. pen. (per la corrispondenza “in transito”), ovvero - se si accedesse alla prospettazione del Senato - del decreto di sequestro disposto ai sensi dell’art. 253 cod. proc. pen. (quanto a e-mail e messaggi WhatsApp già visualizzati dal destinatario).

Nel sostenere che il pubblico ministero avrebbe dovuto chiedere un’autorizzazione all’esecuzione del decreto di sequestro di documenti conservati all’interno di apparecchi mobili di persone non appartenenti al Parlamento, il Senato confondevrebbe l’esecuzione dell’atto di indagine con l’utilizzazione dei risultati dello stesso (ossia con la possibilità, una volta scaricata la corrispondenza dal dispositivo mobile, di impiegare nel procedimento penale il materiale acquisito).

In base alla normativa - costituzionale e ordinaria - vigente, l’obbligo di richiedere l’autorizzazione preventiva sussiste solo ove l’atto di indagine (il sequestro del dispositivo e della corrispondenza ivi memorizzata) sia eseguito nei confronti del



parlamentare, e quindi o direttamente presso di lui, ovvero - in base allo sviluppo della giurisprudenza costituzionale - presso un terzo che possa essere qualificato come suo «interlocutore abituale»: qualifica, quest'ultima, da interpretare, peraltro, in senso fortemente restrittivo - e, in particolare, come limitata a diretti collaboratori del membro del Parlamento e ad alcuni suoi stretti congiunti - per non determinare una abnorme sottrazione alle garanzie dello Stato di diritto.

Contrariamente a quanto sostenuto dal Senato, tale ipotesi non ricorrerebbe nel caso in esame. Non si stava, infatti, eseguendo alcuna attività investigativa nei confronti di un parlamentare, né la Procura della Repubblica aveva elementi per ritenere che V. U. M. e M. C. intrattenessero rapporti di corrispondenza con il senatore Renzi, non potendo gli stessi essere identificati come interlocutori abituali del parlamentare. D'altronde, come in precedenza rappresentato, l'indagine avrebbe coinvolto la Fondazione Open e le persone che gravitavano intorno ad essa solo in un secondo momento, il che escluderebbe qualsiasi intento persecutorio nei confronti del senatore Renzi.

3.5.- Escluso, dunque, che la Procura fosse tenuta a richiedere un'autorizzazione preventiva, essa non poteva neppure ritenersi obbligata a richiedere un'autorizzazione successiva ai fini dell'utilizzazione della corrispondenza acquisita fortuitamente.

L'art. 6 della legge n. 140 del 2003 - norma sulla quale graverebbe, peraltro, un forte sospetto di illegittimità costituzionale anche per la parte residua, relativa all'utilizzazione degli elementi di prova nei confronti del parlamentare - prevede, infatti, l'autorizzazione in rapporto ai verbali di registrazione delle conversazioni e comunicazioni intercettate, nonché ai tabulati di comunicazioni acquisiti, ma non pure in rapporto al sequestro di corrispondenza: né, d'altra parte, la necessità dell'autorizzazione all'utilizzazione di quest'ultima potrebbe essere ricavata in via analogica, trattandosi di norma eccezionale e come tale di stretta interpretazione.

3.6.- Ma quando pure si ritenesse, in via di mera ipotesi, che nella fattispecie considerata possa trovare applicazione il regime dell'autorizzazione successiva, di cui all'art. 6 della legge n. 140 del 2003, il conflitto sarebbe inammissibile, in quanto proposto contro un soggetto diverso da quello cui è attribuito il potere di cui si lamenta il cattivo esercizio.

Il compito di richiedere l'autorizzazione in questione è specificamente attribuito, infatti, dal comma 2 del citato art. 6, al giudice per le indagini preliminari: il che renderebbe la Camera di appartenenza del parlamentare incompetente a deliberare, giacché nel momento in cui il procedimento è stato avviato ed espletato vi era stato soltanto l'intervento del pubblico ministero.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Senato della Repubblica ha depositato memoria, con la quale ha replicato agli argomenti della controparte, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

4.1.- Il ricorrente contesta, anzitutto, la tesi della Procura stando alla quale le e-mail e i messaggi di testo (SMS e WhatsApp) non costituirebbero corrispondenza, ma meri documenti, essendo la nozione di corrispondenza riferibile solo ad una attività di spedizione in corso.

L'indirizzo della giurisprudenza di legittimità penale evocato dalla resistente a sostegno del suo assunto non sarebbe, in effetti, per nulla monolitico. Nella perimetrazione del reato di violazione, sottrazione e soppressione della corrispondenza, di cui all'art. 616 cod. pen., la stessa Corte di cassazione non ha, infatti, compreso l'oggetto della tutela penale alla sola corrispondenza in transito, ma ha associato l'inviolabilità penalmente sanzionata al concetto di «busta chiusa», che per la corrispondenza digitale si identifica nella criptazione del documento elettronico ad uso esclusivo del destinatario: donde la ritenuta configurabilità del reato nel caso in cui venga presa cognizione della corrispondenza telematica conservata nell'archivio di posta elettronica.

L'orientamento giurisprudenziale richiamato dalla Procura si riferisce, in ogni caso, a dati informatici contenuti nella memoria del telefono di privati cittadini, ai fini della valutazione circa la legittimità della loro acquisizione probatoria. In questa sede, si discute invece di comunicazioni di un membro del Parlamento, rispetto alle quali vengono in rilievo specifiche e ulteriori esigenze costituzionali. Come chiarito dalla citata sentenza n. 390 del 2007, la garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. è, infatti, strumentale alla salvaguardia delle funzioni parlamentari, mirando ad evitare che intercettazioni o sequestri di corrispondenza siano indebitamente finalizzati ad incidere sul mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività. Tali esigenze non verrebbero meno a fronte del fatto che il messaggio è stato letto, tanto più che esso rimane criptato e conservato all'interno dell'apparecchio, così come avverrebbe nell'ipotesi di corrispondenza cartacea ove la busta, dopo l'apertura, venga di nuovo sigillata dal ricevente.

La tesi della Procura si porrebbe d'altronde in contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU - della quale la memoria offre una rassegna - la quale, nell'interpretazione dell'art. 8 CEDU, avrebbe offerto una interpretazione della nozione di corrispondenza non limitata al momento del flusso, includendovi anche la posta elettronica e la messaggistica istantanea già ricevute dal destinatario. Anche la Corte di cassazione civile apparirebbe, d'altronde, orientata nella medesima direzione.



4.2.- L'opinione dottrinale richiamata dalla Procura a sostegno del suo assunto - secondo cui la tutela prevista dall'art. 15 Cost. verrebbe meno allorché il destinatario abbia preso conoscenza della comunicazione - risulterebbe, d'altro canto, avversata da una dottrina altrettanto autorevole, stando alla quale la tutela perdura dopo l'apertura della lettera e cessa solo quando quest'ultima perde di attualità per il decorso del tempo, assumendo un valore meramente affettivo, storico o collezionistico.

Nel caso in esame l'attualità non mancherebbe certamente, tanto che si tratta di materiale acquisito dal pubblico ministero in sede di indagini tese a dimostrare una sorta di rapporto osmotico tra la Fondazione Open e la "corrente" di partito politico di cui il senatore Renzi era leader. D'altra parte, che la messaggistica in questione sia attuale sarebbe dimostrato sia dal fatto stesso che, al momento dell'acquisizione da parte della polizia giudiziaria, i messaggi non erano stati cancellati dal titolare dell'utenza; sia, e soprattutto, dal fatto che essi attengono alle attività di un personaggio politico di primo piano, così che la loro conoscenza risulterebbe «attualissima nell'agone politico».

La tesi della trasformazione della corrispondenza in mero documento per effetto della sua lettura metterebbe in pratica nel nulla la tutela costituzionale nei confronti proprio delle forme di corrispondenza oggi più diffuse, come la posta elettronica e i servizi di messaggistica istantanea, al cui invio segue immediatamente la ricezione.

Dirimente, in questo campo, risulterebbe peraltro la sentenza n. 38 del 2019 di questa Corte, la quale ha riconosciuto che la garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. si estende ai documenti che rivelano i dati estrinseci di una conversazione o di una comunicazione - quali, in specie, i tabulati telefonici - trattandosi di documenti già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale, per tutti i soggetti dell'ordinamento, alla sfera di protezione dell'art. 15 Cost. e idonei, al tempo stesso, a disvelare rapporti, anche istituzionali, di un membro del Parlamento, di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti anche altri parlamentari. Apparirebbe, in effetti, evidente che la «capacità intrusiva» della lettura di e-mail, messaggi WhatsApp e SMS sia assai più marcata di quella dell'acquisizione di tabulati. Non si tratta, infatti, di dati estrinseci da cui è possibile desumere semplicemente la durata, le utenze coinvolte e la localizzazione, ma di dati intrinseci, ossia del contenuto integrale delle comunicazioni: sicché la garanzia parlamentare non potrebbe non comprendere anche la corrispondenza acquisita dopo il suo flusso, cioè nella fase statica. Ma anche a voler ammettere che i messaggi in questione siano meri dati esteriori e storici di una conversazione non più attuale, essi rientrerebbero, già solo per questo, sotto la copertura di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.

4.3.- Quanto, poi, all'estratto di conto corrente bancario del senatore Renzi, nessun rilievo avrebbe la circostanza, dedotta dalla Procura, che l'acquisizione del documento sia avvenuta in forza di un decreto di acquisizione di segnalazioni di operazioni bancarie sospette, tra i cui allegati figurava l'estratto conto in questione.

Una lettura logica e sostanzialistica non potrebbe, infatti, non ricomprendere anche tale modus procedendi nell'area di tutela dell'art. 68, terzo comma, Cost.

L'art. 119 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) stabilisce, al comma 1, che «[n]ei contratti di durata i soggetti indicati nell'art. 115» (ovvero banche e intermediari finanziari) «forniscono al cliente, [...] alla scadenza del contratto e comunque almeno una volta all'anno, una comunicazione chiara in merito allo svolgimento del rapporto»; mentre il comma 2 dispone che «[p]er i rapporti regolati in conto corrente l'estratto conto è inviato al cliente con periodicità annuale o, a scelta del cliente, con periodicità semestrale, trimestrale o mensile».

Si tratterebbe, quindi, di corrispondenza pronta ad essere inviata, e anzi da inviare obbligatoriamente al cliente: in altri termini, di un documento strutturato per destinazione come corrispondenza. La circostanza che l'acquisizione derivi dalle previsioni della normativa antiriciclaggio non farebbe d'altronde venir meno la garanzia costituzionale, una volta rilevato - come la Procura era in grado di fare agevolmente - chi fosse il titolare del conto corrente e quindi il destinatario della relativa comunicazione periodica.

4.4.- Sotto altro profilo, la tesi della Procura, che circoscrive l'ambito di applicazione dell'art. 68 Cost. alle sole indagini nei confronti dei parlamentari, risulterebbe del tutto disallineata rispetto alla distinzione, elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte, tra comunicazioni che riguardano direttamente un parlamentare, comunicazioni indirette e comunicazioni casuali o fortuite. In base a tale giurisprudenza, l'autorizzazione deve essere preventivamente richiesta non solo se l'atto d'indagine sia disposto nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità (intercettazioni cosiddette "dirette"), ma anche tutte le volte in cui la captazione si riferisca a utenze di interlocutori abituali del parlamentare, o sia effettuata in luoghi presumibilmente da questo frequentati, al precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare stesso (intercettazioni cosiddette "indirette").

La resistente restringe la cerchia degli «interlocutori abituali» ai «diretti collaboratori del parlamentare, coniuge e alcuni stretti familiari»: ma tale asserzione peccherebbe di «formalismo» - dimenticando che vi possono essere rapporti ben più stretti di quelli derivanti da vincolo di sangue o da un rapporto formale di lavoro dipendente - e sarebbe altresì smentita dagli atti redatti dalla stessa Procura.

Nel decreto di perquisizione del 25 novembre 2019 (emesso nei confronti di altro indagato) si commenta, infatti, una e-mail del 5 febbraio 2016, dalla quale emergerebbe come M. C. facesse parte della ristretta cerchia dei "fedelissimi" del



senatore Renzi, fungendo anche da tramite per le comunicazioni con quest'ultimo dei finanziatori della Fondazione. I rapporti più che stretti fra i due sarebbero stati, d'altronde, di dominio pubblico, essendo agevolmente verificabili tramite una semplice ricerca in internet. Essi, inoltre, come risulterebbe dagli stessi messaggi, sarebbero stati caratterizzati da una confidenzialità, da una continuità e da una comunanza di intenti «che va sicuramente ben oltre la tipologia dei rapporti con i collaboratori e anche gli stretti familiari».

Secondo il ricorrente, appariva, quindi, evidente come sequestrare la corrispondenza di M. C. avrebbe significato entrare in contatto con quella con il senatore Renzi. Ma lo stesso discorso varrebbe anche quanto alla corrispondenza con U. M., finanziatore della Fondazione e legato da stretti rapporti di amicizia con il senatore Renzi anch'essi di pubblico dominio e palesati dal tono confidenziale degli stessi messaggi oggetto di acquisizione.

Al tempo stesso, sarebbe incontestabile che il bersaglio principale degli atti investigativi fosse proprio il senatore Renzi: il che emergerebbe con estrema chiarezza dagli stessi decreti di perquisizione, in quanto tutta l'indagine era volta a qualificare la Fondazione Open come articolazione di partito politico riferibile al senatore Renzi, finalizzata a sostenere e a reperire risorse per la sua azione politica; circostanza che troverebbe espressa conferma nei capi di imputazione formulati nella richiesta di rinvio a giudizio.

Diversamente da quanto opina la Procura, si sarebbe quindi di fronte a un caso del tutto analogo a quello, già richiamato nel ricorso, nel quale la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano aveva richiesto l'autorizzazione ad eseguire un sequestro di corrispondenza di un senatore (conversazioni telefoniche, messaggistica, mail e chat) contenuta nello smartphone di proprietà e in uso a un suo collaboratore, nell'ambito di un procedimento penale pendente nei confronti di entrambi: autorizzazione concessa dal Senato.

Non conferente sarebbe, poi, l'affermazione della Procura per cui risulterebbe «escluso qualsivoglia intento persecutorio nei confronti del sen. Renzi»: ciò in quanto l'autorizzazione preventiva deve esservi in ogni caso, spettando semmai alla Camera di appartenenza valutare l'esistenza o no di tale intento.

A maggior ragione ciò varrebbe quando, come nella specie, lo stesso parlamentare sia coindagato, essendo tale circostanza - alla luce delle indicazioni della sentenza n. 114 del 2010 di questa Corte - un indice sintomatico del carattere non casuale dell'attività investigativa.

4.5.- Del tutto irrilevante sarebbe, infine, la tesi subordinata della Procura, in base alla quale, ove si ritenesse applicabile l'art. 6 della legge n. 140 del 2003, il conflitto sarebbe inammissibile, in quanto proposto contro un soggetto diverso da quello cui è attribuito il potere di cui si lamenta il cattivo esercizio.

Il Senato non ha inteso affatto invocare l'applicazione dell'art. 6, ma dell'art. 4 della citata legge, ossia dell'obbligo di autorizzazione preventiva: sicché ogni disquisizione sull'art. 6 risulterebbe inconferente.

5.- Anche la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze ha depositato memoria, insistendo affinché questa Corte riconosca la spettanza ad essa Procura del potere contestato, salva l'eventuale dichiarazione di inammissibilità del ricorso.

5.1.- La memoria ribadisce, in primo luogo, l'impossibilità di ricondurre i messaggi di testo (SMS e WhatsApp) e le e-mail già pervenuti e letti dal destinatario alla nozione giuridica di corrispondenza.

Ritenere - come fa il ricorrente - che la corrispondenza resti tale fin tanto che il mittente e il destinatario considerino attuale l'atto comunicativo genererebbe, d'altro canto, una inaccettabile incertezza nell'applicazione delle norme che alla nozione di corrispondenza si richiamano: se la valutazione in ordine all'attualità del messaggio comunicativo rientra nella sfera psichica del mittente e del destinatario, sarebbe oltremodo problematico per il pubblico ministero procedente determinare ex ante se, nel caso di specie, egli si trovi o meno in presenza di corrispondenza. Per giunta, in una simile prospettiva, i membri del Parlamento potrebbero sempre sottrarsi all'acquisizione del contenuto di un determinato atto comunicativo, anche quando sia decorso un considerevole lasso di tempo dall'esaurimento del processo comunicativo stesso.

Riguardo, poi, all'estratto di conto corrente, i riferimenti del Senato all'art. 119 t.u. bancario, nella parte in cui prevede l'invio periodico al cliente dell'estratto, non gioverebbero al fine di ricondurre quest'ultimo al concetto di corrispondenza, ma dimostrerebbero esattamente il contrario: e, cioè, che l'estratto conto esiste come documento a prescindere dal suo invio, con funzione di riepilogo - per la stessa banca che lo elabora, il correntista o altri soggetti - delle operazioni dispositivo in entrata e in uscita.

5.2.- Peraltro, anche nell'ipotesi in cui l'acquisizione dei messaggi di testo, e-mail ed estratti di conto corrente fosse qualificata come sequestro di corrispondenza, il ricorso risulterebbe ugualmente non fondato.

In proposito, la Procura ribadisce come l'errore fondamentale, insito nella prospettazione del ricorrente, sia rappresentato dalla confusione tra l'esecuzione degli atti di indagine (nella specie, il decreto di sequestro documentale emesso ai sensi dell'art. 253 cod. proc. pen.) e l'utilizzazione nel processo delle loro risultanze (nella specie, del materiale acquisito sulla base dell'esecuzione del decreto stesso).



A tale riguardo, il riferimento del ricorrente alla vicenda che ha coinvolto il senatore A. S. sarebbe conferente, ma non probante. In quella occasione, infatti, la Procura di Milano avrebbe dovuto chiedere e ottenere l'autorizzazione prima dell'esecuzione del decreto di sequestro sul dispositivo del collaboratore del senatore A. S. (che risultava essere, in base ad elementi certi ed evidentemente noti alla Procura, un interlocutore abituale del parlamentare), e non già nel momento in cui la polizia giudiziaria, ad esecuzione in corso, si è imbattuta in messaggi scambiati con lo stesso. L'art. 4, comma 2, della legge n. 140 del 2003 stabilisce, infatti, che «[l']autorizzazione è richiesta dall'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire; in attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento rimane sospesa»: la sospensione di cui alla citata disposizione afferisce, dunque, alla fase procedurale intercorrente tra l'emissione del decreto di sequestro e l'inizio dell'esecuzione dello stesso, mentre non si dà alcun obbligo di sospensione dell'esecuzione dei decreti di sequestro una volta che quest'ultima abbia avuto inizio.

Neppure, d'altro canto, potrebbe venire in rilievo l'art. 6 della legge n. 140 del 2003, il quale non richiama il sequestro di corrispondenza tra i mezzi di ricerca della prova soggetti al regime dell'autorizzazione successiva ai fini dell'utilizzazione delle loro risultanze. Tale disposizione, in quanto norma eccezionale, derogatoria del principio di pari trattamento davanti alla giurisdizione, è d'altronde di stretta interpretazione e non suscettibile di estensione in via analogica a fatti specie non espressamente contemplate.

5.3.- Da ultimo, la Procura pone in risalto come, a seguito della revisione costituzionale operata dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'articolo 68 della Costituzione), non sia più prevista alcuna autorizzazione generalizzata allo svolgimento di indagini nei confronti di membri del Parlamento, rispetto ai quali debbono essere autorizzati solo alcuni atti, tra cui - per quanto qui interessa - quelli volti ad acquisire loro comunicazioni. In questa cornice, la "direzionalità" dell'attività investigativa dovrebbe essere quindi accertata con riguardo allo specifico atto di indagine e al contesto nel quale esso si inserisce. Di conseguenza, nell'ambito di un'indagine che coinvolga anche membri del Parlamento, la captazione di flussi comunicativi (nel caso delle intercettazioni) e l'acquisizione di corrispondenza (nel caso del sequestro di corrispondenza), effettuate a partire dall'utenza o dal dispositivo di un soggetto terzo, potrebbero bene avere luogo anche laddove il pubblico ministero precedente possa astrattamente ipotizzare che in tal modo ci si possa imbattere in comunicazioni o corrispondenza di parlamentari, salvo che il terzo sia qualificabile come interlocutore abituale di questi ultimi. Diversamente opinando, si verrebbe a ripristinare surrettiziamente una generalizzata autorizzazione preventiva allo svolgimento di indagini nei confronti dei parlamentari.

5.4.- Alla luce di tutto ciò, sarebbe gioco-forza concludere che la Procura di Firenze - omettendo di richiedere l'autorizzazione preventiva all'esecuzione dell'atto di indagine, nonché quella successiva all'utilizzazione delle sue risultanze, acquisite "fortuitamente" - non ha posto in essere alcuna lesione delle prerogative parlamentari.

Dalla dettagliata esposizione dello svolgimento del procedimento penale contenuta nell'atto di costituzione emergebbe, infatti, come l'indagine non fosse originariamente "diretta" nei confronti del senatore Renzi, e come gli specifici atti di indagine (decreti di perquisizione e sequestro) non fossero finalizzati ad acquisire dati informatici relativi a comunicazioni intercorse con lo stesso, tanto più che essi sono stati eseguiti su dispositivi in uso a terzi, i quali non vantavano relazioni giuridicamente qualificate con il parlamentare.

A ritenere diversamente, il pubblico ministero precedente avrebbe dovuto richiedere un'autorizzazione al Senato per l'esecuzione di intercettazioni o sequestri di corrispondenza su utenze o dispositivi di una amplissima platea di persone (ad esempio, tutti i membri degli organi del partito di cui il senatore Renzi era al tempo segretario).

Neppure, poi - come già posto in evidenza -, si potrebbe sostenere che, nel momento in cui ha fortuitamente rinvenuto comunicazioni con il senatore Renzi in sede di esecuzione dei decreti di sequestro, il pubblico ministero avrebbe dovuto interrompere l'attività di indagine, richiedendo un'autorizzazione preventiva del Senato all'esecuzione di un nuovo decreto di sequestro. Ciò che rileva, infatti, è solo la "direzionalità" dell'attività investigativa.

5.5.- Quanto, infine, all'eccezione di inammissibilità formulata dalla Procura nella parte conclusiva dell'atto di costituzione - sulla quale il Senato non ha ritenuto di dover svolgere specifiche contestazioni, reputando rilevante nella specie l'art. 4 e non l'art. 6 della legge n. 140 del 2003 - la resistente ribadisce che si tratta di ipotesi prospettata solo in via subordinata, condividendo che non debba farsi applicazione dell'art. 6, come, però, neppure dell'art. 4.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato l'11 maggio 2022 (reg. confl. poteri n. 10 del 2022), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di



Firenze, per avere quest'ultima acquisito agli atti del procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R. corrispondenza scritta riguardante il senatore Matteo Renzi (in carica dal 9 marzo 2018) senza previa autorizzazione del Senato (in quanto mai richiesta), menomando con ciò le attribuzioni garantite a quest'ultimo dall'art. 68, terzo comma, Cost.

1.1.- Secondo quel che emerge dalle deduzioni e dalle produzioni documentali delle parti, il procedimento penale in questione - instaurato originariamente nei confronti di diversi soggetti e per differenti vicende - ha visto successivamente indagati il senatore Renzi e persone a lui collegate in relazione al sostegno economico prestato da una fondazione di diritto privato (la Fondazione Open), o per il tramite di essa, all'attività politica dello stesso senatore Renzi e della corrente del Partito democratico di cui egli era il massimo esponente: sostegno idoneo ad integrare - secondo l'ipotesi accusatoria - il delitto di finanziamento illecito di partiti politici.

Nel corso delle indagini, la Procura di Firenze ha proceduto a perquisizioni locali nei confronti di vari soggetti, finalizzate ad acquisire documentazione, anche informatica, sui rapporti economici della Fondazione Open. Tra i soggetti sottoposti a perquisizione figurano, in forza di due distinti decreti del 20 novembre 2019, M. C., membro del consiglio direttivo della Fondazione, e V. U. M., finanziatore della stessa (anche attraverso una società a lui riferibile).

In esito a tali atti investigativi, sono quindi stati sottoposti a sequestro probatorio, unitamente ad altri dispositivi informatici, i telefoni cellulari appartenenti a M. C. e a V. U. M. Nella memoria di tali telefoni risultavano, peraltro, conservati messaggi di testo scambiati tramite l'applicazione WhatsApp tra il senatore Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il senatore Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché posta elettronica intercorsa fra quest'ultimo e il senatore Renzi, nel numero di quattro missive, tra il 1<sup>o</sup> e il 10 agosto 2018.

Il ricorrente lamenta specificamente che le missive e i messaggi ora indicati siano stati acquisiti agli atti del procedimento senza previa autorizzazione di esso Senato. Lamenta, inoltre, che la Procura fiorentina - sempre senza esserne autorizzata - abbia acquisito, mediante decreto di acquisizione emesso l'11 gennaio 2021, l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020.

1.2.- Ad avviso del ricorrente, la nozione di «corrispondenza», richiamata senza alcuna specificazione dall'art. 68, terzo comma, Cost. e dalla disposizione attuativa di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003, ricomprenderebbe indubbiamente anche i messaggi scritti scambiati attraverso strumenti elettronici, posti a disposizione dall'evoluzione tecnologica. La corrispondenza resterebbe, d'altro canto, tale anche dopo che è giunta a conoscenza del destinatario, fin tanto che essa conservi carattere di attualità. Costituirebbero pertanto «corrispondenza» anche i messaggi di posta elettronica e WhatsApp che, dopo la ricezione, restano conservati nella memoria del dispositivo mobile del mittente o del destinatario.

Ma anche l'estratto di conto corrente bancario rientrerebbe nell'ambito della corrispondenza coperta dalla prerogativa parlamentare, trattandosi di documento con il quale la banca comunica al cliente dati riservati, quali le operazioni di dare e avere compiute in un determinato periodo e le relative causali, che rivelano contratti, obbligazioni e rapporti.

Per altro verso, poi, sarebbe estensibile - secondo il Senato - al sequestro di corrispondenza il principio, affermato da questa Corte in tema di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni dei membri del Parlamento, in forza del quale quello che conta, ai fini dell'operatività del regime di autorizzazione preventiva, non è la titolarità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine. Se questo è volto ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, anche se l'utenza sottoposta a controllo appartiene a un terzo.

Tale ipotesi ricorrerebbe nel caso di specie. I decreti di perquisizione e sequestro emessi nei confronti di M. C. e di V. U. M. erano, infatti, dichiaratamente volti a reperire elementi concernenti i rapporti economici della Fondazione Open, sulla base dell'ipotesi investigativa che, per suo tramite, fossero stati indebitamente finanziati esponenti del Partito democratico eletti in Parlamento. Risulterebbe quindi evidente come gli atti di indagine mirassero a penetrare nella sfera delle comunicazioni di questi ultimi, e in particolare del senatore Renzi, a sostegno della cui azione politica la Fondazione avrebbe precipuamente operato.

2.- Va anzitutto confermata, in punto di ammissibilità del conflitto, la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, previsti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), già dichiarata da questa Corte con l'ordinanza n. 261 del 2022, in sede di prima e sommaria delibazione.

Quanto, infatti, al requisito soggettivo, il Senato della Repubblica è legittimato ad essere parte del conflitto di attribuzione, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità della prerogativa di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. (ordinanze n. 276 e n. 275 del 2008; analogamente, quanto alla Camera dei deputati, ove ad essa appartenga il membro del Parlamento coinvolto, ordinanze n. 208 del 2022 e n. 327 del 2011).

Sussiste, del pari, la legittimazione passiva della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze. La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nel riconoscere la natura di potere dello Stato al pubblico ministero - e, in particolare, al procuratore della Repubblica (sentenza n. 1 del 2013, ordinanza n. 193 del 2018) - in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità



diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanze n. 273 del 2017, n. 217 del 2016, n. 218 del 2012): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (sentenza n. 183 del 2017).

Per quel che attiene, poi, al requisito oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione dell'attribuzione prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza: garanzia volta primariamente a proteggere l'autonomia e l'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invasioni di altri poteri, riverberando solo strumentalmente i suoi effetti a favore delle persone investite della funzione (sentenza n. 38 del 2019, ordinanza n. 129 del 2020; analogamente, sentenze n. 74 del 2013 e n. 390 del 2007).

3.- In via preliminare, va ulteriormente rilevato che alla data di deposito del ricorso (11 maggio 2022), uno degli atti all'origine del conflitto - segnatamente, il decreto di perquisizione e sequestro emesso il 20 novembre 2019 nei confronti di M. C. - era già stato annullato dalla Corte di cassazione.

Con sentenza 18 febbraio-30 marzo 2022, n. 11835, la sesta sezione penale - pronunciando sull'impugnazione avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame di Firenze che aveva confermato il decreto della Procura - ha, infatti, annullato l'ordinanza impugnata e il decreto stesso senza rinvio, disponendo la restituzione a M. C. non soltanto dei materiali sequestrati (tra cui il telefono cellulare), ma anche dei dati da essi estrapolati, senza trattenimento di alcuna copia da parte dell'organo inquirente.

Deve, tuttavia, escludersi che tale circostanza - sulla quale nessuna delle parti si è soffermata nei propri scritti difensionali - determini l'inammissibilità del conflitto *in parte qua*, per difetto di interesse attuale e concreto alla sua proposizione.

L'annullamento è stato, infatti, disposto per motivi che non attengono alle attribuzioni rivendicate con il conflitto. Il giudice di legittimità ha ritenuto, in sostanza, che non fosse stata offerta adeguata dimostrazione della sussistenza del *fumus commissi delicti*. La Procura aveva ritenuto configurabile a carico degli indagati il delitto di finanziamento illecito di partiti politici sul presupposto che la Fondazione Open avesse operato come «articolazione politico-organizzativa» del Partito democratico (e, in particolare, della corrente facente capo al senatore Renzi): ipotesi prospettabile - secondo la Corte di cassazione - solo nel caso in cui l'ente avesse deviato dagli scopi statutari ed esondato dall'ambito fisiologico delle attività delle fondazioni politiche, quale delineato dall'art. 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 13 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), nel testo vigente *ratione temporis*; del che non era stata data, peraltro, prova.

L'annullamento ha lasciato, quindi, persistere l'interesse del Senato a dirimere, comunque sia, l'incertezza circa la spettanza alla Procura del potere, in fatto esercitato, di acquisire i messaggi di testo scambiati in via telematica dal senatore Renzi con M. C. senza preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza del primo.

4.- Passando, con ciò, all'esame del merito del conflitto, il primo e preliminare interrogativo al quale questa Corte si trova a dover dare risposta è se l'acquisizione, da parte della Procura della Repubblica di Firenze, dei materiali di cui si discute sia effettivamente riconducibile al paradigma del «sequestro di corrispondenza», ai fini dell'operatività della prerogativa parlamentare prefigurata dall'art. 68, terzo comma, Cost.

Il punto - sul quale le parti esprimono opinioni contrastanti - va esaminato in modo separato con riguardo ai messaggi di posta elettronica e WhatsApp, da un lato, e all'estratto di conto corrente bancario, dall'altro.

4.1.- Per quanto attiene ai primi, le parti concordano sul fatto che l'acquisizione di messaggi di posta elettronica e WhatsApp operata nel caso di specie non sia qualificabile come intercettazione.

L'affermazione è pienamente condivisibile. Non, però, per la ragione indicata nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. XVI, n. 9) e ripresa anche nel ricorso del Senato, stando alla quale il discriminio tra le intercettazioni di comunicazioni o conversazioni e i sequestri di corrispondenza sarebbe segnato principalmente dalla forma della comunicazione: nel senso che le prime avrebbero ad oggetto comunicazioni orali, mentre i secondi riguarderebbero comunicazioni scritte (siano esse di natura cartacea o telematica). In senso contrario, va infatti osservato che l'art. 266-bis cod. proc. pen. prevede espressamente che le intercettazioni possano avere ad oggetto anche flussi di comunicazioni informatiche o telematiche (dunque, non orali); mentre, sul fronte opposto, tramite l'applicazione WhatsApp possono essere inviati anche messaggi orali, così come possono essere trasmessi mediante posta elettronica file audio contenenti comunicazioni orali. Stando alla tesi della Giunta del Senato, l'acquisizione di tali ultime comunicazioni dovrebbe costituire sempre intercettazione, e mai sequestro di corrispondenza: conclusione difficilmente accettabile.

La linea di confine tra le due ipotesi passa, in realtà, altrove. Come ricordato dalla resistente, le sezioni unite penali della Corte di cassazione hanno chiarito che per «intercettazione» - fattispecie che il codice di procedura penale non definisce



- deve intendersi (in conformità, peraltro, alla comune accezione del vocabolo) l'«apprensione occulta, in tempo reale, del contenuto di una conversazione o di una comunicazione in corso tra due o più persone da parte di altri soggetti, estranei al colloquio» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 maggio-24 settembre 2003, n. 36747).

Affinché si abbia intercettazione debbono quindi ricorrere, per quanto qui più interessa, due condizioni. La prima è di ordine temporale: la comunicazione deve essere in corso nel momento della sua captazione da parte dell'extraneus; questa deve cogliere, cioè, la comunicazione nel suo momento "dinamico", con conseguente estraneità al concetto dell'acquisizione del supporto fisico che reca memoria di una comunicazione già avvenuta (dunque, nel suo momento "statico"). La seconda condizione attiene alle modalità di esecuzione: l'apprensione del messaggio comunicativo da parte del terzo deve avvenire in modo occulto, ossia all'insaputa dei soggetti tra i quali la comunicazione intercorre.

Nessuna delle due condizioni ricorre nel caso in esame: le comunicazioni riguardanti il senatore Renzi non erano in corso quando sono state acquisite; la loro acquisizione è avvenuta, altresì, in modo palese.

4.2.- Esclusa, dunque, l'ipotesi dell'intercettazione, resta da appurare se gli atti investigativi considerati ricadano nell'altra fattispecie cui ha riguardo l'art. 68, terzo comma, Cost.: quella, appunto, del «sequestro di corrispondenza».

In linea generale, che lo scambio di messaggi elettronici - e-mail, SMS, WhatsApp e simili - rappresenti, di per sé, una forma di corrispondenza agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. non può essere revocato in dubbio.

Posto che quello di «corrispondenza» è concetto ampiamente comprensivo, atto ad abbracciare ogni comunicazione di pensiero umano (idee, propositi, sentimenti, dati, notizie) tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla conversazione in presenza, questa Corte ha ripetutamente affermato che la tutela accordata dall'art. 15 Cost. - che assicura a tutti i consociati la libertà e la segretezza «della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione», consentendone la limitazione «soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge» - prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ai fini della trasmissione del pensiero, «aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata» (sentenza n. 2 del 2023). La garanzia si estende, quindi, ad ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale (sentenza n. 20 del 2017; già in precedenza, con riguardo agli apparecchi ricetrasmettenti di debole potenza, sentenza n. 1030 del 1988; sulla libertà del titolare del diritto di scegliere liberamente il mezzo con cui corrispondere, sentenza n. 81 del 1993).

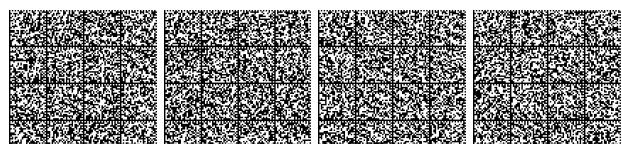
Posta elettronica e messaggi inviati tramite l'applicazione WhatsApp (appartenente ai sistemi di cosiddetta messaggistica istantanea) rientrano, dunque, a pieno titolo nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost., apparente del tutto assimilabili a lettere o biglietti chiusi. La riservatezza della comunicazione, che nella tradizionale corrispondenza epistolare è garantita dall'inserimento del plico cartaceo o del biglietto in una busta chiusa, è qui assicurata dal fatto che la posta elettronica viene inviata a una specifica casella di posta, accessibile solo al destinatario tramite procedure che prevedono l'utilizzo di codici personali; mentre il messaggio WhatsApp, spedito tramite tecniche che assicurano la riservatezza, è accessibile solo al soggetto che abbia la disponibilità del dispositivo elettronico di destinazione, normalmente protetto anch'esso da codici di accesso o altri meccanismi di identificazione.

La conclusione non muta, peraltro, ove si guardi alla prerogativa parlamentare prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost.

È ben vero che tale disposizione fa riferimento esclusivamente alla «corrispondenza», e non pure, come l'art. 15 Cost., alle «altr[e] form[e] di comunicazione», e che tra i due concetti - «corrispondenza» e «comunicazione» - intercorre, per corrente affermazione, un rapporto di species ad genus. La nozione di «corrispondenza» - utilizzata anche nell'art. 68, terzo comma, Cost. senza ulteriore specificazione - appare, tuttavia, sufficientemente ampia da ricoprendere le forme di scambio di pensiero a distanza che qui vengono in rilievo, costituenti altrettante "versioni contemporanee" della corrispondenza epistolare e telegrafica. Sostenere il contrario, in un momento storico nel quale la corrispondenza cartacea, trasmessa tramite il servizio postale e telegrafico, è ormai relegata, nel complesso, a un ruolo di secondo piano, significherebbe d'altronde deprimere radicalmente la valenza della prerogativa parlamentare in questione.

Soccorre, peraltro, nella direzione considerata anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale non ha avuto incertezze nel ricondurre sotto il cono di protezione dell'art. 8 CEDU - ove pure si fa riferimento alla «corrispondenza» tout court - i messaggi di posta elettronica (Corte EDU, grande camera, sentenza 5 settembre 2017, Barbulescu contro Romania, paragrafo 72; Corte EDU, sezione quarta, sentenza 3 aprile 2007, Copland contro Regno Unito, paragrafo 41), gli SMS (Corte EDU, sezioni quinta, sentenza 17 dicembre 2020, Saber contro Norvegia, paragrafo 48) e la messaggistica istantanea inviata e ricevuta tramite internet (Corte EDU, Grande Camera, sentenza Barbulescu, paragrafo 74).

Come ricorda il ricorrente, d'altro canto, a livello di legislazione ordinaria interna, il quarto comma dell'art. 616 cod. pen., come sostituito dall'art. 5 della legge n. 547 del 1993, già da tempo include espressamente nella nozione di «corrispondenza» - agli effetti delle disposizioni che contemplano i delitti contro l'inviolabilità dei segreti - oltre a quella epistolare, telegrafica e telefonica, anche quella «informatica o telematica ovvero effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza».



4.3.- Il problema, però, è un altro: stabilire, cioè, se mantengano la natura di corrispondenza anche i messaggi di posta elettronica e WhatsApp già ricevuti e letti dal destinatario, ma conservati nella memoria dei dispositivi elettronici del destinatario stesso o del mittente (come quelli di cui si discute nella specie). Ed è su questo specifico punto che le parti prospettano tesi radicalmente contrapposte.

L'interrogativo rievoca, in effetti, il risalente dibattito circa i limiti temporali finali della tutela accordata dall'art. 15 Cost.: dibattito che ha visto emergere due distinte correnti di pensiero, che le parti richiamano - ciascuna quanto a quella di suo interesse - a sostegno dei rispettivi assunti.

In base ad un primo indirizzo, su cui fa leva il ricorrente nelle sue difese, la tutela - iniziata nel momento in cui l'espressione del pensiero è affidata ad un mezzo idoneo a trasmetterlo, rendendo così fattivo l'intento di comunicarlo ad altri - non si esaurirebbe con la ricezione del messaggio e la presa di cognizione del suo contenuto da parte del destinatario, ma permetterebbe finché la comunicazione conservi carattere di attualità e interesse per i corrispondenti. Essa verrebbe meno, quindi, solo quando il decorso del tempo o altra causa abbia trasformato il messaggio in un documento "storico", cui può attribuirsi esclusivamente un valore retrospettivo, affettivo, collezionistico, artistico, scientifico o probatorio.

Secondo altra concezione, invece - cui si richiama la resistente - la corrispondenza già ricevuta e letta dal destinatario non sarebbe più un mezzo di comunicazione, ma un semplice documento. La garanzia apprestata dall'art. 15 Cost. si giustificherebbe, infatti, con la particolare "vulnerabilità" dei messaggi nel momento in cui sono "corrisposti", per il maggior rischio di captazione o apprensione da parte di terzi: essa cesserebbe, quindi, con l'esaurimento dell'atto del corrispondere, coincidente con il momento in cui il destinatario prende cognizione della comunicazione. Dopo tale momento, la corrispondenza resterebbe tutelata, non più dall'art. 15 Cost., ma da altre disposizioni costituzionali, quali quelle in materia di libertà personale e domiciliare, libertà di manifestazione del pensiero, diritto di difesa o diritto di proprietà.

La resistente invoca altresì, a supporto della propria tesi, la giurisprudenza di legittimità, che ha definito i confini applicativi della fattispecie del sequestro di corrispondenza delineata dall'art. 254 cod. proc. pen.: cioè, sia con riguardo alla corrispondenza epistolare (tra le altre, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 23 aprile-12 giugno 2014, n. 24919; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 aprile-18 luglio 2012, n. 28997), sia - e per quel che più direttamente interessa - in relazione ai messaggi elettronici. Con indirizzo che appare, allo stato, consolidato, la Corte di cassazione ha, infatti, affermato che i messaggi di posta elettronica, SMS e WhatsApp, già ricevuti e memorizzati nel computer o nel telefono cellulare del mittente o del destinatario, hanno natura di «documenti» ai sensi dell'art. 234 cod. proc. pen. La loro acquisizione processuale non soggiace, pertanto, né alla disciplina delle intercettazioni di comunicazioni informatiche o telematiche (art. 266-bis cod. proc. pen.), né a quella del sequestro di corrispondenza di cui al citato art. 254 cod. proc. pen., la quale implica una attività di spedizione in corso (in quest'ultimo senso, con riguardo alle singole categorie di messaggi che di volta in volta venivano in rilievo, *ex plurimis*, tra le ultime, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 1º luglio-19 ottobre 2022, n. 39529; Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 16 marzo-8 giugno 2022, n. 22417; Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 10 marzo-6 maggio 2021, n. 17552).

4.4.- La tesi della resistente - che porterebbe al rigetto del ricorso, in quanto non si sarebbe di fronte a una ipotesi di sequestro di corrispondenza, ma a una mera e "generica" acquisizione di documenti, non rientrante nel novero degli atti per i quali l'art. 68 Cost. esige il placet della Camera di appartenenza del parlamentare - non può essere, peraltro, condivisa.

Degradare la comunicazione a mero documento quando non più in itinere, è soluzione che, se confina in ambiti angusti la tutela costituzionale prefigurata dall'art. 15 Cost. nei casi, sempre più ridotti, di corrispondenza cartacea, finisce addirittura per azzerarla, di fatto, rispetto alle comunicazioni operate tramite posta elettronica e altri servizi di messaggistica istantanea, in cui all'invio segue immediatamente - o, comunque sia, senza uno iato temporale apprezzabile - la ricezione.

Una simile conclusione si impone a maggior ragione allorché non si tratti solo di stabilire cosa sia corrispondenza per la generalità dei consociati, ma di delimitare specificamente l'area della corrispondenza di e con un parlamentare, per il cui sequestro l'art. 68, terzo comma, Cost. richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza. Come posto in evidenza da questa Corte, la citata norma costituzionale non prefigura un privilegio del singolo parlamentare in quanto tale - la libertà e segretezza delle cui comunicazioni è già protetta dall'art. 15 Cost. - ma una prerogativa «strumentale [...] alla salvaguardia delle funzioni parlamentari», volendosi impedire che intercettazioni e sequestri di corrispondenza possano essere «indebitamente finalizzati ad incidere sullo svolgimento del mandato elettorivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività» (sentenza n. 390 del 2007; in senso analogo, sentenze n. 38 del 2019 e n. 74 del 2013, ordinanza n. 129 del 2020). Se questa è la *ratio* della prerogativa, limitarla alle sole comunicazioni in corso di svolgimento e non già concluse, significherebbe darne una interpretazione così restrittiva da vanificarne la portata: condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione del mandato parlamentare possono bene derivare, infatti, anche dalla presa di conoscenza dei contenuti di messaggi già pervenuti al destinatario. Come nota anche la difesa del Senato, nella prospettiva avversata, sarebbe agevole per gli organi inquirenti eludere l'obbligo costituzionale di autorizzazione preventiva per acquisire la corrispondenza



del parlamentare: anziché captare le comunicazioni nel momento in cui si svolgono, basterebbe attenderne la conclusione (che nel caso dei messaggi elettronici è peraltro pressoché coeva), per poi sequestrare il dispositivo in cui vi è traccia del loro contenuto.

Questa Corte, d'altronde, ha già da tempo affermato che la garanzia apprestata dall'art. 15 Cost. si estende anche ai dati esteriori delle comunicazioni (quelli, cioè, che consentono di accertare il fatto storico che una comunicazione vi è stata e di identificare autore, tempo e luogo): problema postosi particolarmente in rapporto ai tabulati telefonici, contenenti l'elenco delle chiamate in partenza o in arrivo da una determinata utenza (sentenza n. 81 del 1993; in senso conforme, sentenze n. 372 del 2006 e n. 281 del 1998). In proposito, si è rilevato che «la stretta attinenza della libertà e della segretezza della comunicazione al nucleo essenziale dei valori della personalità - attinenza che induce a qualificare il corrispondente diritto "come parte necessaria di quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana" (v. sent. n. 366 del 1991) - comporta un particolare vincolo interpretativo, diretto a conferire a quella libertà, per quanto possibile, un significato espansivo» (sentenza n. 81 del 1993).

Ad analoga conclusione questa Corte è, peraltro, più di recente pervenuta anche con riferimento alla prerogativa parlamentare prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., ritenuta essa pure riferibile ai tabulati telefonici (sentenza n. 38 del 2019). A questo riguardo, si è osservato come non possa ravvisarsi una differenza ontologica tra il contenuto di una conversazione o di una comunicazione e il documento che rivela i dati estrinseci di queste, quale il tabulato telefonico: documento che - come già rilevato in precedenza ad altro fine (sentenza n. 188 del 2010) - può aprire squarci di conoscenza sui rapporti di un parlamentare, specialmente istituzionali, «di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione» (sentenza n. 38 del 2019).

Ma se, dunque, l'acquisizione dei dati esteriori di comunicazioni già avvenute (quali quelli memorizzati in un tabulato) gode delle tutele accordate dagli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost., è impensabile che non ne fruisca, invece, il sequestro di messaggi elettronici, anche se già recapitati al destinatario: operazione che consente di venire a conoscenza non soltanto dei dati identificativi estrinseci delle comunicazioni, ma anche del loro contenuto, e dunque di attitudine intrusiva tendenzialmente maggiore.

La Corte europea dei diritti dell'uomo non ha avuto, d'altro canto, esitazioni nel ricondurre nell'alveo della «corrispondenza» tutelata dall'art. 8 CEDU anche i messaggi informatico-telematici nella loro dimensione "statica", ossia già avvenuti (con riguardo alla posta elettronica, Corte EDU, sentenza Copland, paragrafo 44; con riguardo alla messaggistica istantanea, Corte EDU, sentenza Barbulescu, paragrafo 74; con riguardo a dati memorizzati in floppy disk, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 22 maggio 2008, Iliya Stefanov contro Bulgaria, paragrafo 42). Indirizzo, questo, recentemente ribadito anche in relazione a una fattispecie del tutto analoga a quella oggi in esame, ossia al sequestro dei dati di uno smartphone, che comprendevano anche SMS e messaggi di posta elettronica (Corte EDU, sentenza Saber, paragrafo 48).

Il diverso indirizzo della giurisprudenza di legittimità, su cui fa leva la resistente, non riguarda la garanzia dell'art. 68 Cost., e appare, in effetti, calibrato sulla specificità della disciplina recata dall'art. 254 cod. proc. pen., che regola esclusivamente il sequestro di corrispondenza operato presso i gestori di servizi postali, telegrafici, telematici o di telecomunicazioni: dunque, il sequestro di corrispondenza in itinere, che interrompe il flusso comunicativo.

La stessa Corte di cassazione si è espressa, peraltro, in senso ben diverso quando si è trattato di individuare la sfera applicativa del delitto di violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza delineato dall'art. 616 cod. pen. Essa ha ritenuto, infatti, che tale disposizione incriminatrice tuteli proprio e soltanto il momento "statico" della comunicazione, cioè il pensiero già fissato su supporto fisico, essendo il profilo "dinamico" oggetto di protezione nei successivi artt. 617 e 617-*quater* cod. pen., che salvaguardano le comunicazioni in fase di trasmissione da interferenze esterne (presa di cognizione, impedimento, interruzione, intercettazione) (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 29 settembre-4 novembre 2020, n. 30735; Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 2 febbraio-15 marzo 2017, n. 12603). In quest'ottica, la giurisprudenza di legittimità ha quindi ripetutamente affermato che integra il delitto di violazione di corrispondenza la condotta di chi prende abusivamente cognizione del contenuto della corrispondenza telematica ad altri diretta e conservata nell'archivio di posta elettronica (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 25 marzo-2 maggio 2019, n. 18284; Cass., sentenza n. 12603 del 2017). In direzione analoga appare, altresì, orientata la Corte di cassazione civile (in tema di licenziamento disciplinare, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 10 settembre 2018, n. 21965).

Si deve dunque concludere che, analogamente all'art. 15 Cost., quanto alla corrispondenza della generalità dei cittadini, anche, e a maggior ragione, l'art. 68, terzo comma, Cost. tuteli la corrispondenza dei membri del Parlamento - ivi compresa quella elettronica - anche dopo la ricezione da parte del destinatario, almeno fino a quando, per il decorso del tempo, essa non abbia perso ogni carattere di attualità, in rapporto all'interesse alla sua riservatezza, trasformandosi in un mero documento "storico".



Al riguardo, non giova opporre - come fa la resistente - che la tesi qui recepita sarebbe fonte di inaccettabili incertezze sul piano applicativo, non essendo gli organi inquirenti in grado di sapere, a priori, se il messaggio comunicativo già recapitato e appreso dal destinatario conservi, nella considerazione dei soggetti coinvolti, carattere di attualità. Tale carattere deve, infatti, presumersi, sino a prova contraria, quando si discuta di messaggi scambiati - come nella specie - a una distanza di tempo non particolarmente significativa rispetto al momento in cui dovrebbero essere acquisiti e nel corso dello svolgimento del mandato parlamentare in cui tale momento si colloca, e per giunta ancora custoditi in dispositivi protetti da codici di accesso.

La conclusione è, dunque, che, per questo verso, si è al cospetto di sequestri di corrispondenza rientranti nell'ambito della guarentigia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.

4.5.- Il discorso è diverso quanto all'acquisizione dell'estratto di conto corrente bancario.

Nel sostenere che anche quest'ultima configuri un sequestro di corrispondenza, il ricorrente fa leva, in particolare, sulla circostanza che, per obbligo derivante dalla legge, l'estratto di conto corrente - prospetto redatto dalla banca, nel quale sono riportati tutti i movimenti di dare e di avere verificatisi nel conto durante il lasso temporale di riferimento - deve formare oggetto di periodica spedizione al correntista. Tale obbligo, prefigurato a livello codicistico dal combinato disposto degli artt. 1832 e 1857 del codice civile, trova specifica disciplina nell'art. 119 t.u. bancario, il quale, dopo aver stabilito, in via generale, al comma 1, che nei contratti di durata la banca fornisca al cliente, alla scadenza del contratto e, comunque sia, almeno una volta l'anno, «una comunicazione chiara in merito allo svolgimento del rapporto», soggiunge, al comma 2, che per i «rapporti regolati in conto corrente» l'estratto conto è inviato con periodicità annuale o con quella più breve - semestrale, trimestrale o mensile - prescelta dal cliente.

Ora, se oggetto di apprensione da parte degli organi inquirenti fosse l'estratto conto spedito dalla banca al correntista, si potrebbe effettivamente ritenere che le garanzie previste dagli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. entrino in gioco. Come si ricorda nel ricorso, la giurisprudenza di legittimità ha, del resto, più volte ravvisato il delitto di violazione di corrispondenza (art. 616 cod. pen.) in fatti di sottrazione della corrispondenza bancaria (per tutte, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 28 novembre 2017-12 gennaio 2018, n. 952).

Non è questo, però, il caso in esame. Nella specie, infatti, come dedotto e documentato dalla Procura di Firenze, l'estratto del conto corrente bancario del senatore Renzi è entrato negli atti di indagine tramite un decreto, emesso l'11 gennaio 2021, di acquisizione di segnalazioni di operazioni bancarie sospette effettuate in base alla normativa antiriciclaggio di cui al d.lgs. n. 231 del 2007: segnalazioni tra i cui allegati figurava l'estratto conto in questione (relativo a un periodo di ventuno mesi: dal 14 giugno 2018 al 13 marzo 2020), ricavato dalla segnalante Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia tramite interrogazione delle banche dati in suo possesso.

In simile ipotesi, non può parlarsi di sequestro di corrispondenza. L'estratto conto è, infatti, un documento che ha una funzione e una valenza autonoma, indipendente dalla spedizione al correntista. Esso non è altro, in effetti, che un riepilogo delle risultanze delle scritture contabili della banca, le quali debbono riportare tutte le operazioni di dare e di avere passate in conto corrente. Si tratta, dunque, di per sé, di un documento contabile interno all'ente creditizio: la circostanza che possa o debba essere trasmesso al cliente non lo qualifica in modo automatico e permanente come «corrispondenza», agli effetti dell'art. 68, terzo comma, Cost.

A ciò non vale obiettare che l'estratto conto riporta - come pure si sottolinea nel ricorso - dati riservati, capaci di rivelare, anche tramite i riferimenti ai destinatari e alle causalità delle singole operazioni, contratti, obbligazioni e rapporti del parlamentare. L'art. 68, terzo comma, Cost. non tutela, infatti, genericamente e indiscriminatamente la riservatezza del parlamentare, la cui protezione è affidata alle conferenti norme valevoli per la generalità dei consociati. L'art. 68 Cost. esige l'autorizzazione della Camera di appartenenza solo per eseguire specifici atti nei confronti dei membri del Parlamento, particolarmente suscettibili di incidere sullo svolgimento del mandato elettivo (limitazioni della libertà personale, perquisizioni personali e domiciliari, intercettazioni, sequestri di corrispondenza): non, invece, di espletare, con altri mezzi, indagini bancarie sul parlamentare, né di acquisire, in diverso modo, suoi dati personali, utili a fini di indagine. In effetti, le prerogative poste a tutela della funzione parlamentare comportano una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione - principio che è all'origine della formazione dello Stato di diritto - e devono perciò essere interpretate alla luce della loro *ratio*, evitando improprie letture estensive (sentenze n. 38 del 2019 e n. 74 del 2013).

Con riferimento all'atto investigativo in questione, il ricorso va dunque ritenuto non fondato, per la dirimente ragione che tale atto resta al di fuori del perimetro applicativo della prerogativa parlamentare invocata.

5.- Il ricorso va, al contrario, accolto in relazione agli atti di indagine ai quali la prerogativa risulta correttamente accostata: ossia - per quanto si è visto - all'acquisizione di messaggi di posta elettronica e WhatsApp.

5.1.- A questo proposito, si rende necessario peraltro precisare in quale modo, nella fattispecie considerata, il regime dell'autorizzazione al sequestro di corrispondenza, previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost. e dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003, è destinato ad operare.



Nella specie, si è di fronte a “contenitori” di dati informatici appartenenti a terzi - telefoni cellulari, ma potrebbe trattarsi, allo stesso modo, di computer o di altri dispositivi - nella cui memoria erano conservati, tra l’altro, messaggi inviati in via telematica a un parlamentare, o da lui provenienti.

In una simile evenienza, gli organi inquirenti debbono ritenersi abilitati a disporre - in confronto al terzo non parlamentare - il sequestro del “contenitore” (nella specie, del dispositivo di telefonia mobile). Nel momento, però, in cui riscontrano la presenza in esso di messaggi intercorsi con un parlamentare, debbono sospendere l’estrazione di tali messaggi dalla memoria del dispositivo (o dalla relativa copia) e chiedere l’autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, a norma dell’art. 4 della legge n. 140 del 2003, al fine di poterli coinvolgere nel sequestro.

In accordo con quanto sostenuto nella relazione della Giunta, approvata dall’Assemblea, e diversamente dall’impostatura poi adottata nel ricorso, l’autorizzazione va chiesta, nei termini dianzi delineati, a prescindere da ogni valutazione circa la natura “mirata” o “occasionale” dell’acquisizione dei messaggi del parlamentare, operata tramite l’apprensione dei dispositivi appartenenti a terzi (tema - quello della natura “mirata” o “occasionale” delle acquisizioni investigative - sul quale pure le difese delle parti si trattengono ampiamente, con opposte conclusioni rispetto al caso di specie). La distinzione, elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte in rapporto alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento, tra captazioni “indirette” e captazioni “occasionali” - con limitazione alle prime dell’obbligo di richiedere l’autorizzazione preventiva all’esecuzione dell’atto, ai sensi dell’art. 4 della legge n. 140 del 2003 (sentenza n. 390 del 2007; in senso conforme, sentenze n. 157 del 2023, n. 38 del 2019, n. 114 e n. 113 del 2010) - non è, infatti, riferibile alla fattispecie di sequestro di corrispondenza che qui viene in esame. Diversamente che nel caso delle intercettazioni - le quali consistono in una attività prolungata nel tempo di captazione occulta di comunicazioni o conversazioni che debbono ancora svolgersi nel momento in cui l’atto investigativo è disposto - qui si discute dell’acquisizione uno actu di messaggi comunicativi già avvenuti. Una volta riscontrato che si tratta di messaggi di un parlamentare, o a lui diretti, diviene, quindi, in ogni caso operante la guarentigia di cui all’art. 68, terzo comma, Cost.

A tale ricostruzione non giova opporre - come fa la resistente - che con il sequestro del dispositivo la corrispondenza in esso contenuta deve ritenersi già sequestrata e nella piena disponibilità del pubblico ministero procedente: di modo che l’estrazione dei dati rappresenterebbe un posterius rispetto all’esecuzione dell’atto investigativo per il quale è prefigurata la garanzia in questione. In senso contrario, va osservato che nel caso di sequestro probatorio informatico il “vero” oggetto del sequestro non è tanto il dispositivo elettronico (il “contenitore”) - il quale, di per sé, non ha di norma alcun interesse per le indagini - quanto piuttosto i suoi dati (il “contenuto”), nella parte in cui risultano utili alle indagini stesse: dati che, secondo le indicazioni della giurisprudenza di legittimità, vanno all’uopo selezionati e fatti possibilmente oggetto di una “copia-clone”, con restituzione del dispositivo (e della disponibilità di tutti gli altri dati) al titolare.

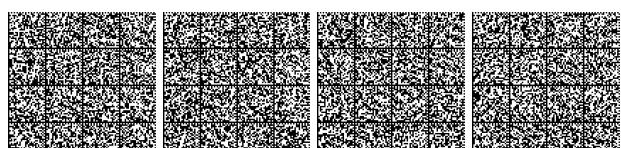
Il modulo procedurale che si è delineato garantisce, d’altro canto, un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco, evitando inopportune dilatazioni degli effetti propri della prerogativa parlamentare, che rischierebbero di penalizzare in modo ingiustificato le stesse iniziative dell’autorità giudiziaria volte all’accertamento dei reati. Quando pure, infatti, gli organi inquirenti possano prevedere che nel telefono cellulare o nel computer di una persona sottoposta ad indagini siano memorizzati messaggi di un parlamentare, ciò non impedisce, comunque sia, agli organi stessi di apprendere il dispositivo e di sequestrarne tutti gli altri dati informatici contenuti nel dispositivo, che nulla hanno a che vedere con la corrispondenza del parlamentare: fermo restando invece l’onere della richiesta di autorizzazione al fine di estrapolare dal dispositivo e di acquisire agli atti del procedimento i messaggi che riguardano il parlamentare stesso. L’autorizzazione resta pur sempre preventiva rispetto al sequestro di corrispondenza, senza trasformarsi - come opina la resistente - in una autorizzazione ex post ai fini dell’utilizzazione processuale delle risultanze di un atto investigativo già eseguito: autorizzazione che l’art. 6 della legge n. 140 del 2003 prevede solo in rapporto alle intercettazioni e all’acquisizione di tabulati telefonici, e non pure al sequestro di corrispondenza.

La ricostruzione prospettata spiega, d’altro canto, perché il citato art. 6 non abbia esteso la disciplina dell’autorizzazione successiva, da esso recata, al sequestro di corrispondenza. Posto che, secondo quanto chiarito da questa Corte, tale disciplina deve intendersi riferita alle sole intercettazioni a carattere “occasionale”, non soggette al regime dell’autorizzazione preventiva (sentenza n. 390 del 2007), la spiegazione risiede appunto nel fatto che, rispetto al sequestro di corrispondenza, la natura “occasionale” o “mirata” dell’atto non viene in considerazione, risultando per esso in ogni caso necessaria l’autorizzazione preventiva, ai sensi dell’art. 4 della medesima legge, nei termini dianzi precisati.

5.2.- Nel caso in esame, la Procura fiorentina ha estratto dalla memoria dei telefoni cellulari di M. C. e di V. U. M. e acquisito agli atti del procedimento i messaggi diretti al senatore Renzi, o da lui provenienti, senza chiedere al Senato alcuna autorizzazione.

Così facendo, ha dunque determinato la menomazione dell’attribuzione prevista dall’art. 68, terzo comma, Cost., lamentata dal ricorrente.

6.- Alla luce delle considerazioni che precedono, il conflitto di attribuzione sollevato dal Senato della Repubblica deve essere risolto dichiarando che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze acquisire agli atti



del procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R., sulla base di decreti di perquisizione e sequestro emessi il 20 novembre 2019, corrispondenza riguardante il senatore Matteo Renzi, costituita da messaggi di testo scambiati tramite l'applicazione WhatsApp tra il senatore Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il senatore Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché da posta elettronica intercorsa fra quest'ultimo e il senatore Renzi, nel numero di quattro missive, tra il 1<sup>o</sup> e il 10 agosto 2018.

Per l'effetto, il sequestro degli indicati messaggi di testo scambiati tra il senatore Renzi e V. U. M. deve essere annullato. Non vi è luogo, invece, ad adottare analogo provvedimento in relazione al sequestro della corrispondenza intercorsa tra il senatore Renzi e M. C., in quanto l'annullamento dello stesso è già stato disposto, sia pure per altri motivi, dalla Corte di cassazione, secondo quanto ricordato al precedente punto 3 del Considerato in diritto.

Va dichiarato, di contro, che spettava alla Procura acquisire agli atti del medesimo procedimento penale, tramite decreto di acquisizione emesso l'11 gennaio 2021, l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze acquisire agli atti del procedimento penale iscritto al n. 3745 del registro generale delle notizie di reato del 2019, sulla base di decreti di perquisizione e sequestro emessi il 20 novembre 2019, corrispondenza riguardante il senatore Matteo Renzi, costituita da messaggi di testo scambiati tramite l'applicazione WhatsApp tra il senatore Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il senatore Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché da posta elettronica intercorsa fra quest'ultimo e il senatore Renzi, nel numero di quattro missive, tra il 1<sup>o</sup> e il 10 agosto 2018;*

2) *annulla, per l'effetto, il sequestro dei messaggi di testo scambiati tra il senatore Matteo Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018;*

3) *dichiara che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze acquisire agli atti del procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R., tramite decreto di acquisizione emesso l'11 gennaio 2021, l'estratto del conto corrente bancario personale del senatore Matteo Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230170



N. 171

*Sentenza 20 giugno - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali preventivi e successivi all'intervenuta guarigione dal virus per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Regolamentazione, prevista *ex lege*, mediante circolari del Ministero della salute - Denunciata violazione del principio della riserva di legge con riguardo alle prestazioni patrimoniali - Inammissibilità delle questioni.**

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali preventivi per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Regolamentazione, prevista *ex lege*, mediante circolari del Ministero della salute - Denunciata violazione del principio della riserva di legge con riguardo alle prestazioni patrimoniali e ai trattamenti sanitari obbligatori - Inammissibilità delle questioni.**

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Indicazioni e termini dell'obbligo in caso di intervenuta guarigione dal virus - Regolamentazione, prevista *ex lege*, mediante circolari del Ministero della salute - Denunciata violazione del principio della riserva di legge con riguardo alla disciplina dei trattamenti sanitari obbligatori - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, commi 1 e 5, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e modificati dall'art. 8, comma 1, lettere *a* e *b*), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.
- Costituzione, artt. 23 e 32.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

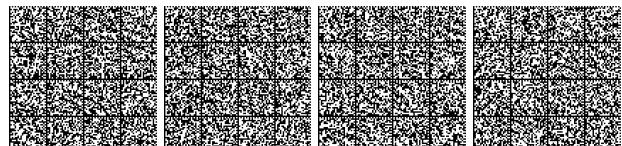
*Presidente*: Silvana SCIARRA;

*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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 5, 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, come modificato, dall'art. 8, comma 1, lettere *a* e *b*), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52, promosso dal Tribunale ordinario di



Padova, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra E. T. e Azienda Ospedale-Università di Padova, con ordinanza del 14 luglio 2022, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di E. T. e Azienda Ospedale-Università di Padova, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2023 il giudice relatore Nicolò Zanon, sostituito per la redazione della sentenza dal giudice Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Pierfrancesco Zen per E. T., Enrico Minnei per Azienda Ospedale-Università di Padova e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 14 luglio 2022. Iscritta l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato, in riferimento agli artt. 23 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 5, 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, successivamente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3 e «dall'art. 8, comma 1, lett. *a*», del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.

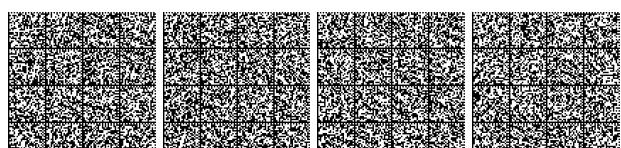
Il giudice rimettente lamenta che le disposizioni impugnate «delegano alla circolare del Ministero della salute di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, sia in generale sia in caso di intervenuta guarigione dal virus, senza predeterminare la disciplina delegata alla circolare in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti, e senza contenere alcuna precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa del diritto alla salute delle persone».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito di un procedimento cautelare promosso da E. T., infermiera alle dipendenze dell'Azienda Ospedale-Università di Padova, che veniva sospesa dal lavoro e dalla retribuzione per non aver adempiuto all'obbligo vaccinale di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito. Successivamente, la stessa ha contratto il virus SARS-CoV-2 e, acquisita la certificazione di avvenuta guarigione, è rientrata a lavoro in base a quanto previsto dall'art. 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito.

La parte privata ha adito il Tribunale di Padova chiedendo che, «tra l'altro, venga accertato che, ai sensi della circolare del 21.07.2021 del Ministero della salute, ella è esente dall'obbligo vaccinale per 12 mesi, decorrenti dalla data di guarigione, oppure, in subordine, per almeno 6 mesi».

La parte resistente obietta, invece, di «dover dare applicazione» a quanto previsto dalle circolari del Ministero della salute del 3 marzo 2021 e del 21 luglio 2021, in base alle quali è possibile «considerare la somministrazione di un'unica dose vaccinale nei soggetti con pregressa infezione, purché la vaccinazione venga eseguita ad almeno 3 mesi di distanza dalla documentata infezione e preferibilmente entro i 6 mesi dalla stessa». Osserva, poi, che l'Ufficio di gabinetto del Ministero della salute, con nota del 29 marzo 2022, ha ribadito che, «per i soggetti mai vaccinati che hanno contratto l'infezione [da SARS-CoV-2 documentata da un test diagnostico positivo], è indicata la vaccinazione, a partire da tre mesi (90 giorni) dalla data del test diagnostico positivo»; e ancora che «il professionista sanitario deve essere considerato inadempiente all'obbligo vaccinale qualora non effettui la dose in questione alla prima data utile (90 giorni) indicata nelle circolari menzionate». L'Azienda Ospedale-Università di Padova afferma, pertanto, che la nota con la quale è stato comunicato alla ricorrente di dover inviare il certificato vaccinale entro tre giorni dalla scadenza del termine di novanta giorni, decorrente dalla data in cui è risultata positiva al test diagnostico, sarebbe stata adottata in applicazione delle richiamate indicazioni.

1.2.- Ciò premesso, il Tribunale rimettente rileva, innanzitutto, che l'interesse ad agire della ricorrente continua a sussestarsi anche se, a seguito delle modifiche disposte dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito, l'accertamento dell'inadempienza



pimento all'obbligo vaccinale è stato trasferito dall'azienda sanitaria locale all'Ordine professionale di appartenenza. Ciò in quanto la richiamata nota della parte resistente non è stata mai revocata e la ricorrente, pertanto, conserva l'interesse «a conoscere la data entro cui deve adempiere all'obbligo vaccinale».

1.3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, se fossero dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni impugnate, le circolari ministeriali e la successiva nota ministeriale dovrebbero essere disapplicate e la controversia decisa senza tenerne conto.

1.4.- Nel motivare la non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale, il giudice rimettente, integralmente richiamate le disposizioni censurate, osserva che dalla loro lettura si evincerebbe che esse hanno «delegato» alle circolari del Ministero della salute la «disciplina delle indicazioni e dei termini della vaccinazione cui sono obbligati gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario [...] nel caso di intervenuta guarigione».

Così disponendo, risulterebbe superata la «concezione tradizionale, del tutto consolidata fino a poco tempo fa», in forza della quale le circolari non sono da considerarsi fonti del diritto, quanto piuttosto «atti amministrativi aventi efficacia meramente interna all'ente pubblico». La dottrina - continua il rimettente - avrebbe ritenuto le cosiddette «circolari-regolamento» una categoria «ibrida», di non facile inquadramento: per taluni sarebbero produttive di effetti diretti nell'ordinamento generale e sarebbero pertanto munite della «validità dei regolamenti»; per altri, tale tipologia di atti non sarebbe configurabile, per la intrinseca contraddittorietà che ciò comporterebbe; altri, infine, avrebbero sostenuto che sia di volta in volta necessario verificare se la circolare abbia i «requisiti sostanziali e procedurali idonei a consentire una sua qualificazione come regolamento».

Il rimettente richiama, infine, la giurisprudenza amministrativa secondo la quale, per un verso, il provvedimento amministrativo che sia adottato, senza adeguata motivazione, in violazione di una circolare sarebbe viziato per eccesso di potere (sono citate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione sesta, 13 febbraio 2011, n. 177 e sezione quarta, 21 giugno 2005, n. 3243, nonché sezione sesta, 14 febbraio 2002, n. 875); per un altro, la circolare illegittima potrebbe essere disapplicata da parte del destinatario della stessa (sono citate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 15 ottobre 2010, n. 7521, sezione quarta, 11 ottobre 2001, n. 5354, nonché sezione quarta, 27 novembre 2000, n. 6299).

Secondo il giudice *a quo*, le disposizioni censurate avrebbero superato questa «consolidata concezione della circolare», nel momento in cui hanno delegato a tale atto la disciplina relativa ad indicazioni e termini delle vaccinazioni cui sono tenuti gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario. In tal modo, infatti, le predette circolari sarebbero divenute «vere e proprie fonti del diritto, con efficacia diretta nell'ordinamento generale», le quali pertanto, come sarebbe stato posto in evidenza dalla dottrina più recente, sarebbero entrate a far parte del «quadro normativo tradizionale della gerarchia delle fonti».

1.4.1.- Tanto premesso, il Tribunale rimettente afferma di doversi interrogare sulla compatibilità con gli artt. 23 e 32 Cost. della «delega legislativa alle circolari del ministro della sanità». Entrambe le disposizioni costituzionali, infatti, prevedono una riserva di legge, istituto con «valenza partecipativa», che garantisce «pubblicità dei lavori parlamentari» e che consente che l'esercizio della funzione legislativa sia sottoposta al sindacato di questa Corte. Si tratti di una riserva di legge assoluta o relativa, ciò che sarebbe caratteristico dell'istituto è il pretendere che i limiti ai diritti fondamentali siano posti dalla fonte primaria.

A tal proposito, il Tribunale di Padova richiama la giurisprudenza di questa Corte che avrebbe considerato la riserva di legge quale «garanzia comune dei diritti di libertà» (sono citate le sentenze n. 383 del 1998 e n. 4 del 1962) e che avrebbe chiarito che «le attività esecutive eventualmente configurate devono essere "predeterminate dalla legge in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti"» (è richiamata la sentenza n. 112 del 1993). Anche nelle materie coperte da riserva relativa, la legge non potrebbe limitarsi a indicare l'oggetto o le finalità dei vincoli (sentenza n. 4 del 1962), ma dovrebbe contenere «una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenze n. 5 del 2021 e n. 115 del 2011). Il principio di legalità sostanziale, infatti, non consentirebbe «l'"assoluta indeterminatezza" del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa» (sono richiamate le sentenze n. 32 del 2009, n. 307 del 2003, n. 150 del 1982). Occorrerebbe, insomma, che l'esercizio del potere di imporre una prestazione sia determinato nel contenuto e nelle modalità, senza che sia lasciato all'«arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione» (sentenza n. 4 del 1957, e, più di recente, sentenza n. 190 del 2007).

La giurisprudenza costituzionale, insiste il rimettente, avrebbe affermato che, se è vero che la riserva relativa di legge espressa dall'art. 23 Cost. consente maggiori margini di integrazione da parte di fonti secondarie, ciò non significa che la legge possa essere relegata sullo sfondo o tramutarsi in una prescrizione normativa «in bianco», «senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini».



(sentenza n. 115 del 2011). Si tratterebbe di un «principio supremo dello Stato di diritto», in base al quale, quando rinvia a un successivo provvedimento amministrativo generale o a un regolamento, la legge deve però «definire i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell'amministrazione» (sentenza n. 174 del 2017).

1.4.2.- Sulla scorta della richiamata giurisprudenza di questa Corte, il rimettente Tribunale di Padova «nutre un non manifestamente infondato dubbio» che le disposizioni censurate non siano rispettose di quanto richiesto dagli artt. 23 e 32 Cost.

Esse, infatti, «nel delegare integralmente alla circolare ministeriale la disciplina delle indicazioni e dei termini della vaccinazione» imposta *ex lege*, non avrebbero predeterminato «minimamente la disciplina delegata alla circolare in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti». Le disposizioni censurate non conterebbero alcuna precisazione «dei contenuti e dei modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera di libertà dei soggetti interessati», concretizzandosi in una delega «completamente “in bianco”, priva di ogni limite contenutistico».

Non sarebbe in dubbio, a dire del rimettente, che «dettare la disciplina del termine temporale entro cui i sanitari non vaccinati, ma contagiati e guariti dal Covid-19, devono sottoporsi al trattamento sanitario della vaccinazione» incida sui diritti fondamentali di tali soggetti, in considerazione del fatto che non adempire a detto obbligo determina la sospensione dal lavoro e dalla retribuzione. Conseguentemente, non sarebbe costituzionalmente legittimo che sia una mera circolare a «stabilire ad libitum» il momento entro il quale il sanitario non vaccinato, ma guarito dal COVID-19, debba «sottoporsi alla vaccinazione (entro 3 mesi, 6 mesi, 3 anni o 6 anni, e sulla base di quali criteri?)», senza peraltro che le disposizioni censurate contengano alcuna precisazione «circa i contenuti ed i modi dell'azione amministrativa».

Il giudice *a quo*, a conferma della non manifesta infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, richama la nota dell'Ufficio di gabinetto del Ministero della salute del 29 marzo 2022, che «attribuendosi un potere di cui non è facile individuare il fondamento normativo» ha «perentoriamente» stabilito che il professionista sanitario guarito dal COVID-19 deve essere considerato inadempiente se non si sottopone a vaccinazione «alla prima data utile (90 giorni) indicata nelle circolari». La «incertezza» prodotta nell'interprete da tale nota confermerebbe la necessità che sia la legge a prevedere i «parametri entro i quali la discrezionalità amministrativa vada [...] esercitata».

1.5.- Da ultimo, il Tribunale di Padova asserisce che la «decisione provvisoria della domanda cautelare, disposta con separato provvedimento» non pregiudicherebbe l'ordinanza di rimessione. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, in sede cautelare il giudice potrebbe, dapprima, «concedere provvisoriamente la misura cautelare richiesta» e contestualmente sollevare la questione di legittimità costituzionale, per poi, una volta pronunciatisi questa Corte, definire il procedimento confermando o revocando la decisione già assunta (sono citate le sentenze n. 4 del 2000, n. 183 del 1997, n. 30 del 1995 e n. 444 del 1990).

2.- Con atto del 12 dicembre 2022, si è costituita in giudizio la ricorrente parte del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle sollevate questioni.

2.1.- Nel richiamare i fatti di causa, la difesa della parte privata afferma che «è (era) fatto notorio che un guarito ha un'immunità naturale più efficace rispetto ad un vaccinato e che è pericoloso per la salute far vaccinare un guarito in termini ristretti»: la «migliore scienza» (sono richiamati, e allegati, la nota/diffida dell'Associazione Contiamoci del 31 gennaio 2022, una lettera di 1198 medici, lo studio sperimentale dell'istituto di ricerca Altamedica del 7 settembre 2022) avrebbe determinato in un anno «l'immunità da guarigione». Nell'arco di tempo intercorso tra il deposito del ricorso nel giudizio *a quo* e la costituzione nel giudizio costituzionale, peraltro, gli studi sui soggetti guariti e successivamente sottoposti a vaccino avrebbero confermato un «aumento del rischio» relativo a tutti gli effetti collaterali, puntualmente elencati: rischio stimato, si afferma, «superiore di almeno da 1,6 a 3 volte». Ulteriori studi avrebbero altresì mostrato che è possibile che i vaccini anti-COVID-19 «sopprimano la produzione di interferone», rendendo il sistema immunitario «incapace di combattere efficacemente infezioni e trasformazioni tumorali».

Da tutto ciò, conclude che «il soggetto guarito, sottoposto a vaccinazione, a fronte di un beneficio pressoché nullo, affronta unicamente i rischi derivanti da potenziali effetti avversi anche correlati al suo stato».

Quanto alle vicende che hanno portato al promovimento del ricorso dinanzi al Tribunale rimettente, la difesa della parte privata rileva che l'imposizione della vaccinazione al novantesimo giorno dall'infezione, disposta dall'Azienda Ospedale-Università di Padova, non sarebbe desumibile da alcuna norma di legge, e si discosterebbe anche dalle indicazioni fornite dallo stesso Ministero della salute, e in particolare dalla circolare del 21 luglio 2021, che raccomanda la somministrazione di un'unica dose di vaccino ai guariti da COVID-19 preferibilmente entro 6 mesi dalla data in cui hanno contratto la malattia e comunque non oltre 12 mesi dalla guarigione. Ne conseguirebbe che «il termine di riferimento per il datore di lavoro non può che essere quello di 12 mesi, decorsi i quali potranno essere avviate le procedure volte alla verifica dell'assolvimento dell'obbligo». Diversamente, «[p]rima di tale data non c'è legittimazione alcuna per obbligare all'inoculazione del siero».

Peraltro, a seguito dell'approvazione della circolare del 21 luglio, molte Aziende sanitarie, attenendosi anche ad alcuni provvedimenti giurisdizionali, avrebbero comunque portato da tre a sei mesi il termine per l'inoculazione del vaccino ai



sanitari guariti. Circostanza, questa, che evidenzierebbe l'inopportunità, oltre che l'illegittimità, della scelta del legislatore di richiamarsi, in questa delicata materia, a circolari, «fonte labile di diritto», foriera di disparità di trattamento tra i sanitari di diverse regioni o della stessa regione. Con la conseguenza che «[v]iene a sollevarsi così anche una questione di uguaglianza (art. 3 e 4 Cost.)».

2.2.- Con riferimento, più propriamente, al merito delle questioni di legittimità costituzionale, la difesa della parte privata reputa fondati i dubbi del giudice *a quo*, ritenendo costituzionalmente illegittimo che «meri atti amministrativi, ultimi nella scala della gerarchia delle fonti, possano stravolgere il basilare concetto di riserva di legge».

2.2.1.- Come confermato dal Consiglio di Stato, infatti, le circolari, soprattutto in campo medico, «contengono mere raccomandazioni e non prescrizioni cogenti e si collocano, sul piano giuridico, a livello di semplici indicazioni orientative» (è citata la sentenza della sezione terza, 9 febbraio 2022, n. 946), sicché il sanitario sarebbe «libero di prescrivere - e a maggior ragione assumere - i farmaci che ritenga più appropriati sulla base delle evidenze scientifiche acquisite».

Si afferma, pertanto, che l'obbligo vaccinale imposto ai sanitari sia «particolarmente gravoso e irrazionale», specie ove si consideri che il prodotto farmaceutico in questione «non può definirsi vaccino e non è finalizzato a impedire il contagio e, quindi, a tutelare la salute di terzi, ovvero quella pubblica» (è richiamata, in proposito, l'audizione tenuta il 10 ottobre 2022 al Parlamento europeo dalla presidente della sezione sviluppo dei mercati internazionali della società Pfizer), dovendosi invece considerare quale una cura individuale, come tale insuscettibile di essere imposta *ex lege*.

2.2.2.- La riserva di legge prevista dall'art. 32 Cost., qualificata come «riserva di legge assoluta», pretenderebbe che la relativa disciplina sia posta dal Parlamento con disposizioni approvate «secondo il procedimento sancito dagli artt. 70-74 Cost., e dalla legge costituzionale emanata in base al procedimento previsto dall'art. 138 Cost.», sicché l'obbligo vaccinale non sarebbe potuto essere introdotto con decreto-legge: «[t]anto avrebbe dovuto bastare a Tribunali ordinari e amministrativi per "disapplicare" la normativa in materia di obbligo di vaccinazione anti Sars-Cov 2 in quanto non di emanazione parlamentare».

2.2.3.- A «conclusioni uguali» si dovrebbe giungere anche ritenendo che la riserva di legge di cui all'art. 32 Cost. consenta l'utilizzo di fonti primarie di origine governativa o sia relativa.

Le circolari, anche quando circolari-regolamento, non sono infatti fonti di rango primario. Inoltre, anche se, secondo le «prospettazioni più avanguardiste (e spudoratamente più filogovernative)», esse potrebbero acquistare efficacia nei confronti dei terzi in ragione del conferimento di apposito potere da parte dell'ordinamento, tale conferimento di potere, nei commi 1 e 5 dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, si risolverebbe in una sorta di delega in bianco incompatibile con gli artt. 23 e 32 Cost. L'assenza di limiti di contenuto all'azione amministrativa, del resto, sarebbe confermata dal fatto «che in un lasso temporale minore di un anno il Ministero ha letteralmente "sparato" ogni possibile indicazione temporale», sino ad arrivare a sostenere, nella nota dell'Ufficio di gabinetto del 17 febbraio 2022 «salutata da ordini e giudici - che l'hanno incredibilmente applicata - come interpretazione autentica delle circolari esistenti», che il guarito «dovesse vaccinarsi immediatamente».

La «grossolanità dell'errore» sarebbe tanto più grave perché compiuto in relazione al bene fondamentale della salute, «attraverso un prodotto genico sperimentale» i cui effetti sono ignoti e in un momento - a marzo 2022 - in cui la normazione «eccezionale e derogatoria» doveva considerarsi «sorretta solo dalla propaganda», in quanto «da molti mesi era evidente che il vaccino non bloccava il contagio ma continuava ad inibire il lavoro e a mettere in pericolo la salute».

2.2.4.- La difesa della parte costituita osserva, altresì, che «se un rimando così ampio e cieco ad atti amministrativi» avrebbe potuto comprendersi «nelle prime fasi emergenziali della pandemia», certamente non lo si può capire al tempo dell'adozione del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, e tanto meno successivamente, quando vi erano «già dati scientifici sufficienti per un eventuale e più ponderato intervento parlamentare».

3.- Con atto del 13 dicembre 2022, si è costituita in giudizio anche l'Azienda Ospedale-Università di Padova, controparte nel giudizio principale, chiedendo siano dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

3.1.- La difesa della controparte sintetizza, anzitutto, l'evoluzione normativa in materia e le vicende del rapporto di lavoro di cui al giudizio *a quo*. In particolare si dà conto della circostanza che, una volta guarita la ricorrente dal COVID-19, l'Azienda, «uniformandosi alla prassi interpretativa adottata dalle Autorità sanitarie competenti e dai datori di lavoro (pubblici e privati) nella Regione Veneto», suspendeva temporalmente gli effetti dell'atto di accertamento dell'inadempimento all'obbligo e riammetteva sul lavoro la ricorrente, prospettandole che la sospensione avrebbe iniziato nuovamente a decorrere a partire dal primo giorno utile per la vaccinazione, dopo novanta giorni. La controparte dà, inoltre, conto della circostanza che la ricorrente, di fatto, «non ha visto più "riattivata" la sospensione del rapporto di lavoro quale conseguenza dell'accertato inadempimento»: ciò a motivo dell'intervenuta nuova contrazione del virus, in due successive occasioni, e per aver frutto di permessi, ferie, malattie «sino alla cessazione dell'obbligo vaccinale del 2.11.2022 disposta dal d.l. 31.10.2022, n. 162».



3.1.1.- Tanto premesso, la difesa dell’Azienda Ospedale-Università di Padova ritiene, anzitutto, che le questioni debbano essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza.

La vicenda del giudizio *a quo*, infatti, riguarda una infermiera mai vaccinata, contagiatasi e, una volta guarita, riammessa in servizio, la quale ha chiesto al Tribunale di Padova di ordinare all’Azienda datrice di lavoro di sospendere l’atto di accertamento dell’obbligo vaccinale per dodici mesi decorrenti dalla guarigione e, in ogni caso, per non meno di sei mesi. La medesima infermiera, tuttavia, nel frattempo non è stata «mai più interessata (sfavorevolmente) dalla disciplina anti-covid fino alla cessazione dell’obbligo vaccinale», sicché, non essendo mai più stato sospeso il rapporto di lavoro, né la relativa retribuzione, la ricorrente non ha più alcun interesse a conoscere la data entro cui deve adempiere all’obbligo vaccinale, in quanto detto obbligo è nel frattempo venuto meno.

La difesa della controparte afferma che, ad ogni modo, «il petitum del giudizio *a quo*, sia cautelare che di merito, non riguarda la previsione del comma 1 dell’art. 4 del d.l. n. 44/2021», sicché la questione sollevata su tale disposizione sarebbe priva di rilevanza; peraltro, quando è stato accertato l’inadempimento della parte ricorrente all’obbligo vaccinale, il testo *ratione temporis* del citato art. 4, comma 1, «non faceva riferimento alcuno alle circolari» e, inoltre, il richiamo alle circolari ministeriali sarebbe da intendersi riferito alla somministrazione della dose di richiamo, che non interessa evidentemente la ricorrente, la quale mai si è vaccinata.

Nel caso in cui non si ritenessero inammissibili per le rilevate ragioni, «sarebbe quanto meno necessario restituire gli atti al giudice *a quo* per un approfondimento e/o un riesame della motivazione sulla rilevanza».

3.1.2.- La difesa dell’Azienda datrice di lavoro ritiene le questioni di legittimità costituzionale inammissibili anche per la «ricostruzione del quadro normativo e fattuale di riferimento del tutto scarna ed insoddisfacente».

Il rimettente, infatti, non avrebbe considerato l’evoluzione normativa che ha interessato i commi 1 e 5 dell’art. 4, né correttamente collocato nel tempo i fatti oggetto della vicenda ai quali l’una e l’altra disposizione sono suscettibili di essere applicati; non avrebbe stabilito se le riserve di legge di cui agli artt. 23 e 32 Cost. devono qualificarsi come assolute o relative; non avrebbe considerato che il censurato art. 4, comma 5, applicabile nel giudizio *a quo*, non restringe il diritto fondamentale, ma sospende temporaneamente i destinatari dall’obbligo vaccinale; affermando che la nota ministeriale del 29 marzo 2022 avrebbe creato «incertezza», avrebbe «trasforma[to] sull’etico una questione ermeneutica in un incidente di costituzionalità», quando avrebbe dovuto applicare gli ordinari strumenti di risoluzione delle antinomie.

3.2.- Nel merito, la controparte del giudizio principale ritiene non condivisibili gli argomenti spesi dal giudice rimettente.

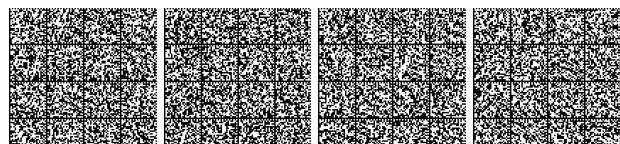
3.2.1.- Si osserva, innanzitutto, che sarebbe erroneo il richiamo alla riserva di legge.

Ciò perché, come accennato già in punto di ammissibilità, quello della riserva di legge è istituto che intendere garantire le libertà fondamentali, mentre il censurato art. 4, comma 5, «non riguarda il momento limitativo della libertà» ma, al contrario, introduce «uno spazio temporaneo di esonero dall’obbligo vaccinale», sicché la libertà individuale «si riespande, non si contrae». Tanto ciò è vero che, nel giudizio *a quo*, la ricorrente chiede «l’applicazione della circolare cui rinvia la norma di legge», con la conseguenza che ciò che è in discussione in giudizio è «come le circolari debbano essere interpretate».

3.2.2.- Anche ad ammettere, peraltro, che le riserve di legge in questione siano assolute, ciò non escluderebbe l’integrazione del dettato legislativo da parte di «fonti sublegislative limitatamente ad aspetti di mera esecuzione “rispondenti a valutazioni di carattere tecnico”», come nel caso di specie è per le circolari del Ministero della salute» (in proposito è richiamata la giurisprudenza di questa Corte in tema di determinazione del precezzo penale per opera di provvedimenti amministrativi: sentenze n. 113 del 1972, n. 96 e n. 36 del 1964; ordinanza n. 356 del 1987).

L’individuazione del momento entro il quale il sanitario non vaccinato ma guarito sia tenuto a vaccinarsi risponde a una «valutazione esclusivamente tecnica» che sfugge alla competenza del Parlamento e che non può che essere rimessa al Ministero della salute e alle sue articolazioni tecnico-scientifiche: le circolari di cui è causa, del resto, sono state adottate da detto Ministero «sulla scorta di pareri espressi dal Consiglio Superiore della Sanità, dall’Autorità regolatoria italiana AIFA e dal Comitato tecnico scientifico del Dipartimento della Protezione Civile». Il rinvio alle circolari ministeriali, lungi dal consentire un incontrollato esercizio di discrezionalità amministrativa da parte del Governo, è solo funzionale a consentire che la previsione legislativa sia eseguita sulla base di quanto indicato dall’«organo più accreditato a formulare quelle valutazioni tecnico-scientifiche».

In questa prospettiva, la riserva di legge può dirsi dunque certamente soddisfatta, tanto più ove la si consideri relativa: «è nella legge che si trova allocata la scelta politica dell’introduzione dell’obbligo vaccinale, la modalità del suo accertamento, le conseguenze della sua violazione, rimettendosi alla circolare ministeriale non già scelte di politica sanitaria, ma esclusivamente determinazioni tecniche sulla base di nozioni mediche», le quali sono ovviamente «suscettibili d’essere aggiornate con l’evoluzione delle conoscenze del settore».



3.2.3.- Da ultimo, la difesa dell’Azienda Ospedale-Università di Padova osserva che il giudice *a quo* si dilunga sul tema della natura delle circolari, asserendo che le disposizioni censurate, nel richiamarvisi, supererebbero la concezione tradizionale, rendendole vere e proprie fonti del diritto: ciò che, tuttavia, non lo porta a desumere «alcun profilo autonomo di incostituzionalità».

4.- Con atto depositato il 13 dicembre 2022, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le odierne questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o non fondate.

4.1.- A detta della difesa dell’interveniente, la rilevanza delle questioni sollevate dal Tribunale di Padova difetterebbe in ragione dello *ius superveniens*.

L’art. 7, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2) del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, infatti, nel modificare il censurato art. 4, commi 1 e 5, ha anticipato dal 31 dicembre 2022 al 1° novembre 2022 «il termine finale di scadenza dell’obbligo vaccinale» e quello di efficacia della sospensione dall’esercizio dell’attività lavorativa per il caso di accertato inadempimento all’obbligo predetto. Il giudice *a quo* ancora l’interesse ad agire della ricorrente alla sola circostanza che la stessa sarebbe in attesa di «conoscere la data entro cui deve adempiere all’obbligo vaccinale»: ma se così è, allora il venir meno dell’obbligo vaccinale costituirebbe «motivo di cessazione di tale interesse», non sussistendo più un obbligo vaccinale in capo all’interessata.

Ciò, pertanto, dovrebbe indurre questa Corte a restituire gli atti al giudice *a quo* o a pronunciare l’inammissibilità delle questioni sollevate.

4.2.- Nel merito, le questioni sarebbero destituite di fondamento.

4.2.1.- L’Avvocatura generale dello Stato rileva, innanzitutto, che la «“prestazione personale”» (se si richiama l’art. 23 Cost.) o il «“trattamento sanitario” obbligatorio» (se si fa riferimento all’art. 32 Cost.) sono stati imposti dalla legge ordinaria, mentre il rinvio alle circolari ministeriali riguarderebbe «soltanto indicazioni e termini temporali», ovverosia «profili meramente attuativi di un obbligo già pienamente stabilito dalla fonte di rango primario».

4.2.2.- A differenza di quanto assume il rimettente, la disciplina legislativa, d’altra parte, non avrebbe introdotto una delega in bianco.

L’art. 4, comma 1, infatti, conterebbe «due fondamentali indicazioni teleologiche», laddove stabilisce che l’obbligo vaccinale è imposto «al fine di tutelare la salute pubblica» e per «mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell’erogazione delle prestazioni di cura e assistenza». Il successivo comma 2, inoltre, prescrive l’esenzione dall’obbligo in caso di accertato pericolo per la salute in relazione a condizioni cliniche documentate.

La discrezionalità amministrativa, pertanto, sarebbe «tutt’altro che priva di limiti». Dal complessivo impianto normativo si ricaverebbe, inoltre, come la discrezionalità ministeriale sarebbe «subordinata a valutazioni medico-scientifiche, sulla cui esclusiva base le circolari indicano i limiti temporali nei quali gli interessati devono sottoporsi a vaccinazione». Con la conseguenza che eventuali prescrizioni irragionevoli o non supportate da evidenze scientifiche «potrebbero in ipotesi essere oggetto di sindacato da parte del giudice ordinario, con conseguente, eventuale, disapplicazione» della circolare.

4.2.3.- Si afferma, anzi, che «lo strumento della circolare, a ben vedere, si pone come l’unico possibile per dettare delle “norme tecniche” che devono necessariamente avere la flessibilità per adattarsi ad un contesto mutevole e imprevedibile, quale quello pandemico». Se, infatti, fosse stato indicato in una norma di legge il tempo entro il quale effettuare il ciclo vaccinale, si sarebbero fissati «i termini di trattamenti sanitari obbligatori senza garantire la possibilità di revisione laddove l’evidenza scientifica ne [avesse] richiesto una modifica», come invece è stato possibile fare con il succedersi delle circolari ministeriali.

La stessa previsione di un termine oltre il quale l’obbligo vaccinale cessa escluderebbe un rinvio in bianco ad atti amministrativi.

4.2.4.- Una volta richiamata la pronuncia di questa Corte concernente l’uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (sentenza n. 198 del 2021), con la quale in particolare si è rilevato che il COVID-19 «a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l’impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire», la difesa dell’interveniente osserva che le circolari cui rinvia la disposizione impugnata «attengono a prescrizioni esclusivamente tecniche» e la loro legittimità «non è stata mai revocata in dubbio dalla giurisprudenza amministrativa» (è richiamato in proposito Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 20 ottobre 2021, n. 7045).



Ciò a ulteriore conferma della circostanza secondo cui l'obbligo vaccinale «risiede solo ed esclusivamente nella norma primaria» e le circolari ministeriali dettano soltanto modalità e tempistiche di somministrazione del vaccino, che così possono essere tempestivamente adeguate sulla base delle evidenze scientifiche e nel rispetto del principio di precauzione.

Per ribadire il «contenuto chiaramente tecnico e non precettivo» e il carattere non normativo delle circolari ministeriali cui rinvia la disposizione impugnata, l'Avvocatura generale dello Stato riporta una parte della circolare del 21 luglio 2021, sottolineando come essa richiami il parere del Comitato tecnico scientifico, organo di natura tecnica, e ragioni di «“possibilità” di considerare la somministrazione di un'unica dose per i soggetti in determinate condizioni».

Quanto alla «circolare dell'Ufficio di Gabinetto del Ministero del 29 marzo 2022», essa si limiterebbe a «riepilogare» le modalità con le quali gli ordini professionali possono tenere conto, in fase istruttoria e ai fini della verifica dell'assolvimento dell'obbligo vaccinale, dell'eventuale guarigione del sanitario, in base alle indicazioni contenute nelle precedenti circolari.

4.2.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, osserva che la disposizione censurata, «nel demandare le indicazioni di dettaglio ad atti amministrativi generali», non differirebbe da altre previsioni normative impositive di obblighi vaccinali.

Viene richiamato, a tal proposito, l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2017, n. 119, il quale fa rinvio a un documento amministrativo quale il calendario vaccinale nazionale, allegato al Piano nazionale prevenzione vaccinale approvato con intesa in Conferenza Stato-regioni. Normativa, questa, la cui «legittimità» sarebbe stata già riconosciuta da questa Corte con la sentenza n. 5 del 2018.

5.- La parte ricorrente nel giudizio *a quo* ha depositato memoria in prossimità dell'udienza pubblica, con la quale ha sostenuto - a dispetto di quanto eccepito dalla controparte e dal Presidente del Consiglio dei ministri - che le questioni di legittimità costituzionale sarebbero ancora rilevanti.

La ricorrente, infatti, avrebbe ancora interesse a «ottenere una pronuncia nel merito non fosse altro per concludere il procedimento cautelare interrotto, entrato nel merito e che si deve determinare anche in punto spese».

A supporto della persistente rilevanza viene richiamata la giurisprudenza di questa Corte secondo cui «la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione» (sentenze n. 49 e n. 30 del 2016, n. 151 del 2014). Sarebbe palese che, quando è stata adottata l'ordinanza di rimessione, era ancora in vigore l'obbligo vaccinale che, in considerazione delle già note «circostanze degli effetti avversi e delle morti improvvise», «gravava pesantemente sulla vita della sanitaria».

Sarebbe insomma il principio *tempus regit actum* a radicare l'interesse attuale al pronunciamento nel giudizio *a quo*, se non altro per le spese di lite, visto che «l'infermiera è stata costretta ad azionare una causa per sottrarsi ad un obbligo insensato (perché non fondato sulla scienza ma su preoccupazioni politiche, come gli atti di Bergamo dimostrano), inutile (perché non fermava il contagio, come confermato da più parti, non ultima da dirigenti Pfizer in audizione al Parlamento Europeo) e pericoloso (in quanto guarita da 90 giorni)».

6.- Anche l'Azienda Ospedale-Università di Padova ha depositato, in prossimità dell'udienza pubblica, una memoria con la quale ha insistito per la declaratoria di inammissibilità delle sollevate questioni.

A conferma di quanto dedotto nell'atto di costituzione e ribadito nella stessa memoria, la difesa della controparte rileva che, con l'allegata sentenza del Tribunale di Padova, sezione lavoro, 5 aprile 2023, n. 191, il giudice *a quo* - che aveva disposto la separazione della causa relativa all'accertamento della data entro la quale la ricorrente è obbligata a sottoporsi a vaccinazione, dalla causa relativa al pagamento delle retribuzioni relative al periodo in cui ella è stata sospesa dal servizio il 23 novembre 2021, nonostante fosse già assente per malattia - ha deciso in ordine a tale ultimo profilo. Ne consegue che rimane pendente il solo giudizio attinente all'accertamento della data entro cui la ricorrente deve sottoporsi a vaccinazione, domanda rispetto alla quale, appunto, sarebbe cessato l'interesse.

6.1.- Si contesta, poi, il tentativo della difesa della ricorrente di estendere il perimetro del giudizio di legittimità costituzionale alla ragionevolezza e proporzionalità dell'obbligo vaccinale, profili sui quali questa Corte si sarebbe, comunque sia, già pronunciata con le sentenze n. 15 e n. 14 del 2023: di qui l'inammissibilità del richiamo a parametri diversi rispetto agli artt. 23 e 32 Cost.

6.2.- Quanto, poi, al merito delle questioni di legittimità costituzionale, viene osservato che le riserve di legge assolute e relative - che sono cosa diversa dalla riserva di legge formale - possono essere pacificamente soddisfatte dagli atti normativi del Governo, secondo una soluzione interpretativa avallata da questa Corte sin dalla sentenza n. 126 del 1969.

7.- Ha presentato una opinio in qualità di *amicus curiae* l'Associazione Droit Uniforme A.S.B.L.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato, in riferimento agli artt. 23 e 32 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nel testo risultante a seguito del d.l. n. 24 del 2022, come convertito, nella parte in cui attribuisce a circolare del Ministero della salute l'onere «di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, sia in generale sia in caso di intervenuta guarigione dal virus, senza predeterminare la disciplina delegata alla circolare in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti, e senza contenere alcuna precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa del diritto alla salute delle persone».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito di un procedimento cautelare promosso da un'infermiera che, sospesa dal lavoro e dalla retribuzione per non aver adempiuto all'obbligo vaccinale di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, ha contratto il virus SARS-CoV-2 e, acquisita la certificazione di avvenuta guarigione, è rientrata a lavoro in base a quanto previsto dall'art. 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito. Il datore di lavoro le ha successivamente comunicato di dover produrre il certificato vaccinale entro tre giorni dalla scadenza del termine di novanta giorni decorrenti dal giorno in cui era risultata positiva al test diagnostico.

Di qui il ricorso dinanzi al Tribunale di Padova, con il quale, tra le altre cose, è stato richiesto «venga accertato che, ai sensi della circolare del 21.07.2021 del Ministero della salute, ella è esente dall'obbligo vaccinale per 12 mesi, decorrenti dalla data di guarigione, oppure, in subordine, per almeno 6 mesi». Il datore di lavoro ritiene, invece, che, secondo quanto indicato nelle circolari del Ministero della salute del 3 marzo 2021 e del 21 luglio 2021, la vaccinazione torni a essere obbligatoria trascorsi tre mesi dalla documentata infezione.

1.2.- Ciò premesso, il Tribunale rimettente dubita in radice della legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, per contrasto con la riserva di legge posta dagli artt. 23 e 32 Cost.

Le predette disposizioni avrebbero «delegato» alle circolari del Ministero della salute la «disciplina delle indicazioni e dei termini della vaccinazione cui sono obbligati gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario [...] nel caso di intervenuta guarigione». Il che non sarebbe consentito in ambiti coperti da riserva di legge, in quanto la parte di disciplina non regolata con l'atto primario non potrebbe essere recata da circolari ministeriali; queste, infatti, sarebbero tradizionalmente «atti amministrativi aventi efficacia meramente interna all'ente pubblico», mentre le disposizioni censurate le considererebbero «vere e proprie fonti del diritto, con efficacia diretta nell'ordinamento generale».

Le disposizioni censurate sarebbero, inoltre, prescrizioni normative «in bianco», che non definiscono alcun criterio volto a orientare la discrezionalità dell'amministrazione. In tal modo, esse consentirebbero, in violazione di quanto gli artt. 23 e 32 Cost. impongono a tutela dei diritti fondamentali, che sia una mera circolare a «stabilire ad libitum» il momento entro il quale il sanitario non vaccinato, ma guarito dal COVID-19, debba «sottoporsi alla vaccinazione (entro 3 mesi, 6 mesi, 3 anni o 6 anni, e sulla base di quali criteri?)».

2.- In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili, per inconferenza del parametro, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 23 Cost.

Le disposizioni censurate, infatti, nel dettare una disciplina volta a imporre un trattamento sanitario, trovano il loro specifico riferimento costituzionale nell'art. 32, secondo comma, Cost., sicché è unicamente in relazione a tale parametro costituzionale che deve essere valutata la legittimità della scelta, operata dal legislatore, di non esaurire integralmente detta disciplina, ma di rinviare per taluni aspetti a quanto previsto in circolari ministeriali.

3.- La datrice di lavoro della ricorrente, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata sull'art. 4, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, in quanto tale norma non sarebbe applicabile nel giudizio dinanzi al Tribunale di Padova.

3.1.- L'eccezione è fondata.

Nel procedimento cautelare *a quo* la ricorrente ha chiesto sia accertato che, essendo stata contagiata dal virus SARS-CoV-2, ella «è esente dall'obbligo vaccinale per 12 mesi, decorrenti dalla data di guarigione, oppure, in subordine, per almeno 6 mesi», a fronte della posizione del datore di lavoro, a parere del quale la vaccinazione, secondo quanto disposto dalle circolari del Ministero della salute, torna a essere obbligatoria trascorsi tre mesi dalla documentata infezione.

Il Tribunale di Padova deve, dunque, fare applicazione del solo art. 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, che regola vicende quali quelle di cui al giudizio principale, prevedendo che, in caso di intervenuta guarigione, è disposta «la cessazione temporanea della sospensione, sino alla scadenza del termine in cui la vaccinazione è differita in base alle indicazioni contenute nelle circolari del Ministero della salute».



L'art. 4, comma 1, del medesimo d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, invece, è la norma che imponeva l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 agli «esercenti le professioni sanitarie e [a]gli operatori di interesse sanitario di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43».

Non venendo in discussione, nel giudizio *a quo*, l'obbligatorietà della vaccinazione del personale sanitario ma esclusivamente il momento entro il quale l'infermiera, guarita dal COVID-19, doveva sottoporvisi, la questione sollevata avverso il citato art. 4, comma 1, è inammissibile per irrilevanza.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, e la datrice di lavoro controparte nel giudizio *a quo* hanno, con argomenti simili, eccepito l'inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza, in quanto la ricorrente non avrebbe più alcun interesse ad agire.

Tale interesse, infatti, non sarebbe più sussistente in ragione del fatto che, nelle more del giudizio dinanzi a questa Corte, è venuto meno lo stesso obbligo di vaccinazione e che il rapporto di lavoro, da quando la lavoratrice è rientrata in servizio a seguito della guarigione dal COVID-19, non ha più subito alcuna sospensione.

A rendere non rilevanti le sollevate questioni sarebbe, altresì, lo *ius superveniens*. L'art. 7 del d.l. n. 162 del 2022, come convertito, infatti, ha anticipato dal 31 dicembre 2022 al 1° novembre 2022 «il termine finale di scadenza dell'obbligo vaccinale» e quello di efficacia della sospensione dall'esercizio dell'attività lavorativa per il caso di accertato inadempimento all'obbligo predetto. Sarebbe quantomeno necessario, pertanto, restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza.

#### 4.1.- Tali eccezioni di inammissibilità non possono essere accolte.

È indubbio, come si è già detto, che, nel momento in cui è stata adottata l'ordinanza di rimessione, il giudice rimettente avrebbe dovuto decidere il ricorso proposto in base a quanto disposto dall'art. 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, il che è sufficiente a determinare «la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2023).

La circostanza che, successivamente alla sospensione del giudizio *a quo* in ragione della sollevazione delle odierni questioni di legittimità costituzionale, sia decorso il termine entro il quale il legislatore aveva imposto, agli esercenti le professioni sanitarie e agli operatori di interesse sanitario, di sottoporsi a vaccinazione, costituisce «il fisiologico esaurimento della fattispecie normativa posta alla base delle censure» (sentenza n. 151 del 2023). La rilevanza, d'altra parte, «riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato» (sentenza n. 69 del 2010) e, pertanto, eventuali evoluzioni del quadro normativo non consentono a questa Corte di «dichiarare le questioni inammissibili per "irrilevanza sopravvenuta"» (ordinanza n. 243 del 2021).

#### 4.2.- Neppure può essere accolta la richiesta di restituire gli atti al giudice *a quo*.

Se è vero che l'art. 7 del d.l. n. 162 del 2022 è entrato in vigore successivamente all'ordinanza di rimessione, esso, tuttavia, si è limitato ad anticipare al 1° novembre 2022 il termine di vigenza dell'obbligo vaccinale di cui all'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, e, dunque, non ha alcuna incidenza sul rinvio che la disciplina censurata effettua alle circolari ministeriali, che è la sola parte della normativa oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale.

5.- Ancora in via preliminare, la difesa della datrice di lavoro della ricorrente eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale anche per la «ricostruzione del quadro normativo e fattuale di riferimento del tutto scarna ed insoddisfacente», osservando, in particolare, che il Tribunale rimettente avrebbe surrettiziamente trasformato la questione circa l'interpretazione delle circolari ministeriali, sulla quale si controverte nel giudizio *a quo*, in una questione di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative che le richiamano.

#### 5.1.- L'eccezione non è fondata.

Quest'ultimo rilievo non coglie nel segno, in quanto - sebbene il ricorso effettivamente verta sull'interpretazione delle circolari ministeriali - il giudice rimettente, in radice, dubita della legittimità costituzionale proprio delle norme legislative che consentono che la disciplina sull'obbligo vaccinale sia integrata per circolare.

Per quel che concerne la ricostruzione dei fatti di causa e del quadro normativo che interessa il giudizio *a quo*, quella offerta dal Tribunale di Padova, salvo quanto si è già osservato, è sufficiente a introdurre il giudizio di questa Corte. Alcune delle supposte carenze dell'ordinanza di rimessione, peraltro, riguardano profili che attengono non già all'ammissibilità ma al merito delle censure.

6.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, in riferimento all'art. 32 Cost., non è fondata.

6.1.- Questa Corte ha già affermato che l'art. 32 Cost. pone una riserva di legge relativa (sentenza n. 258 del 1994), sicché la Costituzione «non fa ricadere sul legislatore l'obbligo di introdurre una disciplina in tutto compiuta» (sentenza n. 25 del 2023), ma ammette che questa sia variamente integrata da atti normativi secondari, così come consente «all'amministrazione [di] adottare atti chiamati a specificare e concretizzare il complesso dei precetti normativi» (ancora sentenza



n. 25 del 2023). Nei casi di riserve relative, pertanto, ciò che la legge è tenuta a fare, quando conferisca poteri amministrativi, è definire contenuti e modalità del loro esercizio (sentenze n. 5 del 2021 e n. 174 del 2017) che delimitino la discrezionalità dell'amministrazione, la cui attività deve sempre trovare «una, pur elastica, copertura legislativa» (sentenza n. 115 del 2011).

La particolare intensità della tutela che certamente l'art. 32 Cost. accorda al diritto alla salute - il trattamento sanitario potendo essere determinato e reso obbligatorio per legge al ricorrere degli stringenti requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha ancora di recente ribadito (sentenze n. 15 e n. 14 del 2023) - non esclude, pertanto, che la legge, una volta individuata la misura sanitaria imposta, preveda un puntuale intervento dell'amministrazione «nell'ambito di una discrezionalità da esercitarsi sulla base di valutazioni soggette al sindacato di attendibilità tecnico-scientifica esperibile dall'autorità giurisdizionale» (sentenza n. 25 del 2023).

D'altra parte, come ha osservato la difesa dell'Azienda Ospedale-Università di Padova, la giurisprudenza di questa Corte ha da tempo riconosciuto che non è costituzionalmente impedito l'intervento dell'amministrazione neppure in ambiti coperti da riserva di legge assoluta, sempre che detto intervento integri la fonte primaria, cui devono ascriversi gli elementi essenziali della fattispecie, sulla base di «una valutazione strettamente tecnica» (sentenza n. 333 del 1991), che concorre a precisare il contenuto della norma incriminatrice sulla scorta dei «suggerimenti che la scienza specialistica può dare in un determinato momento storico» (sentenza n. 475 del 1988).

6.2.- Nel caso di specie, l'obbligo per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di sottoporsi alla vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 era imposto dalla legge (art. 4, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito), in attuazione di un non irragionevole bilanciamento tra le due confliggenti dimensioni, individuale e collettiva, della salute (sentenza n. 14 del 2023), così come era ancora la legge a individuare quando gli operatori sanitari erano esenti dall'obbligo vaccinale e a prescrivere la procedura da seguire per accertarne l'adempimento (art. 4, commi 2, 3 e 4, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito). Era sempre la fonte primaria, infine, a determinare le conseguenze derivanti dall'inadempimento di detto obbligo, consistenti nella sospensione dall'attività lavorativa e dalla retribuzione (art. 4, commi 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito), misure che questa Corte ha ritenuto strettamente funzionali a perseguire la finalità di riduzione della circolazione del virus (sentenze n. 15 e n. 14 del 2023).

La norma censurata, nell'ambito del contemporamento tra diritti costituzionali in conflitto, ha previsto che, nel caso in cui l'operatore sanitario non vaccinato contraesse il COVID-19, fosse disposta la «cessazione temporanea della sospensione» in caso di intervenuta guarigione: e ciò sul presupposto che, in tali circostanze, i soggetti destinatari dell'obbligo vaccinale fossero in possesso di una carica anticorpale che non rendeva più necessaria, almeno temporaneamente, la somministrazione del vaccino al fine di ridurre la circolazione del virus.

È nella sede legislativa, pertanto, che risiedeva interamente la disciplina concernente l'obbligo vaccinale, perché era la legge, e soltanto la legge, che aveva individuato: i soggetti tenuti a sottoporsi al trattamento sanitario; per quanti tra questi, «in caso di accertato pericolo per la salute», la vaccinazione potesse essere omessa o differita; la procedura da seguire per l'accertamento dell'obbligo e i soggetti chiamati a porla in essere; nonché, infine, le conseguenze derivanti dal provato inadempimento.

Ancora, è nella legge, e precisamente nella norma censurata, che era previsto - ed è quanto qui più rileva - il differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari che fossero stati contagiati dal virus, per i quali, tuttavia, restava l'obbligo, solo temporaneamente sospeso, di sottoporsi al trattamento sanitario imposto per legge.

6.3.- In questo quadro normativo dettato interamente dalla fonte primaria, il legislatore si è limitato a demandare a «circolari del Ministero della salute» l'individuazione del termine di differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari contagiati e guariti, ovverosia dell'arco di tempo nell'ambito del quale la carica anticorpale derivante dall'avvenuto contagio rendeva non necessaria la vaccinazione.

Individuazione che, evidentemente, deve essere compiuta sulla base di dati tecnico-scientifici, che, già di per sé mutevoli nel tempo, lo sono stati tanto più durante l'emergenza sanitaria da COVID-19, generata da un virus respiratorio, sino ad allora sconosciuto, «altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque» (sentenza n. 127 del 2022); circostanza che «ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire» (sentenza n. 37 del 2021). Ed è proprio in ragione della necessità di adeguare la disciplina «in base all'evoluzione della situazione sanitaria che si fronteggia e delle conoscenze scientifiche acquisite» (sentenza n. 14 del 2023) che la norma censurata, anzi che fissare legislativamente il termine in questione, ha ritenuto di demandarne l'individuazione a un atto amministrativo che doveva essere adottato, non a caso, dall'amministrazione istituzionalmente in possesso delle competenze tecnico-scientifiche per farlo: il tutto per tenere in conto le particolari esigenze di flessibilità connesse allo specifico contesto nel quale l'obbligo vaccinale era stato introdotto (sentenza n. 25 del 2023).

Non rileva, nel contesto delineato, definire la natura giuridica dell'atto dell'amministrazione - del quale la circolare costituisce, com'è noto, mero contenitore - se di natura normativa o meramente amministrativa, giacché è dirimente considerare che, nella descritta cornice di rango primario, al Ministero della salute non era demandato l'esercizio di discrezionalità



amministrativa - che implica, come è noto, valutazione, ponderazione e bilanciamento di interessi comunque coinvolti nel procedimento - ma una mera valutazione di ordine tecnico da condurre alla stregua del dato scientifico e della sua rapida evoluzione; e ciò, tenendo in considerazione che l'obbligo vaccinale era stato imposto «[a]l fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza» (art. 4, comma 1, d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito).

L'eventuale scorretto esercizio del potere attribuito all'amministrazione, laddove si ritenesse non attendibile la valutazione tecnico-scientifica che ne è necessariamente alla base, non si riverbera in un vizio della norma di legge - che, nei limiti di quanto consentito dalla riserva relativa di cui all'art. 32 Cost., ha demandato all'amministrazione detta valutazione - ma determina, semmai, l'illegittimità della circolare amministrativa, che potrà essere conosciuta dai giudici comuni, cui pure ne è rimessa l'interpretazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 5, 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 da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3 e «dall'art. 8, comma 1, lett. a»), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52, sollevata, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, sollevata, in riferimento all'art. 32 Cost., dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, sollevata, in riferimento all'art. 32 Cost., dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230171



N. 172

*Sentenza 21 giugno - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice - Incidente di esecuzione volto a contestare il merito della decisione assunta in sede cognitiva - Incompatibilità del giudice che ha emesso la pronuncia oggetto dell'incidente di esecuzione - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento e violazione del principio di imparzialità e terzietà del giudice - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 34.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 111, secondo 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata, nel procedimento penale a carico di S. R., con ordinanza del 23 maggio 2022, iscritta al n. 121 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2023 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 23 maggio 2022 (reg. ord. n. 121 del 2022), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede, tra le cause di incompatibilità, quella del giudice che ha emesso la pronuncia nel merito a decidere l'incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni in tale sede assunte.

Il rimettente premette che, con decreto, disponeva l'archiviazione per intervenuta oblazione del procedimento riguardante i reati di cui agli artt. 697 e 703 del codice penale, nonché 17 e 38 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza); nello stesso decreto disponeva la confisca delle armi e munizioni oggetto di trasferimento non denunciato, in ossequio al costante orientamento giurisprudenziale per cui la confisca ex art. 6 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) è obbligatoria, per questi illeciti, anche in caso di estinzione del reato per oblazione.



La difesa dell'indagato proponeva incidente di esecuzione avverso il decreto, per chiedere la revoca della confisca, sostenendo che quest'ultima non dovrebbe ritenersi obbligatoria nell'ipotesi della sola mancata denuncia dello spostamento delle armi. Questa considerazione è stata alla base dell'ordinanza di rimessione che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale proprio sull'automatismo della confisca per i reati concernenti le armi (questione, in quel momento, ancora pendente e, successivamente, decisa con la sentenza n. 5 del 2023).

Senonché, lo stesso GIP chiedeva di potersi astenere, ritenendo che gli venisse domandato di «rivisitare le proprie determinazioni già assunte in sede di archiviazione solo sulla base di considerazioni in diritto» e che l'istanza fosse «sostanzialmente impugnatoria». Dinanzi al rigetto della richiesta di astensione - motivata sulla base della giurisprudenza di legittimità che esclude l'incompatibilità del giudice a decidere le questioni sull'esecuzione del provvedimento previamente adottato (è citata Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 15 luglio-10 agosto 2009, n. 32419) - il giudice promuove l'odierno incidente di costituzionalità.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, se è condivisibile che non vi sia incompatibilità quando nell'esecuzione si debba solo garantire che si attui il giudicato - «qui il giudice attua e conferma la propria precedente pronuncia» -, non potrebbe essersi della stessa opinione se l'incidente di esecuzione si riveli volto a contestare il merito delle decisioni assunte in sede di cognizione. Riporta, a seguire, ampi stralci della sentenza di questa Corte n. 7 del 2022, ove si rammentano le condizioni che determinano l'incompatibilità del giudice, sia in senso "verticale", sia in senso "orizzontale". Afferma che sarebbe pregiudicata la propria imparzialità nel decidere poiché: si sarebbe pronunciato «in fase differente del procedimento (fase di merito - fase esecutiva)»; avrebbe svolto valutazioni non formali, ma di contenuto, aderendo all'orientamento giurisprudenziale che ritiene applicabile la confisca anche in caso di estinzione del reato, senza ravvisarvi profili d'illegittimità costituzionale. Il giudice *a quo* pone, inoltre, in evidenza che si troverebbe a decidere sull'istanza in parola solo perché ha disposto l'archiviazione, mentre nell'ipotesi in cui l'estinzione del reato e la confisca fossero state decise in primo grado la difesa avrebbe promosso l'appello, e nel giudizio d'appello egli sarebbe stato incompatibile: trova ingiusto che per un «[u]guale petum» si abbiano «diverse discipline di incompatibilità».

La norma censurata contrasterebbe, dunque, con l'art. 3, primo comma, Cost., perché vi sarebbe un'«ingiustificata disparità di trattamento tra le fasi della cognizione e dell'esecuzione»; con l'art. 111, secondo comma, Cost., perché la mancata previsione dell'incompatibilità nel caso considerato violerebbe il principio di imparzialità e terzietà del giudice.

In conclusione - precisando che «[l]a questione appare: - ammissibile in quanto inherente attività pacificamente di natura giurisdizionale; - rilevante, inerendo la individuazione della persona fisica del giudice chiamato a decidere dell'incidente di esecuzione» - chiede di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 34 cod. proc. pen. «ove non prevede tra le cause di incompatibilità la incompatibilità del giudice che ha emesso pronunzia nel merito a decidere incidente di esecuzione che contesti la correttezza delle decisioni in tale sede assunte».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Esse sarebbero inammissibili perché il giudice rimettente avrebbe identificato in modo inesatto le norme oggetto di censura: non comparirebbe, infatti, insieme all'art. 34 cod. proc. pen., l'art. 665 cod. proc. pen., il quale stabilisce che, nel procedimento penale, competente a conoscere dell'esecuzione di un provvedimento è il giudice che lo ha deliberato. Pure nell'ipotesi di accoglimento delle doglianze, si afferma, rimarrebbe in vigore tale regola generale di competenza fissata nell'art. 665 cod. proc. pen. (regola che, peraltro, sarebbe giustamente motivata dall'esigenza di non disperdere quanto già appreso dal giudice della cognizione quando si tratti di eseguire il provvedimento).

2.2.- La questione della violazione dell'art. 111 Cost. sarebbe non fondata, secondo quanto affermato in più occasioni dalla Corte di cassazione avrebbe, infatti, respinto le eccezioni d'incostituzionalità ritenendo che, quandanche occorra riesaminare il merito dei fatti, la competenza del giudice che ha emanato la sentenza a decidere l'incidente di esecuzione non presenti profili d'illegittimità costituzionale (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 7 marzo-13 aprile 2017, n. 18522; e, ivi richiamate, sezione prima penale, sentenze 4 giugno-23 luglio 2014, n. 32843, 2-15 marzo 2004, n. 12330 e 25 marzo-23 maggio 1996, n. 1935).

Questa Corte, nella sentenza n. 7 del 2022, d'altro canto, non avrebbe alluso a dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 665 cod. proc. pen.

Non fondata, inoltre, sarebbe la censura riferita all'art. 3 Cost. Vi sarebbero molti altri casi nei quali lo stesso giudice-persona fisica è competente a decidere sulle istanze che contestano la correttezza delle sue precedenti pronunce: si menzionano gli artt. 667, comma 3, 676 e 678, comma 2, cod. proc. pen. Nel caso oggetto del giudizio principale, come nelle altre ipotesi indicate, all'assunzione di una decisione *de plano* seguirebbe la possibilità di richiedere, allo stesso giudice, la verifica della correttezza della decisione assunta, con le garanzie del contraddittorio. L'incidente di



esecuzione non potrebbe, dunque, ritenersi un'impugnazione, trattandosi bensì di istanza volta a instaurare il contraddittorio e a promuovere un riesame delle decisioni già assunte, con l'adozione del provvedimento conclusivo della fase: se poi quest'ultimo dovesse essere annullato con rinvio - conclude la difesa statale - ad assumere la nuova decisione dovrà essere un diverso giudice-persona fisica.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 23 maggio 2022 (reg. ord. n. 121 del 2022), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., censurandolo nella parte in cui non prevede, tra le cause di incompatibilità, quella del giudice che ha emesso la pronuncia di merito a decidere l'incidente di esecuzione «che contesti la correttezza delle decisioni in tale sede assunte».

Nel corso delle indagini sull'ipotesi di contravvenzione di omessa denuncia del trasferimento di armi già regolarmente detenute e di esplosione di colpi di arma da fuoco in luogo abitato, l'indagato accedeva all'oblazione, conseguendo così l'estinzione del reato. Il giudice pronunciava, quindi, decreto di archiviazione del procedimento penale, disponendo, tuttavia, contestualmente la confisca delle armi oggetto del trasferimento non denunciato. Ciò, in adesione al consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'art. 6 della legge n. 152 del 1975 prevede la confisca obbligatoria per tutti i reati concernenti le armi, anche nel caso in cui questi si estinguano per oblazione.

Avverso il decreto, l'interessato proponeva incidente di esecuzione. Da un lato, contestava che la confisca fosse obbligatoria nel caso della mera omessa denuncia del trasferimento di armi, e, dall'altro, rilevava la pendenza di una questione di legittimità costituzionale tesa a censurare proprio l'automatismo della confisca anche nell'ipotesi di intervenuta oblazione. A decidere sull'incidente di esecuzione veniva chiamato lo stesso giudice-persona fisica che aveva adottato il decreto, il quale - rilevato di essere a fronte di un'istanza «sostanzialmente impugnatoria» - formulava richiesta di astensione per «gravi ragioni di convenienza». Richiesta, però, respinta dal capo dell'ufficio.

Il giudice dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen. e solleva le presenti questioni.

Ad avviso del rimettente, mentre è comprensibile che non sussista alcuna incompatibilità quando si tratti soltanto di garantire che l'esecuzione sia conforme al giudicato o quando vengano dedotte circostanze nuove, in precedenza non valutate, non potrebbe dirsi altrettanto quando l'incidente di esecuzione sia volto a contestare il merito della decisione assunta in sede di cognizione. In tal caso, emergerebbe l'esigenza di evitare che la nuova pronuncia sia o possa apparire condizionata dalla «“forza della prevenzione”», derivante dalle valutazioni precedentemente svolte dallo stesso giudice in ordine alla medesima res iudicanda: valutazioni consistite, nel caso di specie, nella motivata adesione all'orientamento giurisprudenziale che ritiene applicabile la confisca delle armi anche in caso di estinzione del reato per oblazione.

L'omissione censurata determinerebbe, così, la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., per l'«ingiustificata disparità di trattamento tra le fasi della cognizione e dell'esecuzione»: ove, infatti, un'identica pronuncia - ossia la dichiarazione di estinzione del reato per oblazione con confisca delle armi - fosse stata adottata dal giudice di primo grado, essa sarebbe stata impugnabile, con conseguente operatività dell'incompatibilità “verticale” prevista dall'art. 34, comma 1, cod. proc. pen. Sarebbe, inoltre, violato l'art. 111, secondo comma, Cost., per contrasto con il principio di imparzialità e terzietà del giudice.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, per l'incompleta individuazione delle norme oggetto di censura. Secondo la difesa statale, infatti, i vulnera costituzionali denunciati deriverebbero non solo e non tanto dall'art. 34 cod. proc. pen. - unica norma censurata, che individua i casi di incompatibilità del giudice - quanto dall'art. 665, comma 1, cod. proc. pen., in base al quale «competente a conoscere dell'esecuzione di un provvedimento è il giudice che lo ha deliberato». In tale prospettiva, anche nell'ipotesi dell'accoglimento delle doglianze, rimarrebbe in vigore la regola generale sulla competenza del giudice dell'esecuzione fissata nel citato art. 665, con la conseguenza che lo stesso intervento di questa Corte potrebbe non risultare decisivo per il raggiungimento dello scopo cui mira l'ordinanza di rimessione.

L'eccezione non merita accoglimento, per la dirimente considerazione secondo la quale il «giudice» cui fa riferimento l'art. 665, comma 1, cod. proc. pen. è l'ufficio giudiziario, non già la persona fisica.

La disposizione in parola permette - ma non impone - che il giudice dell'esecuzione si identifichi nel giudice-persona fisica che ha deliberato in sede di cognizione. La giurisprudenza di legittimità ha, in effetti, più volte ritenuto che il magistrato che ha pronunciato il provvedimento non sia incompatibile a svolgere la fase dell'esecuzione, «financo



nei casi in cui nella fase esecutiva debbasi riesaminare il merito dei fatti» (*ex plurimis*, Cass. n. 18522 del 2017). Tale identificazione, però, non costituisce un imperativo; né potrebbe essere altrimenti, stante anche la possibilità che quel giudice-persona fisica sia stato trasferito ad altro ufficio o non appartenga più all'ordine giudiziario. Ove fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 34 cod. proc. pen. nel senso auspicato dal rimettente, la perdurante presenza nel sistema dell'art. 665, comma 1, cod. proc. pen. non sarebbe, dunque, d'ostacolo alla necessaria diversità del giudice-persona fisica nel caso considerato.

3.- All'esame delle questioni va premesso che la giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare due principi.

In primo luogo, essa ha chiarito che con il decreto di archiviazione è possibile - e anzi doveroso - disporre la confisca di beni, quando questa sia obbligatoria, basandosi sul rilievo che la confisca obbligatoriamente prevista dall'art. 240, secondo comma, cod. pen. o da disposizioni speciali può essere disposta anche quando il procedimento si concluda con una pronuncia di proscioglimento, con le uniche eccezioni dell'assoluzione nel merito e dell'appartenenza dell'arma a persona estranea al reato. Tale possibilità viene allora riconosciuta anche ove il procedimento non pervenga alla fase del giudizio, ma termini col decreto di archiviazione (su contravvenzioni concernenti le armi, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 8-25 febbraio 2022, n. 6919 e 28 settembre-26 novembre 2021, n. 43699). Sarebbe, d'altro canto, illogico che, per potersi disporre la confisca, il pubblico ministero debba esercitare l'azione penale pure quando già risulti l'inutilità del dibattimento.

In secondo luogo, la giurisprudenza di legittimità ha stabilito che il decreto di archiviazione con cui sia stata disposta la confisca non è impugnabile (neppure con ricorso per cassazione), ma è soggetto esclusivamente al rimedio dell'incidente di esecuzione davanti al giudice che lo ha emesso (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 8 febbraio-11 maggio 2022, n. 18535 e 15 novembre 2019-13 gennaio 2020, n. 842). L'incidente di esecuzione è, infatti, in linea generale, lo schema procedimentale utilizzato per risolvere questioni che insorgono nella fase di esecuzione di un provvedimento giurisdizionale, tra cui quelle relative alla confisca, ai sensi dell'art. 676 cod. proc. pen.

4.- È necessario, altresì, rammentare che la disciplina sull'incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice, mirando a escludere che questi possa pronunciarsi condizionato dalla "forza della prevenzione", cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima res iudicanda (*ex plurimis*, sentenze n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022, n. 183 del 2013, n. 153 del 2012, n. 177 del 2010 e n. 224 del 2001). L'imparzialità del giudice richiede, infatti, che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto "terzo", scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombro da convinzioni preconstituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi (sentenza n. 155 del 1996).

4.1.- L'art. 34 cod. proc. pen. prevede due distinte ipotesi di incompatibilità del giudice derivante da atti compiuti nel procedimento, in veste di organo giudicante.

Il comma 1 contempla la cosiddetta incompatibilità "verticale", determinata dall'articolazione dei diversi gradi di giudizio. Essa salvaguarda la stessa effettività del sistema delle impugnazioni, le quali rinvengono la loro *ratio* di garanzia nell'alterità tra il giudice che ha emesso la decisione impugnata e quello chiamato a riesaminarla. Testualmente, la disposizione limita, peraltro, l'incompatibilità "verticale" - sia essa di tipo "ascendente" (gradi successivi) o "descendente" (giudizio di rinvio dopo l'annullamento) - al giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare «sentenza».

Il successivo comma 2 disciplina, invece, la cosiddetta incompatibilità "orizzontale", attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede. Tale disposizione è costruita secondo la tecnica della casistica tassativa: «[n]on può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull'impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere». Essa è stata colpita, nel corso del tempo, da numerose declaratorie di illegittimità costituzionale di tipo additivo, che hanno esteso le ipotesi di operatività dell'istituto.

4.2.- Anche di recente - nelle sentenze n. 91 del 2023, n. 64 e n. 16 del 2022 - questa Corte ha ribadito che, per ritenersi sussistente l'incompatibilità endoprocessuale del giudice, devono concorrere le seguenti condizioni. Occorre, cioè, che: *a)* le preesistenti valutazioni cadano sulla medesima res iudicanda; *b)* il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione (e non abbia avuto semplice conoscenza) di atti anteriormente compiuti, strumentale all'assunzione di una decisione; *c)* quest'ultima abbia natura non "formale", ma "di contenuto", ovvero comporti valutazioni sul merito dell'ipotesi di accusa; *d)* la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento.

A tale ultimo riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante, a partire almeno dal 1996, nel ritenere «del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi - intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare



apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva -, resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2022, n. 66 del 2019, n. 18 del 2017, n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000, n. 232 del 1999)» (sentenza n. 64 del 2022 e, nello stesso senso, n. 91 del 2023). In questi casi, «il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito [...]» (sentenza n. 177 del 1996).

5.- Orbene, nonostante il giudice *a quo* non lo specifichi, dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione si desume che oggetto delle censure è la disciplina dell'art. 34, comma 1, cod. proc. pen. Le doglianze sono difatti basate sull'asserita natura «sostanzialmente impugnatoria» dell'incidente di esecuzione nel caso di specie.

Ciò posto, le questioni non sono fondate.

5.1.- Va in proposito ricordato che questa Corte, con due pronunce, ha esteso il regime dell'incompatibilità “verticale” all'ipotesi dell'annullamento con rinvio, da parte della Corte di cassazione, di taluni provvedimenti emessi dal giudice dell'esecuzione nella forma dell'ordinanza: si tratta, in specie, di quelli relativi all'applicazione in sede esecutiva della disciplina del concorso formale di reati e del reato continuato (sentenza n. 183 del 2013) e alla rideterminazione della pena a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma incidente sulla commisurazione del trattamento sanzionatorio (sentenza n. 7 del 2022, diffusamente richiamata dal rimettente).

Questa Corte, in ambo i casi, ha rilevato che, sebbene nell'ambito di un procedimento di esecuzione, il giudice è chiamato a una valutazione che travalica la stretta esecuzione del provvedimento e attinge, in via eccezionale, il livello della cognizione; è per tale ragione che il giudice dell'esecuzione che ha pronunciato l'ordinanza annullata con rinvio non dovrà decidere un'altra volta sulla medesima res iudicanda. Il giudice dell'esecuzione si trovava, infatti, investito di «frammenti di cognizione» inseriti nella fase esecutiva, essendo chiamato ad effettuare, con effetti di modifica del giudicato, accertamenti attinenti al merito delle imputazioni e che implicavano una valutazione del materiale probatorio. Di là dalla forma assunta dalla decisione - quella appunto dell'ordinanza - ove la stessa fosse stata annullata con rinvio dalla Corte di legittimità, emergeva quindi l'esigenza di rendere il giudice del rinvio immune dalla “forza della prevenzione”, allo stesso modo che se analoga decisione fosse stata presa con sentenza dal giudice della cognizione.

5.2.- Le questioni ora all'esame riguardano un caso significativamente diverso.

Il provvedimento al quale il giudice *a quo* intenderebbe annettere efficacia “pregiudicante” è qui rappresentato da un decreto di archiviazione, provvedimento privo del carattere della definitività e inidoneo alla formazione del giudicato. Si tratta, in specie, di un decreto di archiviazione emesso *de plano*, con cui il giudice per le indagini preliminari ha disposto la confisca di beni senza alcun vaglio sul merito dell'accusa, ma sulla base del mero riscontro della natura obbligatoria della confisca in rapporto ai reati per i quali era stato avviato il procedimento penale.

Come affermato dalla Corte di cassazione, in casi come questo l'incidente di esecuzione ha essenzialmente lo scopo di garantire che possa instaurarsi il contraddittorio tra le parti, offrendo una sede processuale adeguata, «a fronte della “fluidità” e della provvisorietà che caratterizzano i provvedimenti di archiviazione, per contestare la possibilità di disporre la confisca obbligatoria» (così, Cass., n. 18535 del 2022).

Sulle materie indicate dall'art. 676 cod. proc. pen., tra cui la confisca, il giudice dell'esecuzione procede secondo lo schema previsto dall'art. 667, comma 4, cod. proc. pen.: provvede, cioè, con ordinanza emessa *de plano* - «senza formalità» - contro cui il pubblico ministero e l'interessato possono proporre opposizione davanti allo stesso giudice, che si svolge nelle forme della camera di consiglio “partecipata” prevista dall'art. 666 cod. proc. pen.

La giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente escluso che il giudice che ha adottato il provvedimento *de plano* sia incompatibile a pronunciarsi sull'opposizione, e ciò in quanto l'opposizione non ha natura di mezzo di impugnazione, ma consiste in un'istanza volta ad ottenere una decisione nel contraddittorio tra le parti (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 febbraio-19 giugno 2017, n. 30638; Cass., n. 18522 del 2017; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 17 marzo-5 maggio 2016, n. 18872).

Di là da ogni considerazione “nominalistica”, va ravvisato come il caso in esame sia strutturalmente identico: il giudice *a quo* ha disposto la confisca con provvedimento *de plano* - sia pure in veste di giudice della cognizione, anziché dell'esecuzione - e l'incidente di esecuzione ha lo scopo di provocare una decisione preceduta dal confronto in contraddittorio.



Non coglie, perciò, nel segno, la prospettazione del giudice rimettente, che denuncia la valenza impugnatoria dell'opposizione al decreto d'archiviazione che ha disposto la confisca delle armi. Non s'intravvede, dunque, la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., poiché non possono effettuarsi assimilazioni con il normale operare dell'incompatibilità nell'articolazione fra i gradi del processo.

Si tratta, piuttosto, di una sequenza procedimentale in cui è ammesso il contraddittorio differito ed eventuale, a istanza di parte: sequenza che questa Corte ha specificamente riconosciuto compatibile con i principi del giusto processo (in tal senso, di recente, sentenza n. 74 del 2022). Il rispetto del principio del contraddittorio, d'altro canto, «non impone che esso si esplichi con le medesime modalità in ogni tipo di procedimento e neppure sempre e necessariamente nella fase iniziale dello stesso, onde non sono in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost. i modelli processuali a contraddittorio eventuale e differito: "i quali, cioè, in ossequio a criteri di economia processuale e di massima speditezza, adottino lo schema della decisione *de plano* seguita da una fase a contraddittorio pieno, attivata dalla parte che intenda insorgere rispetto al *decisum*" (tra le molte, sentenza n. 115 del 2001 e ordinanze n. 291 del 2005, n. 352, n. 172 e n. 8 del 2003)» (ordinanza n. 255 del 2009; più recentemente, sentenza n. 91 del 2023).

5.3.- Tra l'altro, nell'ambito dell'incidente d'esecuzione potrà essere svolta quella verifica, non espletata in sede di archiviazione, circa la responsabilità dell'indagato per il fatto illecito che, secondo quanto affermato dalla sentenza n. 5 del 2023, sopravvenuta alla proposizione delle odierne questioni, si rende necessaria per disporre la confisca obbligatoria delle armi anche quando il reato sia estinto per oblazione. Questa Corte ha, infatti, ritenuto non incompatibile con la Costituzione l'applicabilità della confisca nelle ipotesi in cui la contravvenzione in materia di armi sia estinta per oblazione, precisando, tuttavia, che tale applicazione non è automatica. La citata sentenza n. 5 del 2023 ha affermato che il giudice, investito nella fase dibattimentale di una richiesta di oblazione ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen., deve accettare, «nel contraddittorio tra le parti, la sussistenza dei presupposti che ne giustificano l'applicazione: e dunque l'effettiva commissione del fatto di reato da parte dell'imputato, in tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, tenendo conto delle eventuali allegazioni difensive dell'imputato stesso. Di tutto ciò dovrà essere dato conto nella motivazione della sentenza di cui all'art. 141, comma 4, norme att. cod. proc. pen.».

6.- Alla luce di tali considerazioni, le questioni sono non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

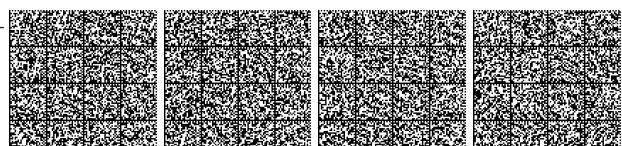
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230172



## N. 173

*Sentenza 4 - 27 luglio 2023*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Individuazione, da parte della Regione Veneto, delle concessioni soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Trento - Lamentata menomazione di specifiche attribuzioni riconosciute dallo statuto speciale, violazione del principio di leale collaborazione nonché della competenza legislativa e amministrativa nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Richiesta alla Corte Costituzionale di dichiarare che non spetta alla Regione Veneto individuare tali concessioni e, per l'effetto, di annullare la delibera - Inammissibilità del conflitto avente ad oggetto la concessione denominata "Collicello".**

**Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Individuazione, da parte della Regione Veneto, delle concessioni soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Trento - Lamentata menomazione di specifiche attribuzioni riconosciute dallo statuto speciale, violazione del principio di leale collaborazione nonché della competenza legislativa e amministrativa nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Richiesta alla Corte Costituzionale di dichiarare che non spetta alla Regione Veneto individuare tali concessioni e, per l'effetto, di annullare la delibera - Dichiarazione di spettanza alla Regione Veneto di individuare tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, le concessioni denominate "Val Schener-Moline", "Bussolengo-Chievo" e "Saviner".**

- Deliberazione della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020 n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico". DGR 100/CR del 27/09/2022), Allegato B.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118; principio di leale collaborazione; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 13.

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 enti sorto a seguito della delibera della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020 n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni



a scopo idroelettrico". DGR 100/CR del 27/09/2022), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 13 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 14 febbraio 2023, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;  
udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
udit gli avvocati Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento, Giacomo Quarneti e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto;  
deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 14 febbraio 2023 (reg. confl. enti n. 1 del 2023), la Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Veneto in relazione all'Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020 n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico". DGR 100/CR del 27/09/2022), nella parte in cui include, nell'«elenco delle grandi derivazioni idroelettriche in atto soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020», la concessione Eusebio Energia srl 07/BR/GD, denominata "Collicello", nonché nella parte in cui include, nell'«elenco delle grandi derivazioni idroelettriche soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, "da sottoporre a specifici accordi con le altre regioni o province autonome"», la concessione ENEL Produzione spa G/0022, denominata "Saviner", la concessione Primiero Energia spa GDI14BR, denominata "Val Schener-Moline", e la concessione Hydro Dolomiti Energia srl D/0012, denominata "Bussolengo-Chievo".

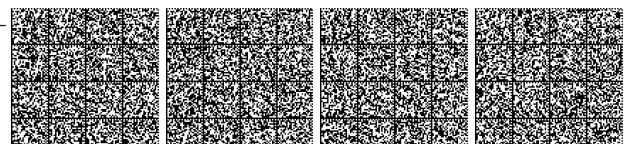
La Provincia autonoma ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Giunta della Regione Veneto stabilire che l'art. 1 della legge della Regione Veneto 3 luglio 2020, n. 27 (Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico) si applica alle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico denominate "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo", nonché individuare, senza previa intesa con la Provincia autonoma di Trento, tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico alle quali si applica l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2020, le concessioni denominate "Collicello", "Saviner", "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo".

Conseguentemente, chiede l'annullamento «del primo elenco dell'Allegato B della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499, nella parte in cui prevede che è soggetta alla fornitura gratuita di energia elettrica ai sensi della legge della Regione Veneto n. 27 del 2020 la concessione Eusebio Energia s.r.l. 07/BR/GD, denominata "Collicello"», nonché del «secondo elenco dell'Allegato B della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499, nella parte in cui prevede che sono soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge della Regione Veneto n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi, la concessione in favore di ENEL Produzione s.p.a. G/0022 denominata "Saviner", la concessione in favore di Primiero Energia s.p.a. GDI14BR, denominata "Val Schener-Moline", la concessione in favore di Hydro Dolomiti Energia s.r.l. D0012 denominata "Bussolengo-Chievo"».

1.1.- La Provincia autonoma di Trento osserva in premessa:

- che l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2020 reca l'esercizio, da parte della stessa Regione, della possibilità, riconosciuta alle regioni dall'art. 12, comma 1-*quinquies*, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), di introdurre l'obbligo, per i concessionari di grandi derivazioni idroelettriche, di fornire annualmente e gratuitamente alle stesse regioni una quota di energia, da destinare, almeno per il cinquanta per cento, ai territori provinciali interessati dalle derivazioni;

- che l'art. 2 della stessa legge regionale rimette alla Giunta regionale la definizione, mediante delibera da adottare annualmente, dei profili attuativi di tale obbligo, che comprendono, per le grandi derivazioni a scopo idroelettrico che interessino anche il territorio di Regioni o Province autonome confinanti, le «modalità di coordinamento con le stesse in relazione alla fornitura dell'energia gratuita» (comma 1, lettera *e*);



- che, in tal senso, la Giunta della Regione Veneto ha adottato la delibera n. 1499 del 2022, declinando i criteri attuativi della citata legge regionale; tale delibera riporta, nell'Allegato B, un elenco delle grandi derivazioni idroelettriche soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita e uno delle grandi derivazioni per le quali la regolamentazione della fornitura gratuita è «da sottoporre a specifici accordi con le altre Regioni o province autonome»;

- che nel primo elenco è indicata, fra le altre, la concessione denominata “Collicello”, mentre nel secondo elenco sono indicate anche le concessioni denominate “Saviner”, “Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”.

1.2.- La ricorrente osserva quindi che le citate derivazioni interessano sia il proprio territorio, sia il territorio della Regione Veneto e sono state oggetto di due intese concluse fra detti enti in esecuzione della sentenza di questa Corte n. 133 del 2005, per l'esercizio delle relative funzioni amministrative.

Una prima intesa, sottoscritta nel novembre 2005, ha disciplinato i rapporti tra la Provincia autonoma di Trento e la Regione Veneto per l'esercizio delle funzioni relative alle concessioni “Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”, attribuendo alla Provincia autonoma la competenza a condurre i procedimenti istruttori, con il coinvolgimento della Regione Veneto, nonché ad assumere il provvedimento conclusivo del procedimento.

Una seconda intesa, sottoscritta nell'ottobre 2013, ha riguardato tutte le restanti concessioni che interessano i territori dei due enti, non disciplinate dalla precedente intesa, fornendo la relativa definizione e indicando i criteri per l'individuazione dell'ente competente a svolgere l'istruttoria e ad assumere il provvedimento conclusivo.

1.3.- Posti tali rilievi in fatto, la Provincia autonoma di Trento articola due motivi di ricorso.

1.4.- Il primo motivo ha ad oggetto le concessioni “Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”, oggetto dell'intesa del 2005.

La Provincia autonoma di Trento premette, al riguardo, che l'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, come modificato dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, riconosce alle regioni, al comma 1-*quinquies*, la possibilità di prevedere una quota di energia elettrica gratuita a carico del concessionario, disponendo altresì, al comma 1-*ter*, lettera *p*), che siano disciplinate «le specifiche modalità procedurali da seguire in caso di grandi derivazioni idroelettriche che interessano il territorio di due o più regioni, in termini di gestione delle derivazioni, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni, da definire d'intesa tra le regioni interessate»; lo stesso articolo, tuttavia, al successivo comma 1-*octies* fa salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome «ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione».

Su tali basi, la ricorrente assume che il legislatore statale abbia inteso riconoscere la quota di energia gratuita alla sola regione alla quale compete l'adozione del provvedimento di concessione ma anche salvaguardare il previgente obbligo dei concessionari di grandi derivazioni di versare integralmente detta quota alle province autonome.

In tal senso, pertanto, richiama l'art. 13 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che attribuisce alle province autonome la competenza a disciplinare «le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico» (comma 1) e prevede a carico dei concessionari «l'obbligo di fornire annualmente e gratuitamente alle province autonome di Trento e di Bolzano, per servizi pubblici e categorie di utenti da determinare con legge provinciale, 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, da consegnare alle province medesime con modalità definite dalle stesse» (comma 3), sostenendo che la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 12, comma 1-*octies*, del d.lgs. n. 79 del 1999 impedisca che, per le concessioni soggette alla sua competenza amministrativa, l'attribuzione del diritto alla fornitura gratuita di una quota di energia elettrica sia limitata dalla possibilità, riconosciuta alle regioni, di prevedere un obbligo analogo a carico dei loro concessionari.

Né, ad avviso della Provincia autonoma, potrebbe sostenersi la vigenza di una diversa disciplina per il caso di concessioni che interessano i territori di entrambi gli enti; al riguardo, infatti, l'art. 12, comma 1-*ter*, lettera *p*), del d.lgs. n. 79 del 1999 prevede l'obbligo di intesa per le sole concessioni che interessano regioni confinanti, senza menzionare le province autonome, e in ogni caso prescrive l'intesa con riferimento alla determinazione del canone, senza menzionare la fornitura gratuita di energia elettrica.

La ricorrente osserva, inoltre, che l'intesa del 2005 le attribuiva espressamente la competenza a regolare il rapporto giuridico con il concessionario per le due derivazioni in questione, «secondo le disposizioni vigenti nel proprio ordinamento», senza null'altro specificare in riferimento al suo diritto alla quota gratuita di energia, come attribuitole dal richiamato art. 13 dello statuto speciale.



Infine, la Provincia autonoma di Trento assume che l'introduzione, da parte della Regione Veneto, dell'obbligo di fornitura gratuita a carico dei due concessionari interferisce con l'esercizio della sua competenza legislativa e amministrativa nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

1.5.- Con il secondo motivo di ricorso la Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione, da parte della Regione Veneto, delle due intese, intervenute in relazione a tutte le concessioni per grandi derivazioni d'acqua, e del principio di leale collaborazione.

Assume in tal senso che l'intesa del 2005, relativa alle concessioni "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo", le attribuiva la competenza ad assumere gli atti amministrativi relativi alla concessione (sia pure con il coinvolgimento della Regione nella fase istruttoria), e prevedeva che la disciplina relativa a procedimenti e atti amministrativi ivi non menzionati andasse definita d'intesa fra i due enti; dal che deduce la propria competenza anche a regolare il profilo del rapporto inerente alla cessione gratuita di una quota di energia o, quantomeno, la necessità di una previa intesa per l'individuazione dell'ente competente a disporre l'inserimento delle due concessioni nel secondo elenco di cui all'Allegato B alla delibera della Giunta della reg. Veneto n. 1499 del 2022.

Osserva poi, quanto alle restanti concessioni, che l'intesa del 2013 prevedeva che gli enti avrebbero dovuto effettuare una ricognizione delle concessioni, provvedendo ad individuare l'ente competente ad assumere gli atti amministrativi, ovvero a disporre che gli stessi fossero adottati d'intesa, sulla base dei criteri ivi meglio specificati.

Pertanto, con riferimento alla concessione "Saviner", inserita dalla Regione Veneto nell'elenco di quelle che interessano i territori di entrambi gli enti, sostiene che ciò avrebbe imposto il preventivo ricorso ad intesa; con riferimento, invece, alla concessione Collicello, che la Regione Veneto aveva ritenuto di propria esclusiva pertinenza, osserva che essa presenta caratteristiche tecniche che interessano il solo territorio trentino, come confermato dal fatto che il concessionario stava già provvedendo a fornirle gratuitamente una quota gratuita di energia, essendo intervenuta sentenza definitiva, resa dal Tribunale superiore delle acque pubbliche il 15 aprile 1992, n. 39, che accertava tale diritto come di sua esclusiva spettanza.

La ricorrente rileva conclusivamente, e in ogni caso, che il principio della previa intesa nella regolazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico che interessano il territorio di più regioni risulta stabilito dall'art. 89, comma 2, 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) e deriva dal principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost.

2.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, non fondato.

2.1.- In relazione al primo motivo, la Regione Veneto ha eccepito che esso non appare rivolto alla difesa di una competenza costituzionalmente garantita, ma alla mera rivendicazione di un diritto a contenuto economico, essendo volto a contestare la spettanza della fornitura gratuita di energia elettrica da parte dei concessionari di grandi derivazioni.

2.2.- Nel merito, la Regione resistente ha poi dedotto la non fondatezza della censura, osservando che l'art. 12, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999 stabilisce a carico del concessionario l'obbligo di versamento del canone da calcolare «al netto dell'energia fornita alla regione ai sensi del presente comma»; la fornitura di una quota gratuita sarebbe, pertanto, una componente «in natura» del canone concessorio, come tale soggetta alla previsione di cui al comma 1-*ter*, lettera *p*), dello stesso articolo, che rimette ad un'intesa la determinazione del canone concernente gli impianti che interessano il territorio di più enti.

La sussistenza della clausola di salvaguardia indicata dalla stessa ricorrente varrebbe poi, secondo la Regione, a significare senza incertezze l'applicabilità della norma anche alle province autonome.

In ogni caso - ha ulteriormente evidenziato - la disposizione statutaria invocata dalla Provincia autonoma riconosce a quest'ultima il diritto di ottenere la quota gratuita di energia solo per le concessioni di grandi derivazioni d'acqua che si trovano nel suo territorio, e non anche per quelli che interessano i territori di più enti, in ordine ai quali dovrebbe semmai calcolarsi l'ammontare della quota gratuita in misura proporzionata alla parte di interesse provinciale.

Infine, ha rilevato che l'intesa del 2005 non prevedeva alcunché in relazione all'attribuzione della quota gratuita solo perché il relativo diritto della Regione, all'epoca, non era ancora stato sancito dalla legge statale.

2.3.- Quanto al secondo motivo, la Regione Veneto ritiene il ricorso inammissibile per carenza di tono costituzionale, osservando che, con la lamentata violazione delle intese intervenute, la Provincia autonoma non individuava alcuna lesione alle proprie attribuzioni costituzionali, limitandosi ad articolare doglianze che avrebbero dovuto essere proposte dinanzi al giudice comune.

2.4.- In ogni caso, la Regione ha dedotto la non fondatezza del motivo.



Quanto alla concessione “Collicello”, ha evidenziato che l’intesa del 2013 individuava le concessioni che interessavano entrambi gli enti come quelle «con prelievo da corso d’acqua superficiale, da sorgente o pozzo» in presenza di specifici requisiti inerenti all’allocazione dell’impianto che, tuttavia, difettavano nella specie; né, al fine di ritenere sussistente un’attribuzione della Provincia, poteva rilevare la sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche richiamata nel ricorso, in quanto relativa all’accertamento di una circostanza - l’esatta allocazione del punto di «massimo rigurgito» - rilevante nei soli rapporti fra le Province autonome di Trento e di Bolzano, e dunque priva di efficacia nei confronti delle regioni confinanti.

Quanto, poi, alle restanti concessioni, ha rilevato che, proprio in conformità alle intese intervenute, esse erano state inserite nel secondo elenco di cui all’Allegato B, ovvero fra le derivazioni per le quali si prevedeva espressamente di ricercare specifici accordi con gli enti confinanti interessati dal passaggio delle acque, senza individuazione di alcun quantitativo di energia da fornire gratuitamente, e quindi senza la produzione di effetti diretti in danno della ricorrente.

3.- In ultimo, l’associazione Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane ha depositato un’opinione scritta quale *amicus curiae* di segno adesivo alla tesi della Provincia autonoma.

L’opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 12 maggio 2023.

4.- In prossimità dell’udienza pubblica le parti hanno depositato memorie insistendo sulle rispettive conclusioni.

### *Considerato in diritto*

1.- La Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione contro la Regione Veneto, chiedendo che questa Corte dichiari che non spettava a quest’ultima stabilire che l’art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2020 si applica alle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico Primiero Energia spa GDI14BR, denominata “Val Schener-Moline”, e Hydro Dolomiti Energia srl D/0012, denominata “Bussolengo-Chievo”, nonché individuare, senza previa intesa con la Provincia stessa, tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico alle quali si applica il medesimo art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2020, le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico Eusebio Energia srl 07/BR/GD, denominata “Collicello”, ed ENEL Produzione spa G/0022, denominata “Saviner”, oltre alle già menzionate “Val Schener-Moline” e “Bussolengo-Chievo”.

La ricorrente ha pertanto chiesto l’annullamento della delibera della Giunta della Regione Veneto n. 1499 del 2022, nella parte in cui include le predette concessioni, rispettivamente, la prima nell’«[e]llenco delle grandi derivazioni idroelettriche in atto soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020» e le restanti nell’«[e]llenco delle grandi derivazioni idroelettriche soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge regionale n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con le altre Regioni o province autonome».

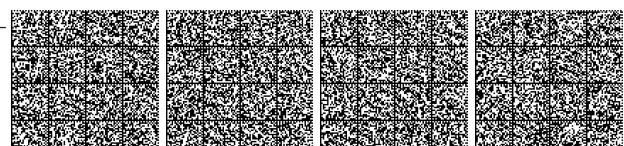
2.- Prima di analizzare i motivi di ricorso è opportuno inquadrare il contesto normativo nel quale si colloca la delibera impugnata.

2.1.- La disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, per i profili del rapporto concessionario interessati dal presente conflitto, viene da tempo ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», di competenza legislativa concorrente (sentenze n. 155 del 2020, n. 158 del 2016 e n. 85 del 2014).

L’ambito delle rispettive competenze è stato delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 79 del 1999, il cui art. 12, nel testo modificato dall’art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, prevede, al comma 1-*ter*, che «[n]el rispetto dell’ordinamento dell’Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell’ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo, le regioni disciplinano con legge [...] le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico».

2.2.- La norma prosegue tracciando, ai commi successivi, il contenuto della legge regionale; in particolare, il comma 1-*quinquies* prevede che «[n]elle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, le regioni possono disporre con legge l’obbligo per i concessionari di fornire annualmente e gratuitamente alle stesse regioni 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, per almeno il 50 per cento destinata a servizi pubblici e categorie di utenti dei territori provinciali interessati dalle derivazioni».

Lo stesso art. 12, al comma 1-*ter*, lettera *p*), del d.lgs. n. 79 del 1999, inoltre, prende in esame anche la disciplina delle «grandi derivazioni idroelettriche che interessano il territorio di due o più regioni», prevedendo che a tale riguardo la legge regionale stabilisca «le specifiche modalità procedurali da seguire [...] in termini di gestione delle derivazioni, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni, da definire d’intesa tra le regioni interessate».



2.3.- Dando attuazione a tali previsioni, la Regione Veneto ha approvato la menzionata legge reg. Veneto n. 27 del 2020, stabilendo che i concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico siano «tenuti, a decorrere dall'anno 2021, a fornire alla Regione annualmente e gratuitamente energia elettrica, nella misura di 220 chilowattora (kWh) per ogni chilowatt (kW) di potenza nominale media di concessione» (art. 1, comma 2), ovvero a corrispondere, su indicazione della Giunta regionale, il controvalore in moneta, anche integrale, dell'energia da fornire gratuitamente (art. 3).

La stessa legge regionale ha poi demandato a un'apposita delibera della Giunta regionale di stabilire le concrete modalità di adempimento a tale obbligo da parte dei concessionari, nonché, «nel caso di grandi derivazioni a scopo idroelettrico che interessano anche il territorio di Regioni o Province autonome confinanti, le modalità di coordinamento con le stesse in relazione alla fornitura dell'energia gratuita» (art. 2, comma 1, lettera e).

2.4.- La delibera impugnata si colloca pertanto in tale contesto.

Essa contiene, in allegato, due elenchi di concessioni di grandi derivazioni.

Il primo riporta le concessioni che ricadono interamente sul territorio regionale, come tali assoggettate all'obbligo di fornitura gratuita di energia elettrica nelle percentuali specificate; esso comprende la concessione denominata "Collicello".

Il secondo elenco contiene, invece, le concessioni che ricadono anche sul territorio di altre regioni o province autonome, per le quali si rende così necessario, come riportato, «sottoporre a specifici accordi» la regolamentazione della fornitura gratuita; tale elenco comprende le restanti concessioni.

3.- Poste tali coordinate, si può procedere all'esame del primo motivo di ricorso, con il quale la Provincia autonoma di Trento sostiene che non spettava alla Regione Veneto inserire in detto secondo elenco le concessioni denominate "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo".

3.1.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità della censura, sostenendo che essa non appare rivolta alla difesa di una competenza costituzionale della ricorrente, quanto piuttosto alla mera rivendicazione di un diritto a contenuto economico.

Tale eccezione è non fondata. Questa Corte, con giurisprudenza consolidata, ha ritenuto che il tono costituzionale del conflitto sussiste quando il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 90 del 2022, n. 22 del 2020 e n. 28 del 2018), per effetto di un atto o di un comportamento significante, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza (ordinanza n. 175 del 2020), in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019).

Tali requisiti sussistono nel caso di specie. La Provincia autonoma di Trento, infatti, si assume titolare del diritto all'assegnazione della quota gratuita di energia da parte del concessionario di grandi derivazioni in forza di quanto previsto dall'art. 13 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; rileva, in particolare, che tale disposizione statutaria le attribuisce la competenza legislativa concernente «le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico».

Pertanto, la ricorrente sostiene che la delibera impugnata avrebbe comportato la menomazione di specifiche attribuzioni costituzionali riconosciute dallo statuto speciale, delle quali quindi - a suo avviso - il diritto alla fornitura di una quota gratuita di energia costituirebbe una mera conseguenza. Da qui deriva, sotto tale profilo, l'ammissibilità del conflitto.

3.2.- Ciò posto, sebbene ammissibile, nel merito la censura non è fondata nei termini che seguono.

Secondo la Provincia autonoma di Trento, il citato art. 13 dello statuto speciale attribuirebbe ad essa la competenza a disciplinare in via esclusiva il rapporto concessorio inerente alle derivazioni "Val Schener-Moline" e "Bussolengo-Chievo", nonostante il fatto che le stesse insistano anche sul territorio della Regione Veneto. Ciò pure in forza del richiamo che ad esso opera la legge statale; infatti l'art. 12, comma 1-*octies*, del d.lgs. n. 79 del 1999, nel determinare i principi cui deve attenersi la legislazione regionale, fa salve le competenze delle province autonome «ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione».

Questa impostazione, tuttavia, contraddice la natura stessa delle fonti statutarie, anche speciali, quanto all'ambito di applicazione delle relative disposizioni.

È infatti coessenziale alla titolarità delle attribuzioni costituzionali la limitazione territoriale di tale ambito, in forza delle «forme e condizioni particolari di autonomia» delle quali detti enti dispongono, secondo gli statuti speciali di cui all'art. 116, primo comma, Cost.

Né può essere condiviso quanto affermato dalla ricorrente secondo cui l'invocata efficacia extraterritoriale delle proprie attribuzioni statutarie sarebbe prevista dalla norma statale di principio, attraverso la "clausola di salvaguardia"



di cui al richiamato art. 12, comma 1-*octies*, del d.lgs. n. 79 del 1999. A prescindere, infatti, da ogni considerazione circa la correttezza di una tale interpretazione del dato normativo, l'assunto condurrebbe all'aberrante risultato di consentire che la legge ordinaria possa estendere o derogare l'applicazione di una fonte sovraordinata.

3.3.- I rilievi appena svolti non mutano neppure considerando l'argomento della Provincia autonoma di Trento in base al quale l'intesa conclusa con la Regione Veneto nel 2005, che regola la competenza a disciplinare le due concessioni di grandi derivazioni in oggetto, non contiene specifiche previsioni relative alla fornitura di una quota gratuita di energia elettrica.

Si tratta infatti, e a tacer d'altro, di un profilo del rapporto concessorio che all'epoca non poteva essere oggetto di disciplina specifica, non essendo ancora intervenuta la normativa statale di principio che lo prevede, adottata con la modifica del menzionato d.lgs. n. 79 del 1999 ad opera del citato d.l. n. 135 del 2018, come convertito.

A tale ultimo riguardo, peraltro, è opportuno osservare che l'art. 12, comma 1-*ter*, lettera *p*), del d.lgs. n. 79 del 1999, nel prescrivere la definizione a mezzo d'intesa della disciplina del procedimento, menziona espressamente le sole «ripartizion[i] dei canoni».

L'intesa, tuttavia, avrebbe potuto riguardare anche la fornitura di una quota gratuita di energia. Infatti lo stesso articolo prevede, al comma 1-*quinquies*, che il canone di concessione sia calcolato al netto dell'energia fornita gratuitamente al concedente, con ciò evidentemente connotando tale ultima fornitura come componente del canone stesso. Del resto, questa Corte ha già rilevato che, in tema di grandi derivazioni d'acqua, il canone e la fornitura gratuita sono soggetti alla normativa statale di principio in quanto sussiste la necessità di una loro uniforme e adeguata regolazione «anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica», in ragione del fatto che entrambi consentono «vantaggi immediati per le popolazioni locali» (sentenza n. 117 del 2022).

4.- Il secondo motivo di ricorso è inammissibile nella parte inerente alla concessione denominata “Collicello”.

4.1.- Sotto tale profilo, infatti, la censura è carente di tono costituzionale, rivestendo il carattere di una mera *vincitatio rei* e non di una *vindicatio potestatis*.

Con richiamo a quanto più sopra esposto, questa Corte osserva che le controversie relative alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa - di rango legislativo o costituzionale - che ad essa si riferisce «restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto» (sentenze n. 319 del 2011 e n. 213 del 2001).

Nel caso di specie, la Provincia autonoma di Trento si duole esclusivamente del fatto che la Regione Veneto, con la delibera impugnata, abbia inserito la concessione in questione nell'elenco di quelle di sua esclusiva competenza, assumendo, invece, che si tratterebbe di derivazione che interessa i territori di entrambi gli enti.

Questa Corte osserva che la censura si fonda esclusivamente su argomenti caratteristici di un giudizio petitorio, soffermandosi sugli specifici aspetti tecnici dell'impianto di grande derivazione, che vengono indicati come elementi decisivi per accertarne l'illegittimo inserimento nella delibera adottata dalla Giunta regionale. La ricorrente, peraltro, riporta la documentazione relativa al nutrito contenzioso che ha avuto luogo fra le parti e invoca, in guisa di giudicato, una pronuncia del Tribunale superiore delle acque pubbliche che, a suo dire, farebbe stato circa l'esatto posizionamento geografico della derivazione.

In un tale quadro argomentativo, non rileva il fatto che la Provincia autonoma di Trento lamenti anche la lesione delle proprie attribuzioni statutarie e del principio di leale collaborazione; infatti, la pretesa resta circoscritta all'individuazione dell'ente al quale spetti la derivazione per ragioni esclusivamente territoriali.

Rispetto a tali ragioni, la Provincia autonoma non evidenzia alcun nesso di strumentalità con le proprie attribuzioni costituzionali.

In proposito, è decisivo il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, il ricorso deve prospettare l'illegittimo uso di un potere dell'ente resistente dal quale derivino conseguenze tali da alterare il riparto costituzionale delle rispettive competenze (così, *ex multis*, sentenza n. 108 del 2021). Laddove, come nel caso di specie, ciò non accada, la controversia resta di competenza del solo giudice comune.

4.2.- Per quanto concerne le restanti concessioni, la Provincia autonoma di Trento sostiene che l'inserimento delle stesse, da parte della Regione Veneto, nel secondo elenco allegato alla delibera impugnata, si porrebbe in contrasto con le due intese già raggiunte, nelle quali, pur in mancanza di una specifica regolamentazione della fornitura gratuita di energia, era individuato l'ente competente a governare il procedimento concessorio e comunque violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., interferendo sulla competenza legislativa e amministrativa di cui agli artt. 13 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972.

Contrariamente a quanto eccepito dalla Regione Veneto, nei termini formulati la censura supera il vaglio di ammissibilità. Infatti, il mancato ricorso, da parte della Regione, alle intese precedentemente raggiunte sulla materia delle con-



cessioni per grandi derivazioni d'acqua che interessano entrambi i territori e che sono oggetto di competenza ripartita fra i due enti giustifica in linea astratta il ricorso al giudice costituzionale sulla prospettata violazione del principio di leale collaborazione, in forza della conseguente alterazione delle rispettive attribuzioni costituzionali.

Ciò premesso, nel merito la censura non è fondata.

Come si è già osservato, infatti, e come la ricorrente Provincia autonoma di Trento riconosce, tra le materie regolate dalle citate intese, non era compresa la fornitura gratuita di una quota di energia da parte del concessionario di una grande derivazione d'acqua posta su territori confinanti, che è stata oggetto di specifica regolamentazione, da parte del legislatore statale, soltanto in epoca successiva.

Pertanto, la previsione, da parte della Regione Veneto, di «sottoporre a specifici accordi» con gli enti confinanti le concrete modalità attuative di tale fornitura, in relazione ai tre impianti oggetto delle pregresse intese con la Provincia autonoma di Trento, non interferisce con tali intese, il cui ambito applicativo interessa profili diversi del rapporto concessorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti della Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe, in relazione al primo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta della Regione Veneto 29 novembre 2022, n. 1499 (Prime determinazioni in materia di obbligo di fornitura alla Regione di energia gratuita in attuazione della legge regionale 3 luglio 2020, n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico". DRG 100/CR del 27/09/2022), nella parte in cui prevede che è soggetta alla fornitura di energia elettrica gratuita, ai sensi della legge della Regione Veneto 3 luglio 2020, n. 27 (Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico), la concessione in favore di Eusebio Energia srl 07/BR/GD denominata "Collicello";*

*2) dichiara che spettava alla Regione Veneto individuare, tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico di cui al secondo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta reg. Veneto n. 1499 del 2022, soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge reg. Veneto n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, la concessione in favore di Primiero Energia spa GDII4BR denominata "Val Schener-Moline", la concessione in favore di Hydro Dolomiti Energie srl D/0012 denominata "Bussolengo-Chievo" e la concessione in favore di ENEL Produzione spa G/0022 denominata "Saviner".*

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

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230173



## N. 174

*Sentenza 6 - 27 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Limiti e condizioni della pubblicità sui veicoli - Divieto di apporre pubblicità non luminosa effettuata per conto terzi a titolo oneroso - Divieto, per le autovetture a uso privato, di apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del veicolo - Denunciata disparità di trattamento, violazione della libertà di iniziativa economica privata e della proprietà privata, eccesso di delega e, in subordine, della libera manifestazione del pensiero - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 23, comma 2; decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, art. 57.
- Costituzione, artt. 3, 21, 41, 42 e 76.

## 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

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), promossi dal Tribunale ordinario di Roma, sedicesima sezione civile, in composizione monocratica, con due ordinanze del 12 maggio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 155 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2022 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di Vantage Group srl, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti; uditi l'avvocato Alberto Giulio Cianci per Vantage Group srl e l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2021, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Roma, sedicesima sezione civile, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), in riferimento agli artt. 3, 21, 41, 42 e 76 della Costituzione, «nella parte in cui: a) consentendo la pubblicità non luminosa sui veicoli “se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso”, vieta la pubblicità non luminosa sui veicoli effettuata per conto terzi a



titolo oneroso; b) per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, permettendo “unicamente l’apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo”, vieta l’apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi da quelli ai quali appartiene il veicolo».

2.- Il Tribunale di Roma riferisce di essere stato adito da F. S., la quale ha citato in giudizio la Vantage Group srl, deducendo: di aver stipulato, nel luglio del 2017, con la società convenuta, un contratto No Cost in relazione all’acquisto di un’autovettura; che il contratto prevedeva in favore dell’acquirente un finanziamento da rimborsare in sessanta rate mensili; che la vettura doveva essere obbligatoriamente di colore bianco per rendere più visibili gli adesivi pubblicitari da apporre sulla stessa; che, incluso nelle rate di restituzione del finanziamento, vi era anche l’importo di euro 5.500,00 a titolo di installazione dell’accessorio wrapping, richiesto dalla società convenuta per consentire l’insertimento e la rimozione di pellicole adesive sull’autoveicolo senza cagionare danni alla verniciatura; che la medesima convenuta si obbligava a sua volta a rimborsare all’acquirente un importo massimo, oltre che rate mensili per spese, pari a circa euro 440,00 al mese per l’intera durata del contratto.

Operati alcuni parziali pagamenti, la società convenuta non aveva più provveduto alla erogazione periodica delle somme pattuite, sicché l’attrice, dopo aver estinto anticipatamente il finanziamento, lamentando peraltro la vessatorietà di alcune clausole del contratto stipulato con la Vantage Group srl, ha domandato che venisse accertato il proprio diritto a conseguire i rimborsi delle rate mensili scadute ed a scadere, l’operatività della polizza fideiussoria e la condanna della convenuta alle conseguenti restituzioni.

Nel costituirsi nel giudizio *a quo*, la Vantage Group srl ha contestato che il contratto inter partes avesse ad oggetto l’acquisto dell’autovettura, consistendo, piuttosto, nello scambio tra servizi di pubblicità e statistici - posti a carico dell’attrice, quale driver (o incaricata) - ed un corrispettivo, consistente nel rimborso delle spese previste per i ratei di finanziamento dell’autoveicolo.

La società convenuta ha inoltre negato che sussistesse un proprio inadempimento, dovendosi il contratto intendere risolto per impossibilità sopravvenuta della prestazione, a causa dell’interpretazione data da varie autorità locali alla normativa sulla circolazione stradale, ritraibile dall’art. 23 cod. strada e dall’art. 57 del d.P.R. n. 495 del 1992; interpretazione che aveva portato a ravvisare un illecito amministrativo nell’apposizione sui veicoli dei messaggi pubblicitari, ancorché si trattasse di pubblicità non luminosa e non rifrangente.

La Vantage Group srl ha altresì richiamato nelle sue difese un orientamento giurisprudenziale invalso presso lo stesso Tribunale di Roma, in forza del quale è stata dichiarata, d’ufficio, la nullità dei contratti, analoghi a quello dedotto in lite, intercorsi tra essa e i driver.

La società convenuta specificava anche quali fossero le prestazioni contrattuali dovute dalla driver, compensate dal rimborso per i ratei del finanziamento: apporre sulle fiancate della sua nuova auto acquistata i cosiddetti wrapping no cost, ovvero il logo della Vantage Group srl e i marchi o slogan di altre aziende in partnership commerciale con essa; circolare almeno un numero di giorni prefissato nel corso del mese; fotografare l’autovettura con cadenza settimanale, condividendo le relative foto sui social network secondo le modalità stabilite ed effettuando così i servizi di statistica.

A seguito dell’applicazione di sanzioni amministrative da parte degli organi di polizia locale, ai sensi delle indicate norme sulla circolazione stradale, la maggior parte dei conducenti non aveva tuttavia più rispettato i suddetti obblighi contrattuali.

Gli inadempimenti dell’attrice, l’inesigibilità o la sopravvenuta impossibilità delle prestazioni ex contractu e la nullità dello stesso rilevabile anche d’ufficio, secondo la società convenuta, escluderebbero ogni ragione di credito azionata in giudizio.

In ogni modo, la stessa Vantage Group srl ha eccepito la illegittimità costituzionale delle indicate disposizioni, in riferimento agli artt. 3, 21, 41, 42 e 76 Cost.

3.- Il Tribunale di Roma ha dapprima illustrato la rilevanza delle questioni, incidendo le norme in esame sulla fonte del rapporto negoziale tra le parti, oggetto del giudizio *a quo*. L’ordinanza di rimessione premette che l’art. 23, comma 2, cod. strada, «nel prevedere i limiti e le condizioni per l’apposizione delle scritte/insegne pubblicitarie sulle autovetture, richiama espressamente - ancorché in modo generico - il regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada», ed evidenzia che «la disposizione che stabilisce specificamente i parametri di legittimità delle insegne pubblicitarie sui veicoli è l’art. 57 del d.P.R. n. 495/1992».

Il rimettente precisa, così, che «la richiesta di sindacato di legittimità costituzionale ha ad oggetto l’art. 23, II comma, del d.lgs. n. 285/1992, letto in combinato disposto con l’art. 57 del d.P.R. n. 495/1992, che ne integra il contenuto. L’art. 57 del d.P.R. n. 495/1992 - ancorché di natura regolamentare - attraverso il richiamo operato dall’art. 23, II comma, del d.lgs. n. 285/1992, diviene, pertanto, esso stesso norma di rango legislativo, risultando contenutisticamente “assorbito” dalla disposizione di legge (rectius: del decreto legislativo)».

Ad avviso del Tribunale di Roma, tali norme avrebbero carattere inderogabile, in quanto «impongono all’apposizione sui veicoli di insegne pubblicitarie limiti e divieti che devono essere osservati senza che la volontà dei destinatari delle norme stesse possa incidere sulla loro applicazione», e ciò a «tutela di un interesse pubblico, evidentemente consistente nella sicurezza della circolazione stradale».



Al contempo, il contratto dedotto nel giudizio *a quo* colliderebbe con i limiti e le condizioni stabiliti dal regolamento per l'apposizione sui veicoli di insegne pubblicitarie non luminose, giacché avrebbe ad oggetto insegne apposte a titolo oneroso sulle autovetture ad uso privato, e non relative al marchio o alla ragione sociale dell'impresa cui appartiene il veicolo. Ciò, ad avviso del rimettente, darebbe luogo ad una nullità "virtuale" del contratto, il che confermerebbe la rilevanza delle questioni in rapporto alle domande su di esso fondate.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Roma ritiene che il combinato disposto dell'art. 23, comma 2, cod. strada e dell'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, contrasti con l'art. 3, primo comma, Cost. Le disposizioni in questione, irragionevolmente, da un lato, disciplinano in modo diverso la pubblicità non luminosa sui veicoli, consentendo quella non eseguita per conto terzi a titolo oneroso e vietando, invece, quella effettuata per conto terzi a titolo oneroso; dall'altro, con riferimento alle autovetture ad uso privato, regolamentano in maniera differente la pubblicità consistente nell'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo (consentendola) e quella in cui l'apposizione del marchio e della ragione sociale riguarda soggetti diversi dal proprietario del veicolo (vietandola).

Invero, avuto riguardo alla *ratio* della normativa in esame, consistente nella sicurezza della circolazione stradale, ovvero nella prevenzione di ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida, per i conducenti degli altri veicoli, il giudice *a quo* reputa incomprensibile la differente disciplina della pubblicità non luminosa sui veicoli, non eseguita per conto terzi a titolo oneroso, rispetto a quella effettuata per conto terzi a titolo oneroso, e così anche la diversa regolamentazione della pubblicità come sopra delineata.

Quanto, invece, al contrasto del combinato disposto in esame con l'art. 21 Cost., ovvero col diritto di libera manifestazione del pensiero, il Tribunale di Roma ritiene «piuttosto debole il nesso - conflittuale -» prospettato dalla società convenuta; tuttavia, nel rispetto dell'iniziativa di quest'ultima, rimette ogni valutazione a questa Corte, limitandosi a riprodurre le ragioni esposte sul punto dalla parte.

Il combinato disposto delle due norme censurate viene inoltre considerato dal rimettente in contrasto con l'art. 41 Cost., giacché la disciplina da esse risultante si tradurrebbe in una limitazione all'autonomia contrattuale privata, atteso che vengono impediti la conclusione di contratti di pubblicità per conto terzi sui veicoli a fronte di un corrispettivo e la stipulazione di accordi commerciali che prevedano l'apposizione, sui veicoli ad uso privato, di marchi e di ragioni sociali di soggetti diversi dal proprietario del veicolo. Nessuno dei limiti e delle finalità stabiliti per l'iniziativa economica privata sarebbe pertinente riguardo alle norme in esame, le quali sono volte, piuttosto, a garantire la sicurezza stradale.

Equalmente, le disposizioni censurate colliderebbero con l'art. 42, secondo comma, Cost.: esse, infatti, dovrebbero avere una finalità di tutela della sicurezza della circolazione stradale, e non anche di disciplina delle modalità di godimento di beni di proprietà privata. Il divieto di apporre sull'autovettura il marchio e la ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del veicolo violerebbe, così, il generale principio di libera fruibilità della proprietà privata.

L'ordinanza di rimessione ravvisa anche ragioni di contrasto delle norme censurate con l'art. 76 Cost., in quanto tra i principi e criteri direttivi determinati nella legge 13 giugno 1991, n. 190 (Delega al Governo per la revisione delle norme concernenti la disciplina della circolazione stradale) non ve ne sarebbe stato alcuno riferibile alla regolamentazione della materia pubblicitaria.

Il rimettente, infine, precisa di non poter pervenire ad una lettura costituzionalmente orientata delle norme, anche per la assoluta carenza di precedenti giurisprudenziali in tal senso.

5.- La Vantage Group srl, convenuta nel giudizio *a quo*, ha depositato memoria di costituzione ed ha chiesto di dichiarare fondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

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

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che le questioni sarebbero irrilevanti ai fini della definizione del giudizio *a quo*, in quanto, sia che il contratto di wrapping venga ritenuto nullo, sia che invece venga ritenuto valido, le pretese restitutorie dell'attrice troverebbero accoglimento.

L'Avvocatura generale eccepisce, poi, che la disciplina censurata è integralmente contenuta nel regolamento di esecuzione del codice della strada e, dunque, non potrebbe essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale (nell'atto di intervento è richiamata l'ordinanza n. 430 del 1999 di questa Corte).

La difesa statale, quanto al merito, esclude, comunque, ogni ragione di contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate sarebbero ispirate da criteri di ragionevolezza, essendo finalizzate a salvaguardare la sicurezza stradale e l'incolumità delle persone; ciò sul presupposto che la pubblicità sulle strade e sui veicoli è fonte di distrazione nella guida e nella circolazione in generale.

Si spiegherebbe così che le norme in argomento abbiano inteso limitare quanto più possibile la diffusione della pubblicità sui veicoli, consentendola soltanto a un numero esiguo rispetto all'intero parco circolante e prevedendo, all'uopo, rigorose regole tecniche.



Parimenti, le norme in esame sarebbero in linea con l'art. 41 Cost., essendo prevalente l'interesse alla sicurezza stradale rispetto alla libertà di iniziativa economica privata; né vi sarebbe contrasto con l'art. 42 Cost., per la già considerata necessità di evitare una eccessiva circolazione di veicoli con pubblicità.

Quanto alla ipotizzata violazione dell'art. 76 Cost., l'Avvocatura evidenzia che l'art. 2 della legge n. 190 del 1991, all'alinne del comma 1, dispone che «[i]l Codice della strada dovrà essere informato alle esigenze di tutela della sicurezza stradale e ai seguenti principi e criteri direttivi: [...]», tra cui può richiamarsi il criterio di cui alla lettera *u*), che fa riferimento, tra l'altro, alla determinazione dei casi in cui la marcia dei veicoli costituisca, per le condizioni degli stessi, pericolo per la sicurezza della circolazione. Ciò che le norme censurate hanno messo in pratica, limitando la densità pubblicitaria sulle strade e il potenziale effetto distraente derivante dalla stessa.

7.- Con ordinanza del 12 maggio 2021, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Roma, sedicesima sezione civile, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, cod. strada, come integrato dall'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, identiche a quelle già sollevate con l'ordinanza di cui si è detto al punto 1.

8.- Il rimettente riferisce di essere stato adito da M. B., il quale ha citato in giudizio la Vantage Group srl, deducendo: di aver stipulato con la convenuta, nel maggio del 2018, un contratto con il quale si impegnava ad acquistare un autoveicolo da lui scelto presso un concessionario individuato dalla società, includendo nell'acquisto l'accessorio wrapping che sarebbe stato installato sull'auto al prezzo di euro 5.500,00, oltre che all'acquisto di pacchetti assicurativi di società designate dalla convenuta; che il contratto prevedeva che, a fronte dell'acquisto dell'autovettura al prezzo di euro 22.700,00, la Vantage Group srl avrebbe provveduto a corrispondere al compratore un rimborso mensile per le spese assicurative, per l'attività statistica e per rimborso carburante. La società convenuta non aveva però più provveduto alla erogazione periodica delle somme pattuite, a far tempo da agosto del 2018, sicché l'attore ha domandato di risolvere il contratto per inadempimento della Vantage Group srl e di condannare quest'ultima al risarcimento dei danni.

Nel costituirsi in giudizio, la Vantage Group srl ha contestato la sussistenza dei presupposti per la risoluzione per suo inadempimento ed ha svolto difese analoghe a quelle già esposte nel giudizio relativo alle questioni iscritte al n. 142 del registro ordinanze 2022.

Il Tribunale di Roma ha ripercorso le stesse argomentazioni contenute nell'ordinanza di cui al giudizio iscritto al n. 142 reg. ord. 2022.

9.- La Vantage Group srl, convenuta nel giudizio *a quo*, ha depositato memoria di costituzione ed ha chiesto di dichiarare fondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

10.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o, in subordine, non fondate, per le medesime argomentazioni esposte nella difesa relativa al giudizio iscritto al n. 142 reg. ord. 2022.

11.- In prossimità dell'udienza pubblica, e in entrambi i giudizi, la società Vantage Group srl e il Presidente del consiglio dei ministri hanno depositato memorie, ribadendo le rispettive conclusioni.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, sedicesima sezione civile, in composizione monocratica, con due ordinanze iscritte rispettivamente ai numeri 142 e 155 del registro ordinanze 2022, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 21, 41, 42 e 76 Cost., dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992, come integrato dall'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, nella parte in cui: *a)* consentendo la pubblicità non luminosa sui veicoli “se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso”, vieta tale pubblicità a titolo oneroso; *b)* permettendo per le autovetture a uso privato “unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo”, ne vieta l'apposizione nell'interesse di soggetti diversi da tale ditta.

1.1.- Il Tribunale riferisce di essere stato adito, nel primo giudizio, da F. S. che ha citato la Vantage Group srl, deducendo: di avere stipulato con quest'ultima, nel luglio del 2017, un contratto no-cost per l'acquisto di un'autovettura; che il contratto prevedeva l'erogazione di un finanziamento alla compratrice; che la vettura doveva essere di colore bianco, per rendere più visibili gli adesivi pubblicitari da apporre nel corso del rapporto; che, incluso nelle rate di restituzione del finanziamento, vi era un importo a titolo di installazione dell'accessorio wrapping, richiesto dalla venditrice per consentire l'inserimento di pellicole adesive sull'autoveicolo; che la società convenuta si obbligava a rimborsare alla compratrice un importo mensile per l'intera durata del contratto. Operati alcuni parziali pagamenti, la società non aveva però più provveduto alla erogazione periodica delle somme pattuite, sicché l'attrice, dopo aver estinto anticipatamente il finanziamento, ha domandato che venisse accertato il proprio diritto al rimborso delle rate scadute e a scadere.



Nel secondo giudizio, il Tribunale di Roma riferisce di essere stato adito da M. B., il quale ha citato la medesima società, deducendo: di aver con essa stipulato, nel maggio del 2018, un contratto con il quale si impegnava ad acquistare un autoveicolo presso un concessionario individuato dalla società, includendo nell'acquisto l'accessorio wrapping; che il contratto prevedeva, a fronte dell'acquisto della vettura, un rimborso mensile da parte della Vantage Group srl. Quest'ultima non aveva però più provveduto ai pagamenti, sicché l'attore ha chiesto di risolvere il contratto per inadempimento della società convenuta e di condannarla al risarcimento dei danni.

1.2.- Nel costituirsi in entrambi i giudizi, la Vantage Group srl ha contestato che il contratto inter partes abbia avuto ad oggetto l'acquisto dell'autovettura, consistendo, piuttosto, nello scambio tra servizi di pubblicità resi dal driver e un corrispettivo consistente nel rimborso dei ratei di finanziamento dell'autoveicolo. La società convenuta ha inoltre negato il proprio inadempimento, dovendosi il contratto intendere risolto per impossibilità sopravvenuta della prestazione, a causa dell'interpretazione data dalle autorità di polizia alla normativa sulla circolazione stradale e dell'orientamento dello stesso Tribunale di Roma; interpretazione che aveva portato a ravvisare un illecito amministrativo nell'apposizione sui veicoli dei messaggi pubblicitari ancorché si trattasse di pubblicità non luminosa e non rifrangente. Ha infine ricordato che, in altri giudizi, era stata accertata d'ufficio la nullità di contratti simili a quelli intercorsi con le parti attrici.

1.3.- Accogliendo l'eccezione proposta da Vantage Group srl, il Tribunale di Roma ha sollevato, in entrambi i giudizi, le indicate questioni.

2.- Quanto alla rilevanza, il rimettente ne afferma la sussistenza, atteso il carattere inderogabile delle norme censurate e considerato che i contratti dedotti nei giudizi a quibus colliderebbero con i limiti e le condizioni stabiliti dal regolamento per l'apposizione di insegne pubblicitarie non luminose sui veicoli; ciò darebbe luogo ad una nullità "virtuale" dei medesimi contratti, con conseguente rilevanza delle questioni in rapporto alle domande su di essi fondate.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che, avuto riguardo alla *ratio* della normativa in esame, consistente nella sicurezza della circolazione stradale, ovvero nella prevenzione di ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli, il combinato disposto dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992 e dell'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost. Irragionevolmente, infatti, le norme censurate, da un lato, disciplinano in modo diverso la pubblicità non luminosa sui veicoli, consentendo quella non eseguita per conto terzi a titolo oneroso e vietando, invece, quella effettuata per conto terzi a titolo oneroso; dall'altro, con riferimento alle autovetture ad uso privato, regolamentano in maniera differente la pubblicità consistente nell'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo e quella in cui tale apposizione riguarda soggetti diversi dal proprietario.

Ad avviso del rimettente, il combinato disposto delle norme censurate contrasterebbe anche con l'art. 41 Cost., giacché si tradurrebbe in una limitazione all'autonomia contrattuale privata, e con l'art. 42 Cost., in quanto il divieto di apporre sull'autovettura il marchio e la ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del veicolo violerebbe il generale principio di libera fruibilità della proprietà privata.

L'ordinanza di rimessione ravvisa, altresì, ragioni di contrasto delle norme censurate con l'art. 76 Cost., in quanto tra i principi e criteri direttivi determinati nella legge n. 190 del 1991 non ve ne sarebbe alcuno riferibile alla regolamentazione della materia pubblicitaria.

Il Tribunale di Roma, infine, sottopone a questa Corte il possibile contrasto del combinato disposto censurato con l'art. 21 Cost. solo per «rispetto dell'iniziativa» della società convenuta nel giudizio *a quo*, che tale violazione aveva eccepito.

4.- Per l'integrale coincidenza delle questioni sollevate e dei parametri evocati, i due giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, nei propri atti di costituzione, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per un duplice profilo.

La decisione di questa Corte, ad avviso della difesa statale, sarebbe del tutto indifferente ai fini della definizione dei giudizi a quibus, in quanto, sia che il contratto di wrapping venga inteso nullo, sia che invece venga considerato valido e tuttavia risolto, le pretese delle parti attrici in quei giudizi dovrebbero essere accolte.

Inoltre, la disciplina censurata sarebbe integralmente contenuta nel regolamento di esecuzione del codice della strada e, dunque, non potrebbe essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale (in proposito, l'interveniente richiama l'ordinanza n. 430 del 1999 di questa Corte).

6.- Tale ultima eccezione, che per ragioni di ordine logico va esaminata in via prioritaria, è fondata.

7.- Questa Corte ha chiarito che la sua giurisdizione è limitata alla cognizione della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge e non si estende a norme di natura regolamentare (sentenza n. 427 del 2000; ordinanze n. 254 del 2016, n. 156 del 2013, n. 37 del 2007, n. 401 e n. 125 del 2006 e n. 389 del 2004).



Il sindacato di legittimità della normativa subprimaria è rimesso, piuttosto, alla cognizione del giudice comune, ovvero alla giurisdizione di annullamento del giudice amministrativo e al potere di disapplicazione incidentale di ogni altro giudice (sentenza n. 333 del 1991).

Fanno eccezione a tale regola, e sono state così sottoposte allo scrutinio di legittimità costituzionale, le norme scaturenti dal congiunto operare della disposizione legislativa e della fonte secondaria, nei casi in cui la prima risulti «in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria» (sentenze n. 263 del 2022 e n. 1104 del 1988; nello stesso senso, sentenze n. 92 del 2021, n. 241 e n. 3 del 2019, n. 224 e n. 200 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 178 del 2015).

7.1.- Chiamata a decidere le questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 76 e 3 Cost. - dell'art. 57, commi 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 495 del 1992, nella parte in cui non viene consentita la pubblicità non luminosa per conto terzi su veicoli diversi da quelli adibiti a trasporti di linea e a taxi, per eccedenza delle prescrizioni regolamentari rispetto ai limiti indicati dagli artt. 1 e 23 cod. strada e dall'art. 2 della relativa legge delega, questa Corte, nell'ordinanza n. 430 del 1999, ha osservato che la norma censurata è contenuta nel regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada, emanato in forza dell'art. 3 della legge delega, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), «cioè in un atto non avente forza di legge ai sensi dell'art. 134 della Costituzione»; concludendo che, «per il suo carattere meramente regolamentare, essa è inidonea a formare oggetto di giudizio incidentale di costituzionalità».

7.2.- Dalla lettura combinata delle norme censurate dall'odierno rimettente, risulta che l'art. 23, comma 2, cod. strada, da un lato, contiene un divieto assoluto di «apposizione di scritte o insegne pubblicitarie luminose sui veicoli»; dall'altro, consente invece l'apposizione di «scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti», ma nei «limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento», ponendo, altresì, una condizione cui neppure la norma secondaria può derogare, e cioè quella che «sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli».

L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992 contiene, dunque, unicamente la disciplina delle scritte o insegne pubblicitarie «luminose» e «rifrangenti», disponendo per le prime una proibizione senza eccezioni e per le seconde (cioè, soltanto per le «rifrangenti») rimettendo al regolamento di esecuzione e di attuazione di prescrivere limiti e condizioni, e, da ultimo, ponendo un criterio sovraordinato di legittimità alla fonte secondaria, costituito dalla verifica che le modalità assentite di apponibilità delle scritte o insegne rifrangenti non siano comunque fonte di rischio di abbagliamento o di distrazione per i conducenti degli altri veicoli.

7.3.- L'art. 23 del d.lgs. n. 285 del 1992, intendendo delineare la disciplina della pubblicità sulle strade e sui veicoli, è una delle norme del codice della strada cui corrisponde il maggior numero di disposizioni di dettaglio nel regolamento di esecuzione e di attuazione. Alla pubblicità sulle strade e sui veicoli è, infatti, dedicato l'intero paragrafo 3 del Titolo II del d.P.R. n. 495 del 1992, con gli articoli da 47 a 59.

L'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, in particolare, prescrive che «[...] l'apposizione sui veicoli di pubblicità non luminosa» è consentita: *a)* salvo quanto previsto nel comma 3 specificamente per la pubblicità non luminosa per conto terzi sui veicoli adibiti al servizio taxi; *b)* salvo quanto previsto nel comma 4 per l'apposizione di scritte e messaggi pubblicitari rifrangenti, alle condizioni ivi indicate; *c)* fermi restando i limiti massimi di sagoma per larghezza, altezza e lunghezza dei veicoli dettati dall'art. 61 cod. strada; *d)* unicamente se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso e se realizzata con sporgenze non superiori a 3 cm rispetto alla superficie del veicolo sulla quale sono applicate; *e)* sulle autovetture ad uso privato unicamente ove riproduca il marchio e la ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo.

7.4.- La Corte di cassazione ha interpretato le norme censurate nel senso che l'art. 23, comma 2, cod. strada contiene due precetti: uno reca il divieto di apposizione di scritte o insegne pubblicitarie luminose, mentre l'altro riconosce legittima l'apposizione di quelle rifrangenti nei limiti previsti dal regolamento; la norma regolamentare dettata dall'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, quindi, «completa la fattispecie stabilendo la legittimità senza alcun tipo di accertamento (per cui sono consentite sempre) dell'apposizione di scritte e insegne non luminose» (sezione seconda civile, sentenza 20 gennaio 2022, n. 1793).

7.5.- Secondo un principio generale, l'ammissibilità dello scrutinio di legittimità costituzionale del combinato disposto di una norma legislativa e di una regolamentare poggia sul presupposto che la seconda, integrando il precetto posto dalla prima, non lo contraddica: l'eventuale illegittimità in concreto dell'integrazione amministrativa, infatti, «radicherebbe il potere-dovere del giudice ordinario di disapplicare caso per caso» l'atto regolamentare (sentenza n. 133 del 1992).

Viceversa, l'interprete non può identificare il contenuto di una norma di legge sulla scorta di disposizioni aventi, in base alla gerarchia delle fonti del diritto positivo, valore inferiore e secondario, quando queste contrastino con la legge. In tal caso deve escludersi «il giudizio sulla costituzionalità della legge per una asserita illegittimità del contenuto della norma regolamentare, anche se emanata per l'esecuzione della legge medesima» (così già sentenza n. 102 del 1972).

7.6.- Il combinato disposto dell'art. 23, comma 2, cod. strada e dell'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992 potrebbe, allora, darsi suscettibile di questione incidentale di legittimità costituzionale soltanto per la parte in cui la norma primaria, con-



sentendo l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti, nei limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento (purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli), risulti in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nell'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992.

Unicamente per l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti la disposizione subprimaria riveste, in sostanza, quel ruolo di completamento della disposizione primaria che ne giustificherebbe il sindacato ("indiretto") di legittimità costituzionale. E in realtà, alla specificazione delle condizioni in cui è ammessa l'apposizione di scritte e messaggi pubblicitari rifrangenti, provvede poi espressamente il comma 4 dello stesso art. 57 del d.P.R. n. 495 del 1992.

7.7.- Le ordinanze di rimessione riferiscono che le fattispecie oggetto dei giudizi principali riguardano contratti per l'apposizione sui veicoli di insegne pubblicitarie non luminose né rifrangenti; ipotesi, come visto, del tutto estranee al contenuto precettivo dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992.

Non di meno, il rimettente, nel formulare le questioni di legittimità costituzionale, suppone proprio che le prescrizioni dell'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 495 del 1992, si estendano alla disciplina della pubblicità non luminosa o rifrangente sui veicoli, e perciò ritiene illegittimi i limiti e le condizioni ivi dettati in rapporto alla *ratio* del combinato disposto in esame, ravvisata nella sicurezza della circolazione stradale, ovvero nel prevenire ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli.

7.8.- È dunque posta a fondamento delle stesse ordinanze di rimessione la prospettazione di una diffidenza tra il regolamento e la legge sulla quale esso si fonda, il che darebbe luogo ad un vizio non di illegittimità costituzionale, ma di illegittimità della fonte secondaria.

L'ipotizzata contrarietà della disposizione regolamentare alla norma di legge di cui dovrebbe costituire esecuzione rende, quindi, inammissibile lo scrutinio di questa Corte e va risolta mediante gli ordinari rimedi giurisdizionali.

7.9.- L'accoglimento della esaminata eccezione assorbe l'ulteriore dedotta dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento alla rilevanza delle questioni sollevate in rapporto ai possibili esiti dei giudizi a quibus.

8.- Le questioni devono, dunque, essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 21, 41, 42 e 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, sedicesima sezione civile, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

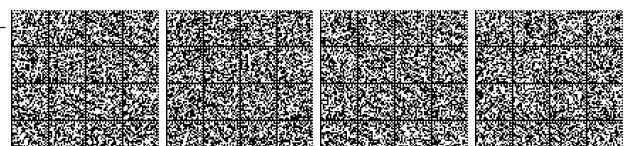
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230174



N. 175

*Ordinanza 21 giugno - 27 luglio 2023*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse dal senatore Mario Michele Giarrusso per il quale è pendente processo penale presso il Tribunale di Catania - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 16 febbraio 2022 - Conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Catania nei confronti del Senato della Repubblica - Lamentata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Ammissibilità del ricorso.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-*quater*, n. 4).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica 16 febbraio 2022 (doc. IV-*quater*, n. 4), in merito all'insindacabilità dei fatti ascritti al senatore Mario Michele Giarrusso, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, sezione quarta penale, in composizione monocratica, con ricorso depositato in cancelleria il 7 febbraio 2023 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 7 febbraio 2023 (reg. confl. poteri n. 1 del 2023), il Tribunale ordinario di Catania in composizione monocratica, sezione quarta penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022 (doc. IV-*quater*, n. 4) con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che quanto pubblicato sulla propria pagina Facebook, in data 30 ottobre 2017 e 21 gennaio 2018, dal senatore Mario Michele Giarrusso fosse stato espresso nell'esercizio delle funzioni parlamentari e, pertanto, fosse riconducibile alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il ricorso è promosso nell'ambito di un processo penale a carico del senatore Giarrusso, citato a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata dall'impiego di mezzo di pubblicità (art. 595, commi primo e terzo, del codice penale), in danno di D. B.;

che, in particolare, con un primo post pubblicato su Facebook, il 30 ottobre 2017, l'imputato, dopo avere affermato che «[t]utti hanno parenti lontani impresentabili», ha aggiunto le seguenti espressioni: «Pensate che una nota lingua velenosa catanese malgrado il suo cognome pseudo rivoluzionario, mi dicono sia discendente di Madame De Pompadour», ossia «[u]na finta seguace di Robespierre e vera stipendiata da Fratelli d'Italia. Al solo nominarla accadono



disgrazie come ben può testimoniare un mio amico che gli va dietro a cui capita davvero di tutto». Nella medesima occasione, replicando ad un lettore del post che vi aveva letto un «[a]ttacco volgare a [D.]», il senatore Giarrusso ha scritto la seguente frase: «Attento alla sfiga»;

che, con un secondo post, pubblicato il 21 gennaio 2018, l'imputato ha pubblicato una vignetta raffigurante D. B., commentando: «[n]el frattempo Madame Pompadour continua a sbavare bile», mentre, in relazione ad una fotografia che ritrae la persona offesa con un terzo, il senatore Giarrusso ha chiosato: «[p]essima compagnia»;

che il Tribunale ricorrente prende atto della deliberazione del 16 febbraio 2022, con la quale il Senato della Repubblica, accogliendo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ha ritenuto che le dichiarazioni così riassunte fossero insindacabili, ma, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, ritiene che, al contrario, esse non siano meramente divulgative di alcun atto assunto nell'esercizio della funzione parlamentare;

che il Tribunale si sofferma anzitutto sull'interrogazione orale del 22 luglio 2014, discussa in Aula dal senatore Giarrusso il 10 marzo 2016 (n. 3-01125), e valutata dalla Giunta;

che, con tale atto il parlamentare, occupandosi delle elezioni comunali ad Alcamo del 2012, ha denunciato che il sindaco eletto fosse stato appoggiato da un «impresentabile», vale a dire da persona gravata da accuse tali da impedirne o comunque rendere sconveniente una candidatura ad uffici pubblici. Il senatore Giarrusso ha poi deprecato l'influenza che «esponenti politici locali» avrebbero esercitato per ritardare l'esito dei giudizi pendenti nei confronti del sindaco eletto;

che, in secondo luogo, il Tribunale prende in esame l'interrogazione, richiamata dalla Giunta, del 4 febbraio 2016 (n. 3-02557), con la quale il senatore Giarrusso ha sostenuto che l'allora neo eletta sindaca del Comune di Agira sarebbe stata «politicamente vicina al più influente politico della provincia di Enna», vale a dire a persona estromessa dalle liste elettorali nel 2013 «in quanto definito “impresentabile”»;

che, infine, il Tribunale valuta l'intervento svolto dall'imputato in Commissione parlamentare antimafia nella seduta del 13 giugno 2017 (doc. n. 210). In tale occasione il senatore Giarrusso ha denunciato che «un pregiudicato per mafia» «svolge campagna elettorale»; che «il candidato arrivato secondo alle elezioni di Palermo è un indagato per voto di scambio»; che «il candidato più votato a Trapani è una persona appena arrestata dalla magistratura», che «uno degli sfidanti era un soggetto che la procura ha indicato come socialmente pericoloso», che ad Avola vi sarebbe stata un'indicazione mafiosa a favore di un candidato al consiglio comunale;

che la Giunta ha poi rammentato, seppure genericamente, l'attività del senatore Giarrusso in veste di membro della Commissione parlamentare antimafia, della Commissione Giustizia e della stessa Giunta, indicando più specificamente, quale atto tipico valutabile ai fini della insindacabilità, la presentazione di un progetto di legge per la modifica dell'art. 416-ter cod. pen. (rubricato «Scambio elettorale politico-mafioso»);

che, in conclusione, a parere della Giunta, la cui proposta è stata approvata dall'aula, i post pubblicati su Facebook dal parlamentare sarebbero da ricondurre all'attività che quest'ultimo ha svolto in riferimento alla incandidabilità dei cosiddetti impresentabili;

che il Tribunale esclude, invece, che i post oggetto della imputazione penale siano riproduttivi di atti parlamentari tipici, posto che la persona offesa non vi viene «mai neppure menzionata»;

che, anzi, il tenore dei post induce il Tribunale a escludere che essi rappresentino opinioni, trattandosi, invece, di «giudizi di valore aventi ad oggetto la persona di B. D.»;

che il Tribunale ne conclude che la deliberazione di insindacabilità abbia «illegittimamente sottratto all'autorità giudiziaria il potere di decidere in ordine al reato contestato» e debba perciò essere annullata da questa Corte.

Considerato che, con ricorso depositato il 7 febbraio 2023 (reg. confl. poteri n. 1 del 2023), il Tribunale ordinario di Catania, sezione quarta penale, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022 (doc. IV-quater, n. 4), con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che quanto pubblicato dal senatore Giarrusso sulla propria pagina Facebook, in data 30 ottobre 2017 e 21 gennaio 2018, fosse stato espresso nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e, pertanto, fosse riconducibile alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddirittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto sia insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i predetti poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;



che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva del Tribunale di Catania a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 34 del 2023, n. 35 del 2022 e n. 148 del 2020);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva del Senato della Repubblica a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, ordinanze n. 34 del 2023, n. 148 del 2020 e n. 69 del 2020);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per insussistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto, la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 34 del 2023, n. 35 del 2022 e n. 148 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale ordinario di Catania, sezione quarta penale, in composizione monocratica, nei confronti del Senato della Repubblica, indicato in epigrafe;*

2) *dispone:*

a) *che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al preddetto giudice, che ha promosso il conflitto di attribuzione;*

b) *che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230175



N. 176

*Sentenza 21 giugno - 28 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Abruzzo - Dipendenti delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) - Svolgimento attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Contributo una tantum - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Residenze protette private, accreditate e contrattualizzate - Norme della Regione Abruzzo - Contributo una tantum per l'ampliamento delle attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 - Violazione di principi fondamentali nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Rifinanziamento di misure a favore di pazienti oncologici - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del principio della copertura finanziaria - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24, artt. 25 e 26, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 81, terzo 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

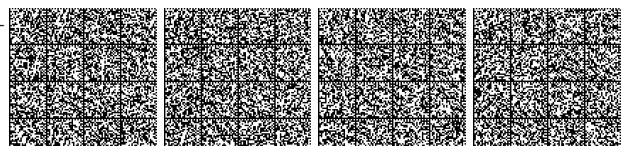
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 25 e 26, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 ottobre 2022, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2022, iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 24 ottobre 2022 e depositato il 25 ottobre 2022 (reg. ric. n. 84 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 25 e 26, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione.

1.1.- Il ricorso ricorda che la Regione Abruzzo è impegnata dal 2007 nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, attualmente proseguito attraverso il Programma operativo 2019-2021, approvato con deliberazione della Giunta regionale 22 dicembre 2021, n. 880, e rileva che gli interventi individuati dal suddetto Programma operativo sarebbero vincolanti per la regione allo stesso sottoposta, in forza dell'art. 2, comma 80, sesto periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». Tale disposizione, al pari di quella di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), ottavo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», esprimerebbe un «principio di coordinamento della finanza pubblica» (è citata la sentenza di questa Corte n. 91 del 2012).

Su tali premesse il ricorso articola i motivi di impugnazione delle disposizioni regionali che «compromette[rebbero] i vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario».

1.2.- L'impugnato art. 25 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022 sostituisce integralmente l'art. 23 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni), del quale il ricorso riporta i primi due commi, che così stabiliscono:

«1. La legge regionale 21 dicembre 2021, n. 28 (Contributo a sostegno dell'acquisto di dispositivi per contrastare l'alopecia secondaria e attività di supporto in favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia) è rifinanziata, nell'ambito del bilancio regionale di previsione finanziario 2022/2024, per l'importo di euro 100.000,00 per l'esercizio 2022 e per l'importo di euro 250.000,00 per ciascuna delle annualità 2023 e 2024.

2. Agli oneri finanziari di cui al comma 1 si fa fronte con le risorse dello stanziamento denominato “Contributo acquisto dispositivi per contrastare alopecia secondaria pazienti oncologici”, alla Missione 12, Programma 10, Titolo 1 dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2022-2024».

Pur dando atto che la Regione Abruzzo garantirebbe «tali prestazioni con risorse non destinate alla sanità, bensì al settore sociale», il ricorrente lamenta che le stesse si configurerrebbero «comunque quale misura di assistenza “supplementare” (c.d. extra L.E.A.)» laddove, invece, durante l'attuazione del Piano la Regione non potrebbe «introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato».

Richiamando la sentenza n. 190 del 2022 di questa Corte, che avrebbe ribadito il carattere «assolutamente obbligatori[o]» degli interventi individuati dal Piano, il motivo di ricorso conclude che la disposizione regionale impugnata violerebbe sia l'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie di potestà legislativa concorrente del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute», in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, sia l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, determinerebbe anche «il problema della congruità della copertura della spesa “necessaria”, posto che un impiego di risorse per prestazioni “non essenziali” verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali».

1.3.- Della stessa legge regionale è impugnato l'art. 26, comma 1, ai sensi del quale «[I]a Regione Abruzzo, al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale, concede un contributo “una tantum” non inferiore a 1.000,00 euro a ciascun lavoratore e lavoratrice impiegato nelle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) abruzzesi nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19».

Il ricorrente premette che, in disparte la possibilità di estenderla ad altre tipologie di lavoro, la disposizione si riferirebbe ai lavoratori dipendenti delle citate aziende, il cui rapporto avrebbe «natura privatistica», come previsto sia dall'art. 11 del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328), sia dall'art. 15 della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, recante «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)».



In forza della citata disposizione statale, inoltre, la disciplina del rapporto sarebbe demandata alla contrattazione collettiva «secondo i criteri e le modalità» di cui al Titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

1.3.1.- In tale contesto normativo, la disposizione regionale impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., attribuendo un emolumento economico aggiuntivo, seppure una tantum, a dipendenti pubblici, in contrasto con gli artt. 40 e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che ricondurrebbero alla contrattazione collettiva sia la disciplina del rapporto di lavoro pubblico privatizzato, sia la determinazione del trattamento economico.

Sarebbe lesa anche il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento determinata dalla norma regionale in esame rispetto alla «restante categoria di personale operante presso le ASP di riferimento e di altri territori regionali».

1.3.2.- Infine, assumendo che il contributo riconosciuto dalla disposizione regionale impugnata integri un «livello ulteriore di assistenza», la cui erogazione sarebbe inibita alla Regione Abruzzo in costanza del piano di rientro dal disavanzo sanitario, il ricorso lamenta il contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute», in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

1.4.- Del richiamato art. 26 è impugnato anche il comma 2 che, «[p]er le medesime finalità di cui al comma 1», autorizza «altresì un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate, indicate nell'allegato 1C alla deliberazione di Giunta regionale n. 656 dell'11 ottobre 2021».

Il ricorrente ricorda che i rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e i soggetti erogatori privati sono regolati mediante appositi accordi contrattuali previsti dall'art. 8-*quinquies* 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). Tali accordi, ai sensi del successivo art. 8-*sexies*, dovrebbero remunerare le prestazioni rese dai soggetti privati accreditati attraverso la corresponsione di tariffe omnicomprensive, così che non sarebbero remunerabili «i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie» che si convenzionino, «ivi compreso il costo del personale».

D'altro canto, proprio in correlazione con la pandemia da COVID-19, il legislatore statale avrebbe autorizzato le regioni a riconoscere esclusivamente incrementi tariffari, nei limiti della tariffa massima nazionale, ovvero un incremento di budget determinato dall'acquisto di un maggiore numero di prestazioni nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario del Servizio sanitario regionale (è richiamato l'art. 4, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77).

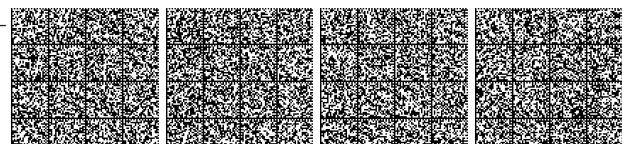
La disposizione regionale impugnata si porrebbe, dunque, «in ulteriore contrasto con l'articolo 81 e con l'articolo 117, terzo comma, Cost., e con l'articolo 8-*sexies* del D.Lgs. n. 502/1992, quale norma statale interposta».

2.- La Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, si è costituita in giudizio chiedendo di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25 e 26, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022.

2.1.- L'impugnativa del suddetto art. 25 sarebbe anzitutto irragionevole e illogica, colpendo una misura diretta al contenimento della spesa pubblica. Infatti, questa norma avrebbe rifinanziato gli interventi introdotti dalla legge della Regione Abruzzo 21 dicembre 2021, n. 28 (Contributo a sostegno dell'acquisto di dispositivi per contrastare l'alopecia secondaria e attività di supporto in favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia), riducendo gli stanziamenti agli stessi destinati rispetto agli importi originariamente da quella stabiliti, nonché rispetto alla rideterminazione successivamente operata dall'art. 23 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022.

2.1.1.- Ad ogni modo, le prestazioni rifinanziate dalla disposizione regionale impugnata non rivestirebbero natura strettamente sanitaria o terapeutica, essendo piuttosto rivolte a migliorare la qualità della vita dei soggetti che hanno subito trattamenti chemioterapici e a favorire il loro ritorno al lavoro e alla socialità, a sostenere i disagi psicologici derivanti dalla malattia e dalle cure, nonché a risolvere problematiche di natura estetica.

Si tratterebbe, quindi, di prestazioni afferenti «al settore sociale e della vita di relazione degli individui», che non configurerrebbero «un livello di assistenza sanitaria “supplementare”» precluso alle regioni soggette a un Piano di rientro.



L'intervento normativo avrebbe dunque coerentemente posto i relativi oneri finanziari a carico della Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) e non della Missione 13 (Tutela della salute), senza distogliere né ridurre le risorse destinate al Piano di rientro e, quindi, alla sanità.

2.2.- Le stesse ragioni varrebbero a confutare la doglianza che il ricorrente muove all'art. 26, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, denunciato, in particolare, perché la previsione di un contributo una tantum non sarebbe coerente con il piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Andrebbero disattese anche le altre censure aventi a oggetto la suddetta disposizione, che non sarebbe «idonea ad attribuire direttamente il contributo ad ogni singolo lavoratore delle ASP», dovendo piuttosto essere «intesa nel senso che» siano queste ultime, destinatarie dello stanziamento regionale, a riconoscere gli emolumenti al proprio personale «in sede di contrattazione decentrata integrativa e nel rispetto della normativa statale vigente in materia».

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 84 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 25 e 26, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera *l*, e terzo, Cost.

2.- Il primo motivo di ricorso concerne l'art. 25 il quale, nel sostituire l'art. 23 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, stanzia le risorse per il rifinanziamento degli interventi introdotti dalla legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021 e provvede alla relativa copertura.

Il ricorso statale, sul presupposto che la disposizione regionale impugnata preveda misure di assistenza supplementari rispetto ai LEA garantiti dal Servizio sanitario nazionale, lamenta che la Regione Abruzzo non potrebbe introdurre tali prestazioni, in quanto «in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario». La stessa violerebbe pertanto l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, che sancirebbe il carattere obbligatorio, per le regioni sottoposte al Piano di rientro, degli interventi dallo stesso individuati.

La medesima disposizione regionale contrasterebbe anche con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché l'effettuazione di spese non obbligatorie, in una condizione di risorse contingentate, verrebbe a ridurre la «spesa “necessaria”» per le prestazioni essenziali.

3.- Le questioni non sono fondate.

Non è controverso che la Regione Abruzzo sia impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, avviato nel 2007 e attualmente proseguito in forza della deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 17 gennaio 2023, n. 14 (Presa d'atto e approvazione del “Programma operativo 2022-2024 Regione Abruzzo”).

Ciò comporta che essa, per un verso, è tenuta a dare attuazione agli interventi individuati dal suddetto Programma operativo e, per altro verso, non può introdurre livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto a quelli essenziali, al cui prioritario ripristino nel territorio regionale sono strumentali le attività declinate nel richiamato documento.

In altri termini, «l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie» (sentenza n. 161 del 2022).

Tuttavia, le censure statali non dimostrano, limitandosi ad affermarlo in maniera generica e apodittica, che quelle finanziate dalla norma regionale impugnata rientrino nel genus degli extra LEA e nemmeno che risulti incrementata la spesa sanitaria.

3.1.- Sotto il primo profilo, la legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021, rifinanziata dall'impugnato art. 25, ha previsto alcune misure a favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia, «supportandone il miglioramento della qualità della vita, il ritorno al lavoro e alla socialità e sostenendo i disagi psicologici derivanti dalla malattia e dalle cure» (art. 1, comma 2).

In particolare, la suddetta legge regionale, agli artt. 2 e 3, riconosce ai pazienti un contributo, sotto forma di rimborso parziale e una tantum, rispettivamente, «per l'acquisto di protesi tricologiche» e «per l'esecuzione di dermopigmentazione o trucco permanente per la risoluzione di problematiche di natura estetica»; agli artt. 4 e 6, prevede contributi, rispettivamente, alle aziende sanitarie locali per l'acquisto di caschetti refrigerati e alle organizzazioni del terzo settore «per lo svolgimento di attività di ascolto e sostegno ai pazienti» oncologici.



Emerge agevolmente che nessuna delle misure introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021 riguarda prestazioni a contenuto terapeutico necessarie al trattamento della malattia oncologica. Piuttosto, proprio in considerazione degli effetti collaterali delle cure cui i pazienti sono stati sottoposti e in coerenza con la finalità enunciata dal citato art. 1, comma 2, esse si collocano nell'area delle prestazioni di natura sociale, attivate per favorire la ripresa delle relazioni interpersonali dopo il periodo della malattia e per sostenere i disagi psicologici da questa derivanti.

Nella disposizione regionale impugnata va quindi ravvisata «una finalità diversa da quella della tutela della salute», esulando l'ambito di applicazione della stessa «da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 94 del 2019).

D'altro canto, nel senso indicato converge il disposto dell'art. 9 della citata legge regionale, che coerentemente individua per l'attuazione della stessa, quale dipartimento regionale competente, quello sulle politiche sociali.

3.2.- Inoltre, la censura statale si rivela non fondata anche perché la disposizione regionale impugnata, nel disporre il rifinanziamento dei suddetti interventi sociali a favore dei pazienti oncologici, non ha inciso sulla parte del bilancio regionale destinata alla tutela della salute.

Infatti, le risorse individuate per tali misure sono allocate nella Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) e la relativa copertura proviene da fondi non sanitari, come risulta dai commi 2 e 3 dell'art. 23 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, sostituito dalla disposizione impugnata.

Da ciò consegue che nella specie non si attivano i vincoli connessi ai piani di rientro dal disavanzo sanitario, poiché la norma regionale impugnata ha introdotto i benefici in questione nell'esercizio della competenza residuale nella materia dei servizi sociali «facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale» (sentenza n. 36 del 2021, punto 5.3. del Considerato in diritto).

3.3.- Le considerazioni che precedono valgono anche a ritenere non fondata la prospettata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Nel caso in esame, infatti, il riscontrato carattere sociale delle prestazioni finanziate e, soprattutto, la estraneità delle relative risorse al perimetro delle entrate e uscite sanitarie di cui all'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), escludono in radice che venga in rilievo l'evocato tema dell'elusione dell'obbligo di garantire la «spesa “necessaria”» destinata ai livelli essenziali di assistenza.

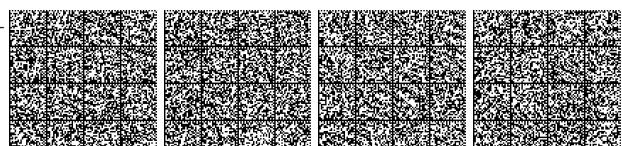
4.- Il secondo motivo di ricorso concerne il comma 1 dell'art. 26 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, ai sensi del quale «[l]a Regione Abruzzo, al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale, concede un contributo “una tantum” non inferiore a 1.000,00 euro a ciascun lavoratore e lavoratrice impiegato nelle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) abruzzesi nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ravvisa in questa previsione la violazione: *a)* della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., essendo l'emolumento economico aggiuntivo erogato senza assicurare la cosiddetta riserva di contrattazione collettiva, prevista dagli artt. 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001; *b)* del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento determinata dalla suddetta norma regionale rispetto alla «restante categoria di personale operante presso le ASP di riferimento e di altri territori regionali»; *c)* dell'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute», in relazione all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, sull'assunto che il contributo riconosciuto dalla medesima disposizione regionale integri un «livello ulteriore di assistenza», precluso alla Regione Abruzzo in costanza del Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

4.1.- La prima censura, riferita alla lesione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è fondata.

L'art. 26, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022 ha senza dubbio l'effetto di riconoscere direttamente un emolumento economico, nell'importo minimo indicato, ai dipendenti delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), il cui rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 17 del 2011 e della normativa statale da questo richiamata, «ha natura privatistica ed è disciplinato» dalle norme sul pubblico impiego privatizzato.

In questi termini, nell'attribuire tale importo, per quanto una tantum, la norma regionale impugnata non coinvolge in alcun modo la contrattazione collettiva, al contrario di quanto richiedono i principi espressi dagli artt. 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, disposizioni interposte dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia dell'«ordinamento civile».



La giurisprudenza di questa Corte è infatti costante nel ritenere che a tale materia debba «ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, «retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» nazionale, cui la legge dello Stato rinvia» (sentenza n. 146 del 2019), con la conseguenza che risulta costituzionalmente illegittima una norma regionale che, come quella in esame, «intenda sostituirsi alla negoziazione delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di pubblico impiego» (sentenza n. 155 del 2022).

4.1.1.- D’altro canto, si rivela priva di fondamento l’interpretazione avanzata dalla difesa regionale, secondo la quale le reali beneficiarie dello stanziamento sarebbero le ASP regionali, che di conseguenza sarebbero tenute ad attivare la contrattazione integrativa prima di «riconoscere i previsti emolumenti al proprio personale».

Il tenore letterale dell’impugnato art. 26, comma 1, non lascia, infatti, alcuno spazio alla possibilità di ritenere che le risorse, direttamente destinate a favore dei lavoratori, debbano invece prima transitare nei fondi per la contrattazione integrativa presenti nei bilanci delle ASP: la disposizione impugnata è del tutto priva degli indici che questa Corte, in precedenti occasioni, ha potuto riscontrare in previsioni legislative di altre regioni, similmente dirette a disciplinare il riconoscimento di emolumenti agli operatori sanitari impegnati nella emergenza epidemiologica da COVID-19.

In particolare, in quei giudizi il vulnus alla riserva di contrattazione collettiva è stato escluso rilevando che il riconoscimento economico non veniva attribuito direttamente, perché le disposizioni censurate rinviavano vuoi al «previo accordo tra l’Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori» (sentenze n. 155 del 2023 e n. 155 del 2022), vuoi «alla “concertazione” con le organizzazioni sindacali la individuazione del personale destinatario e la quantificazione della relativa indennità» (sentenza n. 5 del 2022).

4.2.- Va quindi dichiarata l’illegitimità costituzionale dell’art. 26, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022.

Restano assorbite le ulteriori censure.

5.- Dell’art. 26 della citata legge regionale è impugnato anche il comma 2 in forza del quale, per le medesime finalità di cui al comma precedente - ovvero, «al fine di ampliare le attività di rilevamento dei contagi da SARS-CoV-2 nel territorio regionale» - «la Regione concede altresì un contributo alle Residenze Protette private, accreditate e contrattualizzate, indicate nell’allegato 1C alla deliberazione di Giunta regionale n. 656 dell’11 ottobre 2021», avente a oggetto, tra l’altro, la individuazione dei soggetti erogatori di prestazioni sanitarie e l’approvazione dei tetti massimi di spesa per ciascuno stabiliti.

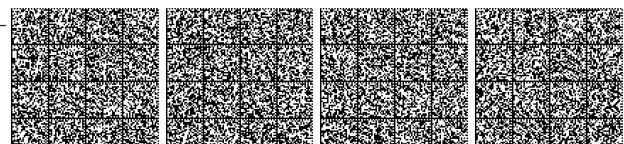
Il ricorrente lamenta il contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, espressione del principio della omnicomprensività delle tariffe che remunerano le prestazioni rese dai soggetti privati accreditati, ostativo della possibilità di compensare i singoli fattori produttivi delle imprese sanitarie che si convenzionino, ivi compreso il costo del personale.

5.1.- La questione promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Va ricordato che, ai sensi dell’art. 8-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, i soggetti privati accreditati possono essere coinvolti nella programmazione regionale sanitaria previa stipula di appositi contratti che, tra l’altro, indicano «il volume massimo di prestazioni che le strutture [...] si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza» (lettera *b*) e il corrispettivo globale per le attività concordate, in base all’applicazione di valori tariffari (lettera *d*). Inoltre, tali accordi indicano «la modalità con cui viene comunque garantito il rispetto del limite di remunerazione» globale appena menzionato, prevedendo la riduzione del volume massimo di prestazioni «in caso di incremento a seguito di modificazioni, comunque intervenute nel corso dell’anno, dei valori unitari dei tariffari regionali» (lettera *e-bis*).

Il successivo art. 8-sexies (rubricato «Remunerazione»), al comma 1, specifica che «[...]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all’articolo 8-quinquies e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell’ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento», prescrivendo che per le funzioni assistenziali il criterio di remunerazione si basi sul «costo standard di produzione del programma di assistenza» mentre per le attività diverse la remunerazione avvenga in base a «tariffe predefinite per prestazione».

La disciplina illustrata conferma il principio di omnicomprensività della tariffa dedotto dal ricorso statale; del resto questa Corte ha già rilevato che l’assetto della disciplina dell’erogazione e della remunerazione delle prestazioni sanitarie è caratterizzato, tra l’altro, proprio «dalla remunerazione in base al sistema a tariffa, allo scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili» (sentenza n. 94 del 2009).



5.2.- L'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 rientra, inoltre, tra i principi fondamentali nella materia della «tutela della salute» (sentenze n. 192 del 2017 e n. 124 del 2015), nonché, insieme al precedente art. 8-*quinquies*, anche in quelli del «coordinamento della finanza pubblica», perché «le regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023).

5.3.- Dal momento che la disposizione regionale impugnata riconosce un contributo ai soggetti accreditati e legati al Servizio sanitario regionale da un apposito contratto, ma al di fuori di tale fonte convenzionale e del sistema tariffario che la connota, essa introduce quindi una remunerazione ulteriore e aggiuntiva, in maniera difforme dal principio fondamentale, espresso dal suddetto art. 8-*sexies*, della remunerazione globale in base a tariffe omnicomprensive per le prestazioni acquisite da un soggetto accreditato dall'accordo contrattuale.

Ponendosi in contrasto con il richiamato principio fondamentale nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, violando l'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 26, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022 va dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Resta assorbita la ulteriore censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 22 agosto 2022, n. 24 (*Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2022/2024, modifiche alle leggi regionali 9/2022, 10/2022 e 11/2022 in attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili*);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, 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 21 giugno 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230176



N. 177

*Sentenza 17 - 28 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'estradizione - Non fondatezza delle questioni.**

**Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto alla salute e del principio della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, artt. 18 e 18-bis.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 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 degli artt. 18 e 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri), promosso dalla Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale, nel procedimento penale a carico di E. D.L., con ordinanza del 17 settembre 2020, iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di E. D.L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò; uditi gli avvocati Vittorio Manes e Nicola Canestrini per E. D.L. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 17 luglio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 settembre 2020 (reg. ord. n. 194 del 2020), la Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto



europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 110 (*recte*: 111, come chiarito dalla Corte rimettente nella successiva ordinanza di correzione di errore materiale del 2 febbraio 2021) della Costituzione, nella parte in cui non prevedono quale motivo di rifiuto della consegna, nell'ambito delle procedure di mandato d'arresto europeo, «ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta».

1.1.- La Corte rimettente espone di dover decidere sulla richiesta di consegna di E. D.L., in esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso dal Tribunale Comunale di Zara (Croazia) il 9 settembre 2019, per l'esercizio dell'azione penale a carico del ricercato, imputato del reato di detenzione a fini di spaccio e cessione di sostanze stupefacenti, commesso in territorio croato nel 2014.

Dalla perizia psichiatrica disposta su E. D.L. è emersa la presenza di un «disturbo psicotico non altrimenti specificato», che richiede la prosecuzione di terapia farmacologica e psicoterapica per evitare probabili episodi di scompenso psichico, nonché di un «forte rischio suicidario» connesso alla possibile incarcerazione; sicché, ad avviso del giudice *a quo*, il trasferimento in Croazia dell'interessato, oltre a interrompere la possibilità di cura, comporterebbe «un concreto rischio per la salute del soggetto che potrebbe avere effetti di eccezionale gravità».

1.2.- La Corte d'appello di Milano rileva tuttavia che tra i motivi di rifiuto dell'esecuzione di un mandato di arresto europeo, tassativamente previsti dagli artt. 18 e 18-bis della legge n. 69 del 2005, non è prevista una causa generale fondata sulla necessità di evitare violazioni ai diritti fondamentali della persona richiesta in consegna, e segnatamente al suo diritto alla salute.

Né sarebbe idonea ad assicurare piena tutela ai diritti dell'interessato la possibilità - una volta che la Corte d'appello abbia disposto la consegna dell'interessato - che il presidente della Corte o un suo delegato ne sospendano l'esecuzione ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 69 del 2005. La valutazione circa lo stato di salute dell'interessato verrebbe infatti rinviata a una fase di natura esecutiva destinata a concludersi con atto non impugnabile. La sospensione del procedimento avrebbe inoltre durata indeterminabile, stante la natura cronica della patologia di cui soffre la persona richiesta, in contrasto con la *ratio* del rimedio di cui all'art. 23, comma 3, che sarebbe invece preordinato a sospendere il mandato di arresto «in presenza di uno stato di malattia che abbia una diagnosi ed una durata prevedibile».

1.3.- In queste condizioni, osserva il giudice *a quo*, la decisione di disporre la consegna dell'interessato determinerebbe la violazione del suo diritto alla salute, «declinato nelle varie accezioni di diritto all'inviolabilità fisica, e di diritto ad avere cure adeguate», e tutelato come tale tanto dagli artt. 2 e 32 Cost., quanto - a livello di diritto europeo - dall'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Inoltre, la disciplina vigente violerebbe il principio di egualianza di cui all'art. 3 Cost., trattando in modo deteriore le persone colpite da un mandato d'arresto europeo rispetto a quelle di cui sia richiesta l'estradizione, per le quali l'art. 705, comma 2, lettera c-bis), del codice di procedura penale prevede che la Corte d'appello pronunci sentenza sfavorevole all'estradizione «se ragioni di salute o di età comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta».

Infine, la mancata previsione di un motivo di rifiuto legato alle condizioni di salute dell'interessato, in caso di malattia cronica e potenzialmente irreversibile, contrasterebbe con il principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost. In simili ipotesi, la disciplina vigente produrrebbe - per effetto del provvedimento di sospensione dell'esecuzione successivo alla pronuncia che dispone la consegna, ex art. 23, comma 3, della legge n. 69 del 2005 - «una paralisi processuale destinata a durare un tempo del tutto indefinito», con conseguente pregiudizio sia all'«esigenza di evitare la prosecuzione di giudizi dilatati nel tempo», sia al «diritto dell'imputato ad essere giudicato - o comunque a vedere conclusa la fase procedimentale cui è sottoposto - in un tempo ragionevole».

2.- 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 o comunque non fondate.

L'interveniente rileva, anzitutto, che la possibilità di sospensione della consegna, garantita dall'art. 23, comma 3, della legge n. 69 del 2005, scongiurerrebbe in radice qualsiasi violazione del diritto alla salute della persona richiesta.

Osserva poi che dai risultati della perizia disposta dalla Corte d'appello, come riassunti nell'ordinanza di rimessione, non emergerebbero l'irreversibilità delle patologie psichiatriche da cui l'interessato sarebbe affetto, né elementi specifici in grado di corroborare l'ipotizzato rischio suicidario; ciò che determinerebbe una insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio.

In ogni caso, la Corte d'appello avrebbe potuto seguire, nel caso concreto, la procedura indicata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in una serie di casi recenti relativi a condizioni di sovraffollamento carcerario o a carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato di emissione (sono citate le sentenze 5 aprile 2016, in cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, Aranyosi e Căldărușan; 25 luglio 2018, in causa C-216/18 PPU, LM; 25 luglio 2018, in causa C-220/18 PPU, ML; 15 ottobre 2019, in causa C-128/18, Dorobantu). Dunque «il Giudice *a quo* avrebbe dovuto innanzitutto provvedere all'integrazione del quadro conoscitivo a sua disposizione (soprattutto [...] in riferimento alle forme di



assistenza terapeutica e psicologica e di sorveglianza attivabili, in caso di consegna, da parte dello Stato di emissione) e, solo all'esito, determinarsi di conseguenza, eventualmente [...] anche "...ponendo termine..." alla procedura MAE laddove l'ipotizzata problematica non apparisse risolvibile "...in tempi ragionevoli...”».

L'attivazione della procedura introdotta dalle sentenze della Corte di giustizia, a partire dalla sentenza Aranyosi, priverebbe di fondamento anche le censure relative all'asserita lesione del principio di egualanza rispetto alla disciplina del procedimento di estradizione, «sostanzialmente identico apparente, a parità di condizioni, il possibile sblocco negativo delle due diverse procedure», nonché quella relativa alla ragionevole durata del procedimento di consegna, che sarebbe essa stessa incorporata nel “test Aranyosi”.

3.- E. D.L. si è costituito in giudizio a mezzo dei propri difensori, i quali nelle proprie memorie hanno insistito per l'accoglimento delle questioni prospettate, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sottolineando in particolare come l'esecuzione del mandato di arresto europeo non possa mai andare a discapito, nello stesso ordinamento dell'Unione oltre che nell'ordinamento italiano, della tutela dei diritti fondamentali della persona, tra i quali quello alla salute, direttamente connesso al valore inalienabile della dignità umana.

4.- Hanno depositato opinioni scritte, in qualità di amici curiae, l'Unione delle camere penali italiane (UCPI), nonché le associazioni European Criminal Bar Association e Fair Trials.

Con decreto del Presidente di questa Corte del 12 luglio 2021 sono state ammesse le opinioni dell'UCPI e di European Criminal Bar Association che hanno addotto argomenti in favore della fondatezza delle questioni sollevate, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. L'opinione di Fair Trials non è stata ammessa in quanto redatta in lingua diversa dall'italiano, che è lingua processuale nei giudizi innanzi a questa Corte.

5.- Con ordinanza n. 216 del 2021, questa Corte ha osservato che le questioni sottoposte coinvolgono anzitutto l'interpretazione del diritto dell'Unione europea, atteso che gli artt. 18 e 18-bis della legge n. 69 del 2005, censurati dal rimettente, costituiscono attuazione degli artt. 3, 4 e 4-bis della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo, che - nel disciplinare i motivi di rifiuto obbligatori e facoltativi della consegna - non contemplano la situazione di grave pericolo per la salute dell'interessato derivante dalla consegna stessa, connesso a una patologia cronica e di durata potenzialmente indeterminabile.

Con la menzionata ordinanza si è, dunque, sospeso il procedimento e si è sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il seguente quesito: «se l'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo, letto alla luce degli artt. 3, 4 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), debba essere interpretato nel senso che l'autorità giudiziaria di esecuzione, ove ritenga che la consegna di una persona afflitta da gravi patologie di carattere cronico e potenzialmente irreversibili possa esporla al pericolo di subire un grave pregiudizio alla sua salute, debba richiedere all'autorità giudiziaria emittente le informazioni che consentano di escludere la sussistenza di questo rischio, e sia tenuta a rifiutare la consegna allorché non ottenga assicurazioni in tal senso entro un termine ragionevole».

6.- La Corte di giustizia ha fornito risposta a tali questioni pregiudiziali con sentenza del 18 aprile 2023, in causa C-699/21, E. D.L.

6.1.- La Corte di giustizia ha anzitutto rammentato che in base al principio del mutuo riconoscimento «le autorità giudiziarie dell'esecuzione possono rifiutare di eseguire un mandato d'arresto europeo soltanto per motivi fondati sulla decisione quadro 2002/584, così come interpretata dalla Corte» (paragrafo 34).

La decisione quadro citata non prevede la possibilità di rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo per il solo fatto che la persona richiesta sia afflitta da gravi patologie, di carattere cronico e potenzialmente irreversibili, atteso che, «[i]n considerazione del principio di fiducia reciproca sotteso allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia», sussiste una presunzione di adeguatezza delle cure e dei trattamenti offerti negli altri Stati membri per la presa in carico di tali patologie (paragrafo 35).

6.2.- Nondimeno, ai sensi dell'art. 23, paragrafo 4, della decisione quadro 2002/584/GAI, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può sospendere temporaneamente la consegna della persona ricercata, laddove essa rischi di «mettere in pericolo, in maniera manifesta, la salute di tale persona, ad esempio in ragione di una malattia o di una condizione medica temporanea [...] antecedente alla data prevista per la sua consegna» (paragrafo 37).

Tale potere di sospensione va esercitato alla luce dell'art. 4 CDFUE, non potendosi escludere che «la consegna di una persona gravemente malata possa comportare, per quest'ultima, un rischio reale di trattamenti inumani o degradanti [...], e ciò a causa del livello qualitativo delle cure disponibili nello Stato membro emittente oppure, in determinate circostanze, a prescindere da esso» (paragrafo 39). Una simile situazione - che presuppone «una soglia minima di gravità [del trattamento] che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione» (paragrafo 40) - «si verificherebbe nel caso della consegna di una persona gravemente malata per la quale esista un rischio di morte imminente o vi siano seri motivi di ritenere che, pur non correndo un



rischio imminente di morire, essa si troverebbe, nelle circostanze del caso di specie, dinanzi ad un rischio reale di essere esposta ad un declino grave, rapido e irreversibile del proprio stato di salute o ad una riduzione significativa della propria aspettativa di vita» (paragrafo 41).

Ne consegue che, ove l'autorità giudiziaria dell'esecuzione abbia, «alla luce degli elementi oggettivi a sua disposizione, motivi seri e comprovati», di ritenere che la consegna della persona ricercata, gravemente malata, la esporrebbe a un simile rischio, essa è tenuta a disporre la sospensione della consegna ai sensi dell'art. 23, paragrafo 4, della decisione quadro 2002/584/GAI (paragrafo 42) e, in conformità all'obbligo di leale cooperazione sancito dall'art. 4, paragrafo 3, primo comma, del Trattato sull'Unione europea (TUE), deve «chiedere all'autorità giudiziaria emittente di trasmettere qualsiasi informazione necessaria per assicurarsi che le modalità con le quali verranno esercitate le azioni penali all'origine del mandato d'arresto europeo o le condizioni dell'eventuale detenzione di tale persona permettono di escludere il rischio» (paragrafo 47).

6.3.- Qualora vengano fornite dall'autorità giudiziaria emittente «assicurazioni» quanto al fatto che la patologia «eccezionalmente grave» e di «carattere cronico e potenzialmente duraturo» di cui soffre l'interessato «sarà oggetto, in tale Stato membro, di trattamenti o di cure appropriati, e ciò, indifferentemente, in ambiente carcerario o nel contesto di modalità alternative di mantenimento di tale persona a disposizione delle autorità giudiziarie di detto Stato membro» (paragrafo 49), l'autorità giudiziaria dell'esecuzione sarà tenuta a dare esecuzione al mandato d'arresto, informando immediatamente l'autorità giudiziaria emittente e concordando con essa una nuova data per la consegna (paragrafo 48).

6.4.- Qualora invece, «in circostanze eccezionali, alla luce delle informazioni fornite dall'autorità giudiziaria emittente, nonché di qualsiasi altra informazione di cui l'autorità giudiziaria dell'esecuzione disponga» quest'ultima concluda che la consegna esporrebbe la persona ricercata a un rischio di riduzione significativa della sua aspettativa di vita o di deterioramento rapido, significativo e irrimediabile del suo stato di salute, e che tale rischio non possa essere escluso «entro un termine ragionevole» (paragrafo 50), non sarebbe possibile utilizzare l'art. 23, paragrafo 4, della decisione quadro per «differire la consegna di una persona ricercata per un periodo di tempo considerevole, o addirittura indefinito» (paragrafo 51). Una simile interpretazione sarebbe contraria alla lettera e all'«economia generale» di tale disposizione, e lascerebbe la persona ricercata «esposta per un tempo indefinito al mandato d'arresto europeo spiccato contro di essa ed alle misure coercitive adottate, eventualmente, dallo Stato membro di esecuzione, malgrado non vi sia alcuna prospettiva realistica che tale persona venga consegnata allo Stato membro emittente» (ibidem).

Nell'ipotesi appena delineata, «occorre altresì tener conto dell'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584, in virtù del quale l'esistenza di un rischio di violazione dei diritti fondamentali può consentire all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di astenersi, in via eccezionale e a seguito di un esame appropriato, dal dare seguito ad un mandato d'arresto europeo» (paragrafo 52), sicché «l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può, conformemente all'articolo 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584, interpretato alla luce dell'articolo 4 della Carta, dare seguito al mandato d'arresto europeo» (paragrafo 53).

6.5.- La Corte di giustizia ha dunque concluso che «[I]l'articolo 1, paragrafo 3, e l'articolo 23, paragrafo 4, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, letti alla luce dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che:

- qualora sussistano valide ragioni di ritenere che la consegna di una persona ricercata, in esecuzione di un mandato d'arresto europeo, rischi di mettere manifestamente in pericolo la sua salute, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può, in via eccezionale, sospendere temporaneamente tale consegna;

- qualora l'autorità giudiziaria dell'esecuzione chiamata a decidere sulla consegna di una persona ricercata, gravemente malata, in esecuzione di un mandato d'arresto europeo, ritenga che esistano motivi seri e comprovati di ritenere che tale consegna esporrebbe la persona in questione ad un rischio reale di riduzione significativa della sua aspettativa di vita o di deterioramento rapido, significativo e irrimediabile del suo stato di salute, essa deve sospendere tale consegna e sollecitare l'autorità giudiziaria emittente a trasmettere qualsiasi informazione relativa alle condizioni nelle quali si prevede di perseguire o di detenere detta persona, nonché alle possibilità di adeguare tali condizioni allo stato di salute della persona stessa al fine di prevenire il concretizzarsi di tale rischio;

- laddove, alla luce delle informazioni fornite dall'autorità giudiziaria emittente nonché di tutte le altre informazioni a disposizione dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione, risulti che tale rischio non può essere escluso entro un termine ragionevole, quest'ultima autorità deve rifiutare di eseguire il mandato d'arresto europeo. Per contro, qualora il rischio suddetto possa essere escluso entro un tale termine ragionevole, deve essere concordata con l'autorità giudiziaria emittente una nuova data di consegna» (paragrafo 55 e dispositivo).

7.- All'udienza del 4 luglio 2023, la difesa della parte ha chiesto l'accoglimento delle questioni alla luce della sentenza della Corte di giustizia, mentre l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.



*Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza di cui in epigrafe (reg. ord. n. 194 del 2020), la Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 18-*bis* della legge n. 69 del 2005, in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 111 Cost., nella parte in cui non prevedono quale motivo di rifiuto della consegna, nell'ambito delle procedure di mandato d'arresto europeo, «ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile che comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta».

2.- Le questioni sono ammissibili.

2.1.- Non è fondata, anzitutto, l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui dall'ordinanza di rimessione non emergerebbe quale *vulnus* potrebbe prospettarsi rispetto al diritto alla salute della persona ricercata, dal momento che la possibilità di sospensione dell'esecuzione garantita dall'art. 23, comma 3, della legge n. 69 del 2005 scongiurerebbe in radice ogni possibile pregiudizio alla sua salute.

In realtà, il giudice *a quo* fornisce puntuale motivazione circa le ragioni per cui, a suo avviso, la possibilità di sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 69 del 2005 non sarebbe idonea a garantire piena tutela al diritto alla salute della persona ricercata. Tanto basta ai fini dell'ammissibilità delle questioni, attenendo invece al merito la valutazione di questa Corte circa l'effettiva idoneità di tale rimedio.

2.2.- Neppure è fondata l'ulteriore eccezione svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'ordinanza di rimessione non avrebbe adeguatamente illustrato le patologie di cui soffirebbe la persona ricercata nel caso oggetto del giudizio *a quo*, con conseguente insufficiente motivazione sulla rilevanza delle questioni.

Il giudice *a quo* ha infatti plausibilmente argomentato, sulla base delle risultanze documentali acquisite e della perizia psichiatrica svolta, le ragioni per le quali l'interruzione della terapia cui la persona ricercata è attualmente sottoposta e il suo eventuale collocamento in un carcere in Croazia potrebbero determinare un aggravamento delle patologie psichiatriche di cui è affetta, con conseguente significativo rischio suicidario. Ciò che deve ritenersi sufficiente ai fini dell'apprezzamento della rilevanza delle questioni prospettate.

2.3.- Né, infine, è fondata l'eccezione - pure formulata dall'Avvocatura generale dello Stato - secondo cui l'ordinanza di rimessione non avrebbe considerato la possibilità di seguire la procedura indicata dalla Corte di giustizia nelle sentenze Aranyosi e Căldăraru, LM, ML e Dorobantu (*supra*, punto 2 del Ritenuto in fatto), e assumere informazioni presso l'autorità giudiziaria emittente al fine di individuare una collocazione idonea per la persona richiesta durante la celebrazione del processo a suo carico, ponendo termine alla procedura ove una tale soluzione non potesse essere individuata in tempi ragionevoli.

Tutte le sentenze della Corte di giustizia menzionate concernono, infatti, situazioni caratterizzate dalla presenza di deficit sistemici nello Stato emittente - relativi, in particolare, a situazioni di generalizzato sovraffollamento carcerario o di insufficienti garanzie di indipendenza del potere giudiziario - che non vengono, invece, in considerazione, nel caso oggetto del procedimento *a quo*; di talché i principi in tali sentenze enunciati non avrebbero potuto *sic et simpliciter* - in difetto almeno di chiarimenti interpretativi da parte della Corte di giustizia - essere applicati dal rimettente alla diversa ipotesi in cui le condizioni patologiche, di carattere cronico e di durata indeterminabile, della singola persona richiesta siano suscettibili di aggravarsi in modo significativo nel caso di consegna, in particolare laddove lo Stato di emissione ne dovesse disporre la custodia in carcere.

3.- Si deve altresì escludere la necessità di restituire gli atti per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce dello *ius superveniens* rappresentato dalle modifiche apportate alle due disposizioni censurate, nonché all'art. 2 della legge n. 69 del 2005, dal decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione della delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117). E ciò per le ragioni già illustrate nell'ordinanza n. 216 del 2021 (punti 3 e 4 del Considerato in diritto), che debbono intendersi qui integralmente richiamate.

4.- Nel merito, devono anzitutto essere dichiarate non fondate le censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost., che assumono come *tertium comparationis* l'art. 705, comma 2, lettera c-*bis*), cod. proc. pen., il quale prevede che la corte d'appello pronunci sentenza contraria all'estradizione «se ragioni di salute o di età comportino il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta».

Il *tertium comparationis* evocato non è, tuttavia, omogeneo. La decisione quadro 2002/584/GAI ha inteso, infatti, sostituire alle tradizionali procedure di estradizione un sistema semplificato di consegna improntato sul rapporto diretto tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, ispirato al principio della «libera circolazione delle decisioni giudiziarie» (considerando n. 5) fondato a sua volta sull'idea, enunciata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, del loro «riconosci-



mento reciproco» (considerando n. 6). Tale sistema «si basa su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri» (considerando n. 10), in particolare per ciò che concerne il rispetto, da parte di ciascuno Stato membro, dei diritti fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione (Corte di giustizia, sentenza E. D.L., paragrafo 30, e ivi ulteriori riferimenti).

Come da ultimo osservato nella sentenza E. D.L., proprio questa fiducia reciproca preclude, di regola, «che le autorità giudiziarie dell'esecuzione possano rifiutare di eseguire un mandato d'arresto europeo per il solo fatto che la persona colpita da tale mandato d'arresto è afflitta da gravi patologie, di carattere cronico e potenzialmente irreversibili. In considerazione del principio di fiducia reciproca sotteso allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sussiste, infatti, una presunzione secondo cui le cure e i trattamenti offerti negli Stati membri per la presa in carico, segnatamente, di tali patologie sono adeguati» (paragrafo 35); tale presunzione potendo essere vinta, nel singolo caso, soltanto alle tassative condizioni enunciate dalla stessa Corte di giustizia, su cui si tornerà tra qualche istante.

Del tutto differente è, invece, il contesto in cui operano i tradizionali strumenti di estradizione, in cui la presunzione in parola in radice non opera: ciò che rende impraticabile la comparazione tra le due tipologie di strumenti di cooperazione.

5.- Quanto invece alle questioni di legittimità sollevate in riferimento agli artt. 2, 32 e 111 Cost., alla luce della sentenza E. D.L. esse devono essere ritenute non fondate nei sensi di seguito precisati.

5.1.- Secondo il giudice rimettente, la mancata previsione, da parte della legge n. 69 del 2005, di un motivo di non esecuzione del mandato di arresto europeo, laddove sussista un «rischio di conseguenze di eccezionale gravità» in caso di consegna, connesso a «ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile» che riguardano la persona ricercata, contrasterebbe con il suo diritto inviolabile alla salute, fondato sugli artt. 2 e 32 Cost.

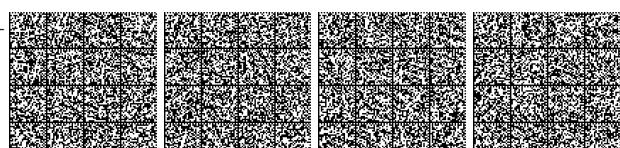
Per scongiurare un simile rischio non sarebbe sufficiente il rimedio della sospensione dell'esecuzione di cui all'art. 23, comma 3, della legge n. 69 del 2005, dal momento che tale rimedio - in ragione proprio del carattere cronico della patologia di cui soffre la persona richiesta - comporterebbe una paralisi processuale di durata indeterminabile, con conseguente pregiudizio, in particolare, per il diritto dell'interessato a veder definita in un lasso di tempo ragionevole la propria posizione processuale.

5.2.- Con ordinanza n. 216 del 2021 questa Corte ha, anzitutto, condiviso la valutazione del rimettente circa l'indoneità del rimedio di cui all'art. 23, comma 3, della legge n. 69 del 2005, rispetto alla necessità di tutela del diritto alla salute della persona ricercata. Si è in proposito sottolineato che nella disciplina della decisione quadro, alla luce della quale la disposizione italiana deve essere interpretata, il differimento «a titolo eccezionale» della consegna sembra previsto in relazione a situazioni di carattere meramente "temporaneo" e appare un rimedio incongruo in relazione a patologie croniche e di durata indeterminabile. In simili ipotesi - si è ancora osservato nell'ordinanza n. 216 del 2021 - «il differimento dell'esecuzione del mandato di arresto europeo [...] rischierebbe di protrarsi nel tempo per una durata indefinita», da un lato impedendo allo Stato di emissione di esercitare l'azione penale o di eseguire la pena nei confronti dell'interessato; e dall'altro costringendo quest'ultimo a far valere le proprie patologie croniche non nel procedimento di consegna - nel quale si dispiegano appieno le sue garanzie di difesa - ma in una fase procedimentale successiva, destinata a sfociare in un provvedimento del presidente della corte o di un suo delegato, mantenendo peraltro l'interessato «in una situazione di continua incertezza circa la propria sorte, in contrasto con l'esigenza di garantire un termine ragionevole di durata in ogni procedimento suscettibile di incidere sulla sua libertà personale» (punto 6.3. del Considerato in diritto).

Si è quindi sottolineata l'impossibilità di rifiutare la consegna, nella situazione all'esame, sulla base della clausola generale del rispetto dei «principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato» e dei «diritti inalienabili della persona» contenuta oggi nell'art. 2 della legge n. 69 del 2005, come riformulato dal d.lgs. n. 10 del 2021 (ovvero sulla base della previgente formulazione - applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo* - degli artt. 1 e 2 della legge n. 69 del 2005, che condizionavano l'esecuzione del mandato di arresto europeo nell'ordinamento italiano, tra l'altro, ai «principi e [al]le regole contenuti nella Costituzione»). Simili clausole, infatti, non possono essere interpretate nel senso di autorizzare la corte d'appello competente a rifiutare la consegna al di fuori dei casi previsti dal diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia; spettando poi unicamente alla Corte costituzionale «la verifica della compatibilità del diritto dell'Unione, o del diritto nazionale attuativo del diritto dell'Unione, con tali principi supremi e diritti inviolabili» (punto 7.5. del Considerato in diritto).

L'ordinanza n. 216 del 2021 ha, tuttavia, rammentato come lo stesso diritto dell'Unione non possa «tollerare che l'esecuzione del mandato di arresto europeo determini una violazione dei diritti fondamentali dell'interessato riconosciuti dalla Carta e dall'art. 6, paragrafo 3, TUE» (punto 8 del Considerato in diritto), come si evince del resto dall'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584/GAI.

Questa Corte ha, pertanto, ritenuto di chiedere alla Corte di giustizia se i principi già da quest'ultima enunciati con riferimento ai casi in cui la consegna della persona richiesta potrebbe esporla al serio rischio di violazione dei suoi diritti fondamentali in conseguenza di carenze sistemiche nello Stato di emissione - come, segnatamente, situazioni di sovraffollamento carcerario o di difetto di indipendenza del potere giudiziario - siano suscettibili di essere estesi anche a una ipotesi come quella ora in esame. Ciò al fine di consentire una diretta interlocuzione tra le autorità giudiziarie dello Stato di emissione e quello di consegna, onde individuare una soluzione in grado di evitare il rischio di grave pregiudizio alla salute della persona richiesta connesso alla conse-



gna stessa, nonché di porre fine alla procedura di consegna, qualora la sussistenza di un tale rischio non possa essere esclusa entro un termine ragionevole (punto 8.2. del Considerato in diritto e dispositivo). Il tutto in un'ottica di contemperamento tra le ragioni di salvaguardia della salute della persona richiesta - che è oggetto di tutela tanto nell'ordinamento costituzionale nazionale, ai sensi degli artt. 2 e 32 Cost., quanto nell'ordinamento dell'Unione, ai sensi degli artt. 3, 4 e 35 CDFUE (punti 9.1. e 9.2. del Considerato in diritto) - così come dell'«interesse a perseguire i sospetti autori di reato, ad accertarne la responsabilità e, se giudicati colpevoli, ad assicurare nei loro confronti l'esecuzione della pena» nello spazio giuridico europeo: interesse, quest'ultimo, che è sotteso alla disciplina dell'Unione e a quella nazionale sul mandato d'arresto europeo (punto 9.3. del Considerato in diritto).

Un tale contemperamento - ha concluso questa Corte - potrebbe essere al meglio perseguito mediante la ricerca, condivisa tra le autorità giudiziarie dello Stato emittente e di quello dell'esecuzione, di «soluzioni che permettano, nel caso concreto, di sottoporre a processo l'interessato nello Stato di emissione garantendogli la pienezza dei diritti di difesa e al contempo evitino di esporlo al pericolo di grave danno alla salute, ad esempio attraverso la sua collocazione in idonea struttura nello Stato di emissione durante il processo» (punto 9.5. del Considerato in diritto).

5.3.- In risposta alla questione così formulata, la Corte di giustizia ha anzitutto ribadito, nella sentenza E. D.L. (su cui più ampiamente *supra*, punto 6 del Ritenuto in fatto), che le autorità giudiziarie dello Stato di esecuzione possono in linea di principio rifiutare la consegna della persona richiesta soltanto nei casi previsti dalla decisione quadro 2002/584/GAI, dovendosi in particolare presumere che ciascuno Stato membro sia in grado di garantire trattamenti adeguati per le patologie di cui soffra la persona richiesta.

Tuttavia, la Corte di giustizia ha altresì rammentato che, ai sensi dell'art. 23, paragrafo 4, della decisione quadro, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può sospendere la consegna della persona richiesta, allorché essa possa comportare per quest'ultima «un rischio reale di essere esposta ad un declino grave, rapido e irreversibile del proprio stato di salute o ad una riduzione significativa della propria aspettativa di vita», o a maggior ragione un pericolo per la sua stessa vita, anche in considerazione della mancanza di cure adeguate alle sue condizioni patologiche nello Stato di emissione. Qualora, infatti, la consegna della persona richiesta la esponesse a simili rischi, la sua effettiva esecuzione risulterebbe incompatibile con il diritto di tale persona a non subire trattamenti inumani o degradanti, sancito dall'art. 4 CDFUE (paragrafi da 39 a 41).

Conseguentemente, la stessa Corte di giustizia ha affermato che, ove l'autorità giudiziaria dell'esecuzione abbia, «alla luce degli elementi oggettivi a sua disposizione, motivi seri e comprovati» di ritenere che la consegna della persona ricercata, gravemente malata, la esporrebbe a un simile rischio, essa è tenuta a disporre la sospensione della consegna ai sensi dell'art. 23, paragrafo 4, della decisione quadro 2002/584 (paragrafo 42).

Così come ipotizzato da questa Corte nell'ordinanza n. 216 del 2021, la Corte di giustizia ha chiarito che in tale ipotesi l'autorità giudiziaria dell'esecuzione dovrà «chiedere all'autorità giudiziaria emittente di trasmettere qualsiasi informazione necessaria per assicurarsi che le modalità con le quali verranno esercitate le azioni penali all'origine del mandato d'arresto europeo o le condizioni dell'eventuale detenzione di tale persona permettono di escludere il rischio» (paragrafo 47).

Laddove l'autorità giudiziaria dello Stato emittente fornisca, «entro un termine ragionevole», assicurazioni relative ai trattamenti e alle cure cui la persona richiesta sarà sottoposta - in ambiente carcerario o nel contesto di misure non detentive -, che consentano di escludere tale rischio, il mandato di arresto dovrà essere eseguito (paragrafi 48 e 49).

Nell'ipotesi invece in cui, in esito alle interlocuzioni, non sia possibile escludere tale rischio entro un termine ragionevole, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non potrà che «astenersi, in via eccezionale e a seguito di un esame appropriato, dal dare seguito ad un mandato d'arresto europeo», e conseguentemente «rifiutare di eseguir[lo]», tenendo conto del generale divieto di violare i diritti fondamentali della persona richiesta sancito dall'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro (paragrafi 52 e 53 e dispositivo). Non potrebbe infatti tollerarsi, secondo la Corte di giustizia, una situazione di sospensione dell'esecuzione che lasci l'interessato esposto, per un tempo indefinito, a una procedura potenzialmente limitativa dei suoi diritti fondamentali malgrado l'assenza di alcuna prospettiva realistica di consegna all'autorità giudiziaria emittente (paragrafo 51).

5.4.- Questa Corte condivide la valutazione, espressa concordemente dal giudice rimettente e dalla stessa Corte di giustizia, secondo cui l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo - emesso ai fini tanto dell'esercizio dell'azione penale, quanto dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà personale - non dovrebbe mai comportare l'esposizione della persona richiesta a un rischio di deterioramento rapido, significativo e irrimediabile del proprio stato di salute, e a fortiori di una riduzione dell'aspettativa di vita.

Dare seguito al mandato di arresto in tali circostanze comporterebbe - come la stessa Corte di giustizia sottolinea - una violazione dell'art. 4 CDFUE, esponendo l'interessato al rischio di un trattamento inumano e degradante; e determinerebbe in ogni caso, dal punto di vista del diritto costituzionale, una lesione del diritto inviolabile alla salute della persona ricercata, tutelato dagli artt. 2 e 32 Cost.



D'altra parte, il rimedio originariamente prospettato dall'Avvocatura generale dello Stato - rappresentato da una mera sospensione dell'esecuzione, di durata potenzialmente indefinita, in presenza di una grave patologia cronica che affligga la persona ricercata - risulterebbe incompatibile con il diritto di quest'ultima, tutelato dall'art. 111, secondo comma, Cost., a una sollecita definizione della propria vicenda processuale.

La soluzione individuata dalla Corte di giustizia nella sentenza E. D.L. permette, ora, di scongiurare un simile scenario, attraverso un percorso che si snoda in tre tappe essenziali: (a) la sospensione della decisione sulla consegna, finalizzata a consentire (b) una diretta interlocuzione tra le autorità giudiziarie, allo scopo di individuare una soluzione che consenta di evitare gravi rischi alla salute della persona ricercata; interlocuzione a sua volta suscettibile di sfociare (c) nell'esecuzione della consegna, ovvero in una decisione finale di rifiuto della consegna medesima, nell'ipotesi residuale in cui una tale soluzione non possa essere individuata, neppure in esito a tale interlocuzione.

5.5.- Resta, a questo punto, da precisare come la soluzione indicata dalla Corte di giustizia con lo sguardo rivolto all'intero spazio giuridico dell'Unione debba inserirsi nello specifico contesto normativo italiano, rappresentato dalla legge n. 69 del 2005 di recepimento della decisione quadro 2002/584/GAI, in modo da escluderne i profili di contrarietà alla Costituzione paventati dal rimettente, oltre che agli stessi diritti fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione.

5.5.1.- Al riguardo, occorre in limine considerare che le indicazioni interpretative fornite dalla Corte di giustizia sono relative a uno strumento - la decisione quadro 2002/584/GAI - «vincolant[e] per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salvo restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi», e comunque privo di efficacia diretta, ai sensi dell'art. 34, paragrafo 2, lettera *b*), del Trattato sull'Unione europea, nella versione risultante dal Trattato di Amsterdam vigente al momento della sua adozione.

Pertanto, nell'integrare nell'ordinamento italiano il meccanismo procedurale individuato dalla Corte di giustizia, non potrà non tenersi conto del peculiare contesto normativo rappresentato dalla legge n. 69 del 2005, nella quale il legislatore nazionale ha fatto uso dell'ampio spazio discrezionale, quanto alla scelta della «forma» e dei «mezzi», concessogli dalla decisione quadro per adeguare le indicazioni di scopo contenute in quest'ultima alle caratteristiche specifiche del processo italiano.

Sicché anche le indicazioni ora fornite dalla Corte di giustizia relativamente al risultato da raggiungere - evitare la lesione dei diritti fondamentali di una persona ricercata gravemente malata, attraverso una diretta interlocuzione tra le autorità giudiziarie dello Stato emittente e di quello dell'esecuzione - vanno calibrate e preciseate in modo da inserirsi armonicamente in quel contesto normativo.

5.5.2.- La sentenza E. D.L. focalizza la propria attenzione sull'art. 23, paragrafo 4, della decisione quadro, il quale consente all'«autorità giudiziaria dell'esecuzione» di differire temporaneamente la consegna in presenza di «gravi motivi umanitari, ad esempio se vi sono valide ragioni di ritener che essa metterebbe manifestamente in pericolo la vita o la salute del ricercato». La Corte di giustizia interpreta tale clausola alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro, nel senso che la medesima «autorità giudiziaria dell'esecuzione» dovrebbe chiedere informazioni alle autorità giudiziarie di emissione per individuare una soluzione idonea a evitare rischi per la salute della persona ricercata, ed eventualmente rifiutare la consegna, qualora una tale interlocuzione si riveli infruttuosa.

Il legislatore italiano ha trasposto l'art. 23, paragrafo 4, della decisione quadro mediante l'art. 23, comma 3, della legge n. 69 del 2005. Tale disposizione attribuisce la competenza a sospendere la consegna con decreto motivato - in presenza, tra l'altro, di «gravi ragioni per ritener che la consegna metterebbe in pericolo la vita o la salute della persona» - non già all'autorità competente per la decisione sulla consegna (e cioè la corte d'appello nell'ordinaria composizione collegiale, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 69 del 2005), ma al solo «presidente della corte d'appello», ovvero a un «magistrato da lui delegato», cui la legge attribuisce in linea generale la competenza a curare l'esecuzione del mandato d'arresto dopo la decisione favorevole alla consegna assunta dalla corte d'appello.

Ebbene, questa Corte ha già avuto modo di chiarire nell'ordinanza n. 216 del 2021 che tale rimedio - affidato a un'autorità giurisdizionale monocratica diversa da quella, a composizione collegiale, che ha disposto la consegna, e sfociante in un provvedimento che la giurisprudenza di legittimità considera non impugnabile per cassazione (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 26 aprile - 10 maggio 2018, n. 20849) - non è idoneo a garantire adeguata tutela al diritto inviolabile alla salute, e a fortiori alla stessa vita, della persona richiesta, in ipotesi come quella ora all'esame. La natura del diritto fondamentale in gioco esige, infatti, una cognizione piena da parte del giudice, nell'ambito di un procedimento rispettoso di tutte le garanzie del giusto processo e puntualmente regolato dalla legge; un procedimento necessariamente destinato a concludersi con un provvedimento ricorribile per cassazione, secondo quanto previsto dall'art. 111, settimo comma, Cost.

D'altra parte, la logica della decisione quadro - e della stessa sentenza E. D.L. - riposa sull'assunto dell'identità tra l'«autorità giudiziaria dell'esecuzione», competente a decidere sulla sussistenza dei presupposti della consegna ai sensi degli artt. 3, 4 e 4-bis della medesima decisione quadro, e quella competente a decidere sull'eventuale sospensione della stessa ai sensi del



successivo art. 23, paragrafo 4, parimenti denominata «autorità giudiziaria dell'esecuzione». In quest'ottica, in effetti, ben si spiega perché la Corte di giustizia affidi a questa medesima autorità il potere di «rifiutare» l'esecuzione del mandato, allorché la fase di interlocuzione prefigurata dalla sentenza E. D.L. risulti infruttuosa.

Ne deriva che, al fine di garantire al meglio l'effetto utile della decisione quadro 2002/584/GAI, come interpretata dalla sentenza E. D.L., la competenza ad assicurare il rimedio procedurale articolato dalla Corte di giustizia deve necessariamente essere affidata, nell'ordinamento italiano, alla medesima autorità giurisdizionale già competente per la decisione sulla consegna ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 69 del 2005: e dunque alla corte d'appello in composizione collegiale, cui il legislatore italiano ha affidato, in linea di principio, le decisioni in materia di mandato di arresto europeo suscettibili di incidere direttamente sui diritti fondamentali della persona ricercata, a cominciare dalla sua libertà personale, nonché le eventuali decisioni sul rifiuto della consegna; decisioni, tutte, contro le quali è prevista la possibilità di ricorso per cassazione, in conformità al menzionato vincolo discendente dall'art. 111, settimo comma, Cost.

5.5.3.- Il dettagliato procedimento delineato dalla sentenza E. D.L. trova pertanto la propria collocazione naturale, nel sistema della legge n. 69 del 2005, all'interno del procedimento di decisione sulla richiesta di esecuzione, disciplinato dai suoi artt. 17 e seguenti; e potrà ivi utilmente collocarsi dopo il vaglio delle condizioni positive e negative previste in particolare dagli artt. 17, 18 e 18-bis, ma prima della decisione finale sulla consegna, la quale resterà così soggetta a un unico ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 22 - evitandosi in tal modo il rischio di dover instaurare, a valle del ricorso per cassazione esperito contro la decisione sulla consegna, un nuovo procedimento avanti alla corte d'appello, ai soli fini della verifica delle condizioni per la consegna stabilite dalla sentenza E. D.L.; procedimento destinato anch'esso a concludersi con un provvedimento nuovamente ricorribile per cassazione. Una tale soluzione determinerebbe, all'evidenza, un inutile allungamento dei tempi di definizione del procedimento, in diametrale contrasto con la finalità - sottesa all'intero impianto della decisione quadro 2002/584/GAI - di assicurare una più spedita esecuzione alle decisioni di consegna rispetto alle tradizionali procedure di estradizione.

Dunque, una volta accertati tutti i presupposti che legittimano la consegna, così come l'assenza di cause ostante ai sensi degli artt. 18 e 18-bis della legge n. 69 del 2005, la corte d'appello dovrà valutare l'eventuale sussistenza di una situazione di grave malattia della persona ricercata, nonché di «motivi seri e comprovati di ritenere che [la] consegna esporrebbe la persona in questione ad un rischio reale di riduzione significativa della sua aspettativa di vita o di deterioramento rapido, significativo e irrimediabile del suo stato di salute» (Corte di giustizia, sentenza E. D.L., secondo alinea del dispositivo).

Nel caso in cui la corte riscontri l'effettiva sussistenza di tali condizioni, essa dovrà - secondo quanto stabilito, ancora, nel secondo alinea del dispositivo della sentenza E. D.L. - sospendere la decisione sulla consegna, e «sollecitare l'autorità giudiziaria emittente a trasmettere qualsiasi informazione relativa alle condizioni nelle quali si prevede di perseguire o di detenere detta persona, nonché alle possibilità di adeguare tali condizioni allo stato di salute della persona stessa al fine di prevenire il concretizzarsi di tale rischio», secondo le modalità previste dall'art. 16 della legge n. 69 del 2005 e già utilizzate dalle corti d'appello per effettuare gli accertamenti circa l'effettiva sussistenza di un «rischio concreto di trattamento inumano o degradante» in conseguenza di situazioni di sovraffollamento carcerario nello Stato emittente, in conformità alla sentenza Aranyosi e Căldăraru, ovvero di un «rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo», in conformità alla sentenza LM.

Laddove le interlocuzioni così realizzate consentano di individuare una soluzione idonea a evitare tale rischio, la corte d'appello emetterà decisione favorevole alla consegna.

Nell'ipotesi invece in cui non sia stato possibile pervenire «entro un termine ragionevole», in esito alle interlocuzioni con l'autorità giudiziaria emittente, all'individuazione di una soluzione adeguata allo scopo, la stessa corte d'appello dovrà pronunciare decisione di rifiuto della consegna, in conformità a quanto stabilito dal terzo alinea del dispositivo della sentenza E. D.L.

Resta ferma, ovviamente, la competenza del presidente della corte d'appello, o del giudice da questi delegato, ai sensi dell'art. 23, commi da 2 a 4, della legge n. 69 del 2005, per l'eventuale sospensione della consegna per le ragioni ivi indicate, comprese eventuali situazioni di pericolo per la vita o per la salute di natura transitoria, o comunque sorte successivamente alla decisione favorevole alla consegna da parte della corte d'appello: situazioni cui si riferisce il primo alinea del dispositivo della sentenza E. D.L., in cui la Corte di giustizia in sostanza riprende quanto già previsto in via generale dall'art. 23, paragrafo 4, della decisione quadro.

5.6.- Al complessivo risultato appena delineato è possibile pervenire in via interpretativa, senza che sia necessaria la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 18 e 18-bis della legge n. 69 del 2005 sollecitata dal giudice rimettente.

L'esecuzione dei mandati d'arresto europeo è, infatti, condizionata dal rispetto dei diritti fondamentali della persona richiesta, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584/GAI: disposizione, quest'ultima, alla quale il legislatore italiano aveva dato originariamente attuazione con gli artt. 1 e 2 della legge n. 69 del 2005, nella versione antecedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 10 del 2021, e dà ora attuazione - successivamente a tali modifiche - con la nuova formulazione dell'art. 2.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare che tali disposizioni non autorizzavano - e non autorizzano - l'autorità giudiziaria italiana a rifiutare la consegna delle persone richieste sulla base di «standard puramente nazionali di tutela dei diritti



fondamentali [...] laddove ciò possa compromettere il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, Fransson, paragrafo 29; sentenza 26 febbraio 2013, in causa C-399/11, Melloni, paragrafo 60)». I diritti fondamentali al cui rispetto la decisione quadro e - conseguentemente - le legislazioni nazionali di trasposizione sono vincolati, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 3, della stessa decisione quadro, «sono, piuttosto, quelli riconosciuti dal diritto dell'Unione europea, e conseguentemente da tutti gli Stati membri allorché attuano il diritto dell'Unione: diritti fondamentali alla cui definizione, peraltro, concorrono in maniera eminenti le stesse tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (artt. 6, paragrafo 3, TUE e 52, paragrafo 4, CDFUE)» (ordinanza n. 216 del 2021, punto 7.3. del Considerato in diritto; analogamente, ordinanza n. 217 del 2021, punto 7 del Considerato in diritto).

Tuttavia, le disposizioni in parola ben possono, e anzi debbono, essere lette in conformità all'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro, ed operare pertanto come valvole di sicurezza funzionali a evitare che l'esecuzione dei mandati di arresto conduca a risultati contrari ai diritti fondamentali nell'estensione loro attribuita dal diritto dell'Unione, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ne consegue che la corte d'appello - una volta verificata, in sede di decisione sulla consegna, l'impossibilità di individuare una soluzione idonea a tutelare la salute della persona ricercata nello Stato emittente, in esito al procedimento indicato dalla sentenza E. D.L. - sarà tenuta a rifiutare la consegna medesima, in applicazione delle clausole generali appena menzionate, alla luce delle puntuali indicazioni della stessa Corte di giustizia sull'estensione dei diritti fondamentali in gioco (così, rispetto all'ipotesi di rifiuto di consegna da parte della corte d'appello in presenza di un rischio di trattamento inumano o degradante connesso a sovraffollamento carcerario, nel senso indicato dalla sentenza Aranyosi e Căldăru, anche Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 16-18 novembre 2022, n. 44015).

5.7. - In definitiva, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 32 e 111 Cost. non sono fondate, essendo possibile ovviare alla mancata previsione, nelle disposizioni censurate, di un motivo di rifiuto fondato sul grave rischio per la salute dell'interessato attraverso un'interpretazione sistematica della legge n. 69 del 2005 alla luce della sentenza E. D.L.; interpretazione che - nei termini appena precisati - ne assicura la conformità ai parametri costituzionali evocati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 18-bis della legge n. 69 del 2005, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 32 e 111 Cost., dalla Corte d'appello di Milano, sezione quinta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230177



## N. 178

*Sentenza 6 - 28 luglio 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Persona ricercata cittadina di uno Stato terzo che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, sempre che la corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia - Omessa previsione - Non conformità, anche sulla base di pronuncia della Corte di giustizia a seguito di rinvio pregiudiziale, con la decisione quadro 2002/584/GAI, disparità di trattamento, violazione del principio della finalità rieducativa della pena e del diritto al rispetto della vita privata e familiare - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Persona ricercata cittadina italiana o di uno Stato membro che sia legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che la corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia - Estensione al cittadino straniero - Omessa previsione - Previsione strettamente connessa ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.**

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18-bis, commi 1, lettera *c*), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117, e 2, nella formulazione introdotta dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 11, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 17, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7; decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, art. 4, paragrafo 6.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Silvana SCIARRA;

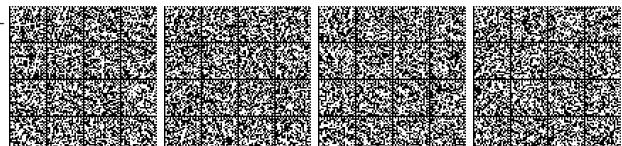
*Giudici*: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), promosso dalla Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di O. G., con ordinanza del 27 ottobre 2020, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2021, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 luglio 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;



udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2023.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 27 ottobre 2020 (reg. ord. n. 42 del 2021), la Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018).

La disposizione è censurata «nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

Il giudice rimettente ritiene che tale omessa previsione contrasti con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 17, paragrafo 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (PIDCP), nonché con gli artt. 2, 3, e 27, terzo comma, Cost.

1.1.- Il giudizio principale - di cui questa Corte ha più estesamente dato conto nella precedente ordinanza n. 217 del 2021 - concerne l'esecuzione di un mandato di arresto europeo ai fini all'esecuzione della pena, emesso il 13 febbraio 2012 dalla Pretura di Brașov (Romania) nei confronti di O. G., cittadino moldavo ma stabilmente radicato in Italia dal punto di vista familiare e lavorativo. Secondo quanto riferito dal giudice rimettente, O. G. è stato condannato in via definitiva, in Romania, alla pena di cinque anni di reclusione per i delitti di evasione fiscale e appropriazione indebita delle somme dovute per il pagamento delle imposte sui redditi e dell'IVA, commessi in qualità di amministratore di una società a responsabilità limitata tra settembre 2003 e aprile 2004.

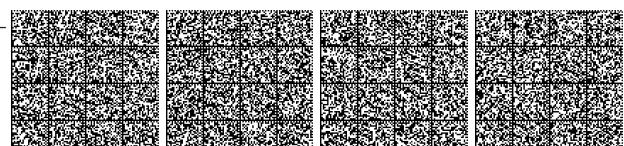
1.2.- Il giudice *a quo* osserva anzitutto che l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, il quale enumera i motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà, consente allo Stato di esecuzione del mandato di rifiutare la consegna della persona che sia cittadino, ovvero, pur senza esserlo, «dimori» o «risieda» nello Stato richiesto, laddove lo Stato di esecuzione si impegni a eseguire la pena o misura di sicurezza irrogate, conformemente al suo diritto interno. Tale possibilità mirerebbe a garantire un'effettiva funzione risocializzante della pena, rendendo possibile il mantenimento dei legami familiari e sociali.

Il medesimo obiettivo di risocializzazione del condannato ispirerebbe del resto anche l'art. 5, punto 3, della decisione quadro, che consente di subordinare l'esecuzione del mandato rilasciato ai fini dell'esercizio dell'azione penale, emesso nei confronti del «cittadino o residente dello Stato membro di esecuzione», alla condizione che la persona, dopo essere stata ascoltata, sia rinviata nello Stato di esecuzione per scontarvi la pena o la misura di sicurezza eventualmente irrogate nello Stato emittente.

Secondo il giudice rimettente, l'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005, che traspone nell'ordinamento italiano l'art. 4, punto 6, della decisione quadro, ne avrebbe indebitamente ristretto l'ambito applicativo, in quanto la facoltà di rifiutare la consegna, in caso di mandato di arresto finalizzato all'esecuzione della pena o della misura di sicurezza, è limitata ai soli cittadini italiani o di altri Stati membri dell'Unione europea, ad esclusione dei cittadini di paesi terzi. Questi ultimi non potrebbero scontare in Italia la pena inflitta nello Stato emittente, pur se dimostrino di avere instaurato saldi legami di natura economica, professionale o affettiva in territorio italiano.

In conseguenza di tale limitazione, la disposizione censurata si porrebbe al di fuori della lettera e della *ratio* ispiratrice dell'art. 4, punto 6, dell'indicata decisione quadro, così violando gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. Secondo il rimettente, infatti, rientra nella discrezionalità degli Stati membri decidere se attuare o meno i motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto. Qualora però decidano di trasporli nei rispettivi ordinamenti interni, essi sarebbero tenuti ad attenersi al contenuto della decisione quadro, che non distingue tra persone cittadine dello Stato di esecuzione, o persone ivi residenti o dimoranti.

Inoltre, imponendo la consegna anche di persone stabilmente radicate in Italia ai fini dell'esecuzione di una pena detentiva all'estero, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con la finalità rieducativa della pena, sancita dall'art. 27,



terzo comma, Cost., nonché con il diritto alla vita familiare dell'interessato, tutelato dall'art. 2 Cost. e dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 8 CEDU e 17, paragrafo 1, PIDCP, nonché dagli artt. 11 e ancora 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CDFUE.

Sarebbe, infine, irragionevole - e pertanto lesiva dell'art. 3 Cost. - la diversità di trattamento tra il cittadino di uno Stato terzo, stabilmente radicato in Italia e destinatario di un mandato di arresto rilasciato per l'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privativa della libertà - che, ai sensi dell'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005, non può beneficiare del rifiuto della consegna e scontare in Italia la pena irrogata nello Stato emittente - e il cittadino di uno Stato terzo, parimenti radicato in Italia ma destinatario di un mandato d'arresto rilasciato ai fini dell'esercizio dell'azione penale - che invece potrebbe scontare in Italia la pena irrogata dallo Stato emittente all'esito del processo.

2.- 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 o non fondate.

2.1.- Le questioni sarebbero anzitutto inammissibili:

- per l'inadeguata argomentazione in ordine al dedotto stabile radicamento in Italia di O. G.;

- per l'insufficiente motivazione circa il contrasto dell'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005 con i parametri costituzionali evocati (peraltro richiamati in modo impreciso, riferendosi il dispositivo dell'ordinanza di rimessione agli artt. 3, 11, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., ed evocando invece la motivazione gli artt. 2, 11, e 117, primo comma, Cost.);

- per l'omesso tentativo di interpretare la disposizione censurata in modo conforme alla Costituzione.

2.2.- A parere dell'Avvocatura generale dello Stato le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate.

2.2.1.- Nel sistema della decisione quadro 2002/584/GAI, il possesso dello status di cittadino dell'Unione fonderebbe la possibilità, prevista dal censurato art. 18-bis, lettera r) (*recte*: comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, di rifiutare la consegna ai fini dell'esecuzione della pena della persona stabilmente residente o dimorante in Italia; sicché tale motivo di rifiuto si applicherebbe ai soli cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione (è citata Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 5-6 novembre 2019, n. 45190).

L'esclusione dei cittadini di paesi terzi dalla possibilità di invocare il motivo di rifiuto in questione non lederebbe l'art. 3 Cost., atteso che la possibilità di dare rilievo al radicamento sul territorio nazionale del cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea si connette strettamente al fascio di diritti e libertà discendenti dalla cittadinanza dell'Unione.

2.2.2.- Le disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI sarebbero inoltre da interpretare in ossequio al principio generale del riconoscimento reciproco delle decisioni (è citata Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 13 dicembre 2018, in causa C-514/17, Sut, paragrafo 28), sicché gli Stati membri non potrebbero estendere le ipotesi di rifiuto dell'esecuzione del mandato d'arresto oltre quelle delineate dalla decisione quadro, di cui l'ordinanza di rimessione non coglierebbe la *ratio*.

2.2.3.- Sarebbe poi insussistente la dedotta violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., poiché l'art. 4, punto 6, della decisione quadro, pur essendo volto a favorire il reinserimento sociale della persona ricercata, non potrebbe limitare la portata del principio del reciproco riconoscimento (sono richiamate Corte di giustizia, sentenze Sut e 6 ottobre 2009, in causa C-123/08, Wolzenburg). Il censurato art. 18-bis della legge n. 69 del 2005, consentendo di rifiutare la consegna del cittadino italiano o di altro Stato membro dell'Unione, ma non del cittadino di uno Stato terzo, avrebbe correttamente trasposto l'art. 4, punto 6.

Del resto, la formulazione di tale previsione sarebbe il frutto del controllo operato da questa Corte, con la sentenza n. 227 del 2010, circa il corretto ed esaustivo recepimento, sul punto, del diritto dell'Unione europea da parte del legislatore italiano.

La stessa Corte di giustizia avrebbe ribadito che il divieto di discriminazione in base alla nazionalità di cui all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) non si applica alle differenze di trattamento tra cittadini degli Stati membri e di paesi terzi, e che l'art. 21 TFUE, il quale accorda il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, non concerne i cittadini di paesi terzi (è richiamata Corte di giustizia, sentenza 2 aprile 2020, in causa C-897/19, Ruska Federacija).

2.2.4.- Quanto alla dedotta lesione del principio rieducativo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che il reinserimento della persona condannata non costituisce lo scopo specificamente perseguito dalla decisione quadro 2002/584/GAI.

Del resto, mentre la capacità rieducativa della pena, che sia attuata in territorio italiano, potrebbe presumersi in relazione al cittadino italiano, essa dovrebbe essere dimostrata per il cittadino straniero, anche in considerazione del carattere non automatico della sua permanenza in Italia dopo l'esecuzione della pena.

2.2.5.- Non integrerebbe d'altronde un'irragionevole disparità di trattamento la differenza tra la disciplina posta dal censurato art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 (che permette di rifiutare la consegna finalizzata all'esecuzione di pene o misure di sicurezza con riferimento ai cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione, ma non ai cittadini di paesi terzi) e quella recata, nella versione applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, dall'art. 19, comma 1, lettera



c), della medesima legge (che invece consentiva, in relazione sia ai cittadini italiani e di altri Stati membri, sia a quelli di paesi terzi residenti o dimoranti in Italia, di subordinare la consegna finalizzata all'esercizio dell'azione penale, alla condizione che la pena o la misura di sicurezza eventualmente irrogate nello Stato di emissione siano scontate in Italia).

Sarebbe infatti diversa la finalità sottesa al mandato d'arresto processuale, e cioè quella di ridurre la celebrazione di procedimenti in absentia.

2.2.6.- Anche a prescindere da tale profilo, la nozione di residenza contemplata agli artt. 4, punto 6, e 5, punto 6 (*recte*: 5, punto 3), della decisione quadro 2002/584/GAI, e agli artt. 18-bis, comma 1, lettera c), e 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 dovrebbe essere interpretata in conformità alla sentenza n. 227 del 2010 di questa Corte e, dunque, in modo da includere solo il cittadino italiano o il cittadino di altro Stato membro dell'Unione legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano, e non invece il cittadino di un paese terzo, sicché l'ambito applicativo di dette disposizioni verrebbe a coincidere.

3.- Con ordinanza n. 217 del 2021, questa Corte ha sospeso il giudizio e ha formulato alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) se l'art. 4, punto 6, della direttiva 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri, interpretato alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro e dell'art. 7 CDFUE, osti a una normativa, come quella italiana, che - nel quadro di una procedura di mandato di arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza - precluda in maniera assoluta e automatica alle autorità giudiziarie di esecuzione di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, indipendentemente dai legami che essi presentano con quest'ultimo;

b) in caso di risposta affermativa alla prima questione, sulla base di quali criteri e presupposti tali legami debbano essere considerati tanto significativi da imporre all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna».

4.- La Corte di giustizia ha fornito risposta a tali questioni pregiudiziali con sentenza del 6 giugno 2023 (in causa C-700/21, O. G.).

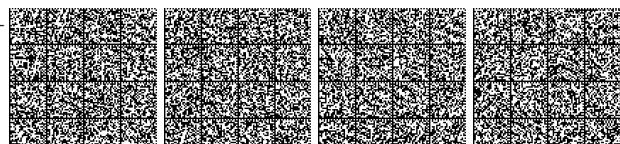
4.1.- La Corte di giustizia ha rammentato che gli Stati membri sono liberi di trasporre o meno, nel loro diritto interno, i motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo elencati all'art. 4 della decisione quadro 2002/584/GAI, incluso quello di cui al punto 6; e possono altresì scegliere di limitare le situazioni nelle quali l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può rifiutare di eseguire un mandato d'arresto europeo, agevolando così la consegna delle persone ricercate, conformemente al principio del riconoscimento reciproco (paragrafi da 35 a 37 della sentenza).

Il margine di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono in sede di trasposizione dell'art. 4, punto 6, non è tuttavia illimitato (paragrafo 38), essendo essi tenuti, conformemente all'art. 1, paragrafo 3, al rispetto dei diritti e dei principi fondamentali di cui all'art. 6 TUE (paragrafo 39), tra cui il principio di uguaglianza davanti alla legge, garantito dall'art. 20 CDFUE (paragrafo 40), che si applica a tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, incluse le disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e quelli dei paesi terzi (paragrafo 41), ed «esige che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate allo stesso modo, a meno che un siffatto trattamento non sia obiettivamente giustificato» (paragrafo 42).

4.2.- La Corte di giustizia ha in proposito osservato che l'art. 4, punto 6, della decisione quadro «non opera alcuna distinzione a seconda che la persona destinataria del mandato d'arresto europeo, qualora non sia cittadina dello Stato membro di esecuzione, sia o meno cittadina di un altro Stato membro», subordinando l'applicazione del motivo di non esecuzione facoltativa ivi previsto unicamente alla duplice condizione che la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadina o vi risieda, e che tale Stato si impegni a eseguire esso stesso la pena o la misura di sicurezza per la quale il mandato d'arresto europeo è stato rilasciato (paragrafo 46).

Per quanto attiene alla condizione di residenza o dimora, secondo la Corte di giustizia il cittadino di un paese terzo che risieda nello Stato di esecuzione (ossia vi abbia stabilito la propria residenza effettiva) o ivi dimori - avendo acquisito con tale Stato, a seguito di un soggiorno stabile di una certa durata, legami di intensità simile a quella dei legami che si instaurano in caso di residenza - si trova in una situazione comparabile a quella del cittadino di tale Stato membro o del cittadino di un altro Stato membro che dimori o risieda in detto Stato membro (paragrafo 47). Né la condizione di impegno da parte dello Stato membro di esecuzione ad eseguire la pena privativa della libertà irrogata nei confronti della persona ricercata si atteggi in modo diverso per il cittadino di un paese terzo e per il cittadino dell'Unione (paragrafo 48).

4.3.- Dopo aver rammentato che l'obiettivo perseguito dall'art. 4, punto 6, della decisione quadro consiste nell'aumentare le possibilità di reinserimento sociale della persona ricercata che abbia scontato la pena cui è stata condannata, la Corte di giustizia ha osservato che i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che soddisfano la condizione di residenza o dimora nello Stato dell'esecuzione «potrebbero, fatte salve le verifiche che spetta all'autorità giudiziaria dell'esecuzione



effettuare, disporre di possibilità di reinserimento sociale comparabili» (paragrafo 49). Dunque «si deve ritenere che, ai fini dell'applicazione del motivo di non esecuzione facoltativa previsto da tale disposizione, tali persone possano trovarsi in una situazione comparabile, qualora presentino un grado di integrazione certo nello Stato membro di esecuzione» (paragrafo 50).

Ne consegue che «una normativa nazionale volta a trasporre l'articolo 4, punto 6 [...] non può essere considerata conforme al principio di uguaglianza davanti alla legge sancito all'articolo 20 della Carta se tratta in maniera diversa, da un lato, i propri cittadini e gli altri cittadini dell'Unione e, dall'altro, i cittadini di paesi terzi, negando a questi ultimi, in maniera assoluta e automatica, il beneficio del motivo di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo previsto da tale disposizione, anche qualora essi dimorino o risiedano nel territorio di tale Stato membro e senza che si tenga conto del loro grado di integrazione nella società di detto Stato» (paragrafo 51).

4.4.- Ancora, secondo la Corte di giustizia, gli Stati membri ben possono, in sede di trasposizione della decisione quadro, subordinare la possibilità, per i cittadini di paesi terzi, di beneficiare del motivo di non esecuzione di cui all'art. 4, punto 6, al requisito della residenza o dimora continuativa per un periodo di tempo minimo, «purché tale condizione non ecceda quanto necessario a garantire che la persona ricercata presenti un grado di integrazione certo nello Stato membro di esecuzione» (paragrafo 52).

Non è invece possibile escludere il cittadino di un paese terzo, in maniera assoluta e automatica, dal beneficio di tale motivo di non esecuzione, senza lasciare all'autorità giudiziaria alcun margine di discrezionalità e impedendole dunque di «valutare, tenuto conto delle circostanze specifiche di ciascun caso, se i legami di tale persona con lo Stato membro di esecuzione siano sufficienti affinché l'obiettivo del reinserimento sociale perseguito da tale disposizione possa essere meglio raggiunto ove detta persona sconti la sua pena in tale Stato membro» (paragrafo 56).

4.5.- La Corte di giustizia ha dunque risposto alla prima questione rivoltale da questa Corte affermando «l'articolo 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584, in combinato disposto con il principio di uguaglianza davanti alla legge, sancito all'articolo 20 della Carta, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro, volta a trasporre tale articolo 4, punto 6, che esclude in maniera assoluta e automatica dal beneficio del motivo di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo previsto da tale disposizione qualsiasi cittadino di un paese terzo che dimori o risieda nel territorio di tale Stato membro, senza che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione possa valutare i legami di tale cittadino con detto Stato membro» (paragrafo 58 e dispositivo).

4.6.- Quanto alla seconda questione, la Corte di giustizia ha sottolineato che, una volta soddisfatte le condizioni di residenza o dimora, e di esecuzione della pena o misura di sicurezza sul territorio nazionale, l'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione «deve ancora valutare se sussista un legittimo interesse idoneo a giustificare che la pena o la misura di sicurezza inflitta nello Stato membro emittente sia eseguita nel territorio dello Stato membro di esecuzione» (paragrafo 60).

Tale valutazione va effettuata in base a «tutti gli elementi concreti caratterizzanti la situazione della persona ricercata, idonei a indicare se esistano tra tale persona e lo Stato membro di esecuzione legami che consentano di constatare che detta persona è sufficientemente integrata in tale Stato e che, pertanto, l'esecuzione, nello Stato membro di esecuzione, della pena o della misura di sicurezza privativa della libertà pronunciata nei suoi confronti nello Stato membro emittente contribuirà alla realizzazione dell'obiettivo di reinserimento sociale perseguito [dall']articolo 4, punto 6» (paragrafo 61).

Occorre in particolare tenere conto degli elementi indicati dal considerando n. 9 della decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008 (relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea) - che parimenti persegue, al suo art. 25, l'obiettivo del reinserimento sociale del condannato: paragrafo 63 - ossia «in sostanza», «l'attaccamento della persona allo Stato membro di esecuzione, nonché la circostanza che tale Stato membro costituisce il centro della sua vita familiare e dei suoi interessi, tenuto conto, in particolare, dei suoi legami familiari, linguistici, culturali, sociali o, ancora, economici con detto Stato» (paragrafo 62).

La Corte di giustizia ha precisato che «ove la persona ricercata abbia stabilito il centro della sua vita familiare e dei suoi interessi nello Stato membro di esecuzione, si deve tenere conto del fatto che il reinserimento sociale di tale persona dopo che essa vi ha scontato la sua pena è favorito dal fatto che essa può mantenere contatti regolari e frequenti con la famiglia e i congiunti» (paragrafo 64) e che «occorre tenere conto anche della natura, della durata e delle condizioni di soggiorno» del cittadino di paese terzo nello Stato membro di esecuzione (paragrafo 65).

Tali elementi - che possono essere presi in considerazione già in fase di esame della condizione di residenza o dimora nello Stato di esecuzione (paragrafo 66) - vanno nuovamente valutati per verificare la sussistenza di «un legittimo interesse» all'esecuzione della pena o misura di sicurezza in tale Stato, «in particolare quando il soggiorno dell'interessato nello Stato membro di esecuzione derivi dallo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, previsto dalla direttiva 2003/109», atteso che tale status «costituisce [...] un forte indizio del fatto che i legami stabiliti dalla persona ricercata con lo Stato membro di esecuzione sono sufficienti a giustificare il rifiuto di eseguire il mandato d'arresto europeo» (paragrafo 67).



La Corte di giustizia ha dunque risposto alla seconda questione dichiarando che «l'articolo 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584 dev'essere interpretato nel senso che: per valutare se occorra rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso nei confronti del cittadino di un paese terzo che dimori o risieda nel territorio dello Stato membro di esecuzione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve procedere a una valutazione complessiva di tutti gli elementi concreti caratterizzanti la situazione di tale cittadino, idonei a indicare se esistano, tra quest'ultimo e lo Stato membro di esecuzione, legami che dimostrino che egli è sufficientemente integrato in tale Stato e che, pertanto, l'esecuzione, in detto Stato membro, della pena o della misura di sicurezza privativa della libertà pronunciata nei suoi confronti nello Stato membro emittente contribuirà ad aumentare le sue possibilità di reinserimento sociale dopo che tale pena o misura di sicurezza sia stata eseguita. Tra tali elementi vanno annoverati i legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici che il cittadino del paese terzo intrattiene con lo Stato membro di esecuzione, nonché la natura, la durata e le condizioni del suo soggiorno in tale Stato membro» (paragrafo 68 e dispositivo).

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza di cui in epigrafe (reg. ord. n. 42 del 2021), la Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge 117 del 2019, «nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

Per quanto il giudice rimettente formuli apparentemente le questioni con riferimento all'intero art. 18-bis della legge n. 69 del 2005, dal contesto dell'ordinanza di rimessione risulta evidente che a essere censurata è in realtà la sola previsione di cui al comma 1, lettera c), di tale disposizione, la quale - nella formulazione applicabile *ratione temporis* al giudizio principale - consente in via generale di rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto emesso «ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà personale, qualora la persona ricercata sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la corte di appello disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno». A essere censurata è, in particolare, la mancata estensione di tale motivo di rifiuto alla situazione del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea, che tuttavia abbia legittimamente ed effettivamente dimora o residenza nel territorio italiano.

Secondo il giudice rimettente, tale mancata estensione contrasterebbe con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, all'art. 7 CDFUE, all'art. 8 CEDU e all'art. 17, paragrafo 1, PIDCP, nonché con gli artt. 2, 3, e 27, terzo comma, Cost.

2.- Le questioni sono ammissibili.

2.1.- Non è fondata, in effetti, la prima eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, concernente l'allegato difetto di motivazione, da parte del giudice rimettente, circa lo stabile radicamento in Italia della persona ricercata.

Come già osservato nell'ordinanza n. 217 del 2021 (punto 5 del Considerato in diritto), il giudice *a quo* motiva infatti in modo sintetico, ma non implausibile, circa tale stabile radicamento.

2.2.- Neppure è fondata la seconda eccezione, relativa alla insufficiente motivazione circa il contrasto tra la disposizione censurata e i parametri costituzionali e sovranazionali evocati.

L'ordinanza infatti argomenta in maniera stringata ma del tutto comprensibile le ragioni del dedotto contrasto, riconducibili ad avviso del giudice rimettente: a) alla non corretta trasposizione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro; b) all'irragionevole disparità di disciplina tra il mandato di arresto finalizzato all'esecuzione della pena e quello finalizzato a consentire la partecipazione al processo in uno Stato estero dell'interessato; c) al pregiudizio alla funzione rieducativa della pena; d) alla violazione del rispetto della vita privata e familiare dello straniero.

2.3.- Né, infine, è fondata l'eccezione di omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata.

Il giudice rimettente osserva infatti, del tutto plausibilmente, che il tenore letterale della disposizione non consente all'autorità giudiziaria italiana di rifiutare la consegna di una persona residente non cittadina dell'Unione, per consentirle di scontare la pena in Italia.



3.- Si deve altresì escludere la necessità di una restituzione degli atti per una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione alla luce dello *ius superveniens*, rappresentato dalle modifiche apportate alla disposizione censurata (l'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005) e a quella assunta dal rimettente quale *tertium comparationis* (l'art. 19 della medesima legge) ad opera, rispettivamente, degli artt. 15, comma 1, e 17, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione della delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117). E ciò per le ragioni già illustrate nell'ordinanza n. 217 del 2021 (punti 4 e 5 del Considerato in diritto), che debbono intendersi qui integralmente richiamate.

4.- Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, nonché all'art. 27, terzo comma, Cost.

4.1.- L'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI prevede un motivo di non esecuzione facoltativa del mandato di arresto europeo allorché esso sia stato emesso «ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegna a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno».

4.2.- Nella versione applicabile *ratione temporis* nel procedimento principale, il censurato art. 18-bis, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005 prevedeva che la corte di appello potesse rifiutare la consegna «se il mandato d'arresto europeo è stato emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà personale, qualora la persona ricercata sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la corte di appello disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

La disposizione censurata, dunque, consentiva alla corte d'appello di rifiutare la consegna soltanto di cittadini italiani, ovvero di cittadini di altro Stato membro residenti o dimoranti in Italia; escludendo con ciò implicitamente - ma inequivocabilmente - i cittadini di paesi terzi, pur se legittimamente ed effettivamente residenti o dimoranti in Italia.

4.3.- Il giudice rimettente ritiene che tale esclusione, operata dal legislatore italiano in sede di trasposizione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro, ne abbia indebitamente ristretto l'ambito applicativo, con ciò violando gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Inoltre, impedendo al cittadino di paese terzo già stabilmente radicato nel territorio italiano di scontare la propria pena detentiva in Italia, la disposizione censurata violerebbe, assieme, la finalità rieducativa della pena, imposta dall'art. 27, terzo comma, Cost., e il diritto alla vita privata e familiare dell'interessato, tutelato dagli artt. 7 CDFUE, 8 CEDU e 17, paragrafo 1, PIDCP, tutti vincolanti nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 117, primo comma, Cost. (nonché, per ciò che concerne l'art. 7 CDFUE, dello stesso art. 11 Cost.).

4.4.- Nella precedente ordinanza n. 217 del 2021 questa Corte, in sostanziale condivisione della prospettiva del giudice rimettente, ha chiesto anzitutto alla Corte di giustizia se sia compatibile con l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI - interpretato alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro e dell'art. 7 CDFUE - una disciplina, come quella posta dalla disposizione censurata, che precluda in maniera assoluta e automatica alle autorità giudiziarie di esecuzione di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, indipendentemente dai legami che essi presentano con quest'ultimo.

Nell'ordinanza menzionata, questa Corte ha in particolare sottolineato che, secondo la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI è funzionale ad accrescere le opportunità di reinserimento sociale del condannato nel territorio rispetto al quale questi ha già legami significativi; finalità, quest'ultima, che è del resto alla base anche della disciplina posta dalla decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio sul reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, la quale si applica tanto ai cittadini degli Stati membri dell'Unione, quanto a cittadini di Stati terzi (punto 8.3. del Considerato in diritto).

Inoltre, questa Corte ha osservato come la consegna di una persona, saldamente radicata nel territorio dello Stato richiesto, ad altro Stato perché sia ivi sottoposta all'esecuzione di una pena detentiva potrebbe determinare una violazione del suo diritto alla vita privata e familiare, riconosciuto in particolare dall'art. 7 CDFUE e dall'art. 8 CEDU, i quali tutelano l'interesse della persona a che non siano recisi i propri legami familiari, affettivi e sociali stabiliti nel territorio dello Stato in cui abitualmente risiede o dimora; e ciò anche in conformità alla giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale l'esecuzione di una pena detentiva a grande distanza dalla residenza familiare del condannato può comportare la violazione dell'art. 8 CEDU, in ragione della conseguente difficoltà, per il detenuto e per i suoi familiari, di mantenere regolari e frequenti contatti, a loro volta importanti rispetto alle finalità risocializzanti della pena (punti 8.4. e 8.5. del Considerato in diritto).

Nella medesima ordinanza n. 217 del 2021, infine, questa Corte ha chiesto alla Corte di giustizia di precisare - nell'ipotesi in cui ritenesse effettivamente incompatibile l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI con una disciplina



come quella censurata dal giudice rimettente - sulla base di quali criteri e presupposti i legami del cittadino di paese terzo con il territorio italiano debbano essere considerati tanto significativi, da imporre all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna.

4.5.- Nella sentenza O. G. del 6 giugno 2023 (più ampiamente *supra*, punto 4 del Ritenuto in fatto), la Corte di giustizia ha anzitutto rammentato che il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri nel trasporre i motivi di non esecuzione facoltativa della consegna indicati nell'art. 4 - ivi incluso quello di cui al punto 6 - della decisione quadro 2002/584/GAI è limitato dalla necessità di rispettare i diritti fondamentali della persona ricercata, come risulta del resto dall'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro.

Fra tali diritti fondamentali - ha proseguito la Corte di giustizia - va annoverato il rispetto del principio di uguaglianza di fronte alla legge, garantito dall'art. 20 CDFUE, che si applica allo stesso modo alle persone cittadine e non cittadine di uno Stato dell'Unione. Tale principio esige - non diversamente, del resto, dall'art. 3 Cost. - «che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate allo stesso modo, a meno che un siffatto trattamento non sia obiettivamente giustificato» (paragrafo 42 della sentenza).

Poiché, come già sottolineato in varie precedenti sentenze, il motivo di non esecuzione facoltativa di cui all'art. 4, punto 6, della decisione quadro è funzionale ad accrescere le possibilità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta che questa abbia scontato la pena, la Corte di giustizia ha osservato che i cittadini dell'Unione e i cittadini di Stati terzi che «presentino un grado di integrazione certo» nello Stato di esecuzione si trovano «in una situazione comparabile» quanto alle possibilità di rieducazione nello Stato medesimo (paragrafi 49 e 50).

Da ciò deriva, secondo la Corte di giustizia, l'incompatibilità con il diritto dell'Unione della disciplina di uno Stato membro che tratti in modo diverso i propri cittadini, quelli di altro Stato membro e quelli di Stati terzi, negando in modo assoluto e automatico a questi ultimi il beneficio del motivo di non esecuzione del mandato di arresto facoltativo previsto dall'art. 4, punto 6, e precludendo così all'autorità giudiziaria competente di valutare caso per caso se la persona ricercata, cittadina di uno Stato terzo, dimori o risieda nel territorio del proprio Stato, e se - in caso affermativo - i suoi legami con quest'ultimo Stato siano tanto significativi da far ritenere che l'obiettivo del suo reinserimento sociale possa essere meglio raggiunto ove la pena sia eseguita nel medesimo Stato (paragrafi 56 e 57 e dispositivo).

Rispondendo alla seconda questione posta da questa Corte, la Corte di giustizia ha poi precisato che - nel procedere alla valutazione caso per caso appena indicata - l'autorità giudiziaria dell'esecuzione dovrà valutare, in particolare, gli elementi indicati dal considerando n. 9 della decisione quadro 2008/909/GAI sul reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive, e in particolare «l'attaccamento della persona allo Stato membro di esecuzione, nonché la circostanza che tale Stato membro costituisce il centro della sua vita familiare e dei suoi interessi, tenuto conto, in particolare, dei suoi legami familiari, linguistici, culturali, sociali o, ancora, economici con detto Stato» (paragrafo 62), alla luce dell'opportunità che la persona condannata possa «mantenere contatti regolari e frequenti con la famiglia e i congiunti» al fine di favorire il suo reinserimento sociale (paragrafo 64).

La Corte ha, dunque, concluso che «l'articolo 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584 dev'essere interpretato nel senso che: per valutare se occorra rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso nei confronti del cittadino di un paese terzo che dimori o risieda nel territorio dello Stato membro di esecuzione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve procedere a una valutazione complessiva di tutti gli elementi concreti caratterizzanti la situazione di tale cittadino, idonei a indicare se esistano, tra quest'ultimo e lo Stato membro di esecuzione, legami che dimostrino che egli è sufficientemente integrato in tale Stato e che, pertanto, l'esecuzione, in detto Stato membro, della pena o della misura di sicurezza privativa della libertà pronunciata nei suoi confronti nello Stato membro emittente contribuirà ad aumentare le sue possibilità di reinserimento sociale dopo che tale pena o misura di sicurezza sia stata eseguita. Tra tali elementi vanno annoverati i legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici che il cittadino del paese terzo intrattiene con lo Stato membro di esecuzione, nonché la natura, la durata e le condizioni del suo soggiorno in tale Stato membro» (paragrafo 68 e dispositivo).

4.6.- I chiarimenti interpretativi forniti dalla Corte di giustizia in seguito al rinvio pregiudiziale operato da questa Corte con l'ordinanza n. 217 del 2021 confermano dunque i dubbi di incompatibilità con lo stesso diritto dell'Unione - oltre che con la Costituzione italiana - della disciplina censurata.

L'esclusione assoluta e automatica del cittadino di uno Stato terzo dal beneficio del rifiuto della consegna per l'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza subordinata all'impegno a eseguire detta pena o misura in Italia - beneficio di cui godono, invece, tanto il cittadino italiano, quanto, a determinate condizioni, il cittadino di altro Stato membro - è stato ritenuto dalla Corte di giustizia incompatibile con il principio di uguaglianza di fronte alla legge sancito dall'art. 20 CDFUE e, dunque, con lo stesso art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, letto alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro, che riafferma l'obbligo di rispettare «i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea» nell'esecuzione della stessa.



Da ciò deriva immediatamente la contrarietà della disciplina censurata agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI.

Inoltre, tale disciplina contrasta con la finalità rieducativa della pena imposta dall'art. 27, terzo comma, Cost. - finalità, del resto, cui la stessa Corte di giustizia si richiama, sottolineando che il reinserimento sociale della persona condannata rappresenta la *ratio* ispiratrice del motivo di non esecuzione facoltativa di cui all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, di cui l'art. 18-bis, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005 costituisce specifica trasposizione nell'ordinamento italiano. L'esecuzione all'estero della pena o di una misura di sicurezza inflitta o disposta a carico di una persona che abbia saldamente stabilito in Italia le proprie relazioni familiari, affettive e sociali finisce, infatti, per ostacolare gravemente, una volta terminata l'esecuzione della pena e della misura, il reinserimento sociale della persona, cui esse debbono tendere per mandato costituzionale (sul necessario orientamento alla risocializzazione anche delle misure di sicurezza, oltre che delle pene, sentenza n. 22 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

5.- Alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia, a tali vulnera deve essere posto rimedio affidando all'autorità giudiziaria dell'esecuzione - e dunque, nell'ordinamento italiano, alla corte d'appello competente in forza dell'art. 5 della legge n. 69 del 2005 - il compito di valutare se la persona ricercata, cittadina di uno Stato terzo, effettivamente (e legittimamente) abbia residenza o dimora nel territorio italiano, e se - in caso affermativo - essa risulti «sufficientemente integrata» (sentenza O. G., paragrafi 61 e 68) nello Stato italiano, si da imporre che l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza avvenga in Italia, in modo da non pregiudicare la funzione rieducativa di detta pena o misura.

La valutazione relativa a tale sufficiente integrazione dovrà, a sua volta, essere effettuata tenendo conto dei criteri indicati dalla stessa Corte di giustizia al paragrafo 68 della sentenza O. G. e reiterati nel dispositivo: e dunque dei «legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici» che il cittadino del paese terzo intrattiene con lo Stato italiano, nonché della natura, della durata e delle condizioni del suo soggiorno in Italia.

Un rilievo importante in questa valutazione, infine, dovrà essere riconosciuto al possesso, da parte della persona ricercata, dello status di soggiornante di lungo periodo, previsto dalla direttiva 2003/109/CE e dall'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero): status che la stessa sentenza O. G. afferma costituire «un autentico strumento di integrazione sociale», costitutente come tale «un forte indizio del fatto che i legami stabiliti dalla persona ricercata con lo Stato membro di esecuzione sono sufficienti a giustificare il rifiuto di eseguire il mandato d'arresto europeo» (paragrafo 67).

In definitiva, l'art. 18-bis, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge n. 117 del 2019, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi appena precisati, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia.

6.- Come sopra rammentato (punto 3 del Considerato in diritto), la disposizione censurata è stata modificata dal d.lgs. n. 10 del 2021. Il suo contenuto normativo è oggi confluito nel comma 2 dell'art. 18-bis, che testualmente prevede: «[q]uando il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà personale, la corte di appello può rifiutare la consegna della persona ricercata che sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

Tale disposizione è affetta, da un lato, dal medesimo vizio di legittimità costituzionale che inficiava il previgente art. 18-bis, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005, non prevedendo alcun motivo di rifiuto a favore del cittadino di uno Stato terzo che pure risiedere legittimamente ed effettivamente nel territorio italiano. Il che giustifica una pronuncia di illegittimità consequenziale di tale nuova disposizione, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Dall'altro lato, la disposizione oggi vigente prevede però, per l'ipotesi in cui la persona ricercata sia cittadina di altro Stato membro dell'Unione, che la sua consegna ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà personale possa essere rifiutata dalla corte d'appello soltanto quando essa risieda o dimori legittimamente ed effettivamente nel territorio italiano «da almeno cinque anni».

Al riguardo, occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, uno Stato membro ben può subordinare la possibilità del rifiuto della consegna di una persona cittadina di altro Stato membro, ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, alla condizione che tale persona abbia soggiornato legalmente e in via continuativa per almeno cinque anni nello Stato di esecuzione (sentenza Wolzenburg, paragrafo 74).



La sentenza O. G. ha, ora, chiarito che un'analogia condizione per il rifiuto della consegna può essere prevista dallo Stato membro anche con riferimento alla situazione di un cittadino di uno Stato terzo, purché essa «non ecceda quanto necessario a garantire che la persona ricercata presenti un grado di integrazione certo nello Stato membro di esecuzione» (paragrafo 52).

L'esigenza di uguaglianza di trattamento tra cittadino di altro Stato membro e cittadino di uno Stato terzo, su cui si impenna l'intera sentenza O. G., vieta evidentemente che a quest'ultimo possa essere riservato un trattamento più favorevole di quello (legittimamente) riservato dal legislatore nazionale al cittadino di altro Stato membro.

Conseguentemente, la dichiarazione di illegittimità costituzionale che investe la nuova formulazione dell'art. 18-bis deve essere limitata alla situazione in cui la persona ricercata, cittadina di uno Stato terzo, sia legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni.

Ai sensi dunque dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'art. 18-bis, comma 2, della legge n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 10 del 2021, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano da almeno cinque anni e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi poc'anzi precisati, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia;*

*2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nella formulazione introdotta dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione della delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117), nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano da almeno cinque anni e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230178



N. 179

*Ordinanza 6 - 28 luglio 2023*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Autodichia - Appalto bandito dall'amministrazione della Camera dei deputati - Esclusione del RTI primo classificato - Conseguente ricorso presso il giudice amministrativo - Sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che rigettano l'eccezione della Camera per difetto di giurisdizione - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Camera - Lamentata menomazione della propria autonomia regolamentare e della propria giurisdizione domestica (autodichia) - Ammissibilità del ricorso.**

- Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 aprile-12 maggio 2022, n. 15236; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 31 maggio 2021, n. 4150.
- Costituzione, artt. 55 e seguenti, 64, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 aprile-12 maggio 2022, n. 15236 e del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150, promosso dalla Camera dei deputati con ricorso depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023 e iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023, fase di ammissibilità, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 luglio 2023.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2023.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 28 febbraio 2023, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (reg. confl. poteri n. 4 del 2023) nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato in riferimento alle sentenze, rispettivamente, della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 aprile-12 maggio 2022, n. 15236, e del Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150;

che, in particolare, la ricorrente riferisce che le sentenze in esame sono state pronunciate nell'ambito di un giudizio instaurato congiuntamente di fronte al giudice amministrativo dalle società P.R.S. Planning Ricerche e Studi srl e HSPI spa, rispettivamente mandataria e mandante di un costituendo Raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) finalizzato alla partecipazione a una procedura ristretta di rilievo comunitario, avviata dall'amministrazione della Camera per l'appalto di servizi di monitoraggio di contratti Information and Communication Technology (ICT) della Camera stessa;

che il menzionato RTI si è classificato al primo posto della graduatoria finale della procedura ma, all'esito della verifica della anomalia delle offerte, il Servizio amministrazione della Camera ne ha deliberato l'esclusione dalla procedura con provvedimento dell'11 ottobre 2019;



che il provvedimento di esclusione è stato impugnato congiuntamente dalle due società innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio;

che, con sentenza 24 aprile 2020, n. 4183, il TAR Lazio, sezione prima, ha respinto il ricorso, previo rigetto dell'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla Camera, affermando la propria giurisdizione;

che, nel giudizio di appello instaurato innanzi al Consiglio di Stato dalle società soccombenti, si è costituita la Camera dei deputati, chiedendo il rigetto del ricorso e proponendo appello incidentale contro la sentenza del giudice di prime cure, nella parte in cui aveva ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo;

che, con la sentenza n. 4150 del 2021, il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha accolto l'appello principale e respinto l'appello incidentale della Camera, affermando per quanto qui di rilievo che la giurisdizione domestica della Camera deve essere limitata «alle controversie che abbiano per oggetto non qualsiasi atto di amministrazione della Camera dei deputati ma esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzionale, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa», e che, pertanto, non rientrando la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture in tale sfera di autonomia normativa, le relative controversie sono sottratte alla giurisdizione domestica della Camera;

che, avverso tale pronuncia, la Camera ha proposto ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, della Costituzione, denunciando il difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo e affermando, in particolare, che le norme regolamentari che escludono la giurisdizione di qualsiasi giudice esterno alla Camera stessa sulle controversie come quella in esame possiedono «rango primario, equiparato a quello delle norme di legge», e non possono essere disapplicate da parte del giudice comune;

che, con la sentenza n. 15236 del 2022, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha respinto il ricorso della Camera, sul rilievo che «[r]iconoscendo la propria giurisdizione e decidendo il fondo della controversia, il Consiglio di Stato non ha disapplicato i Regolamenti parlamentari, ma ne ha solo interpretato la portata, correttamente escludendo che le disposizioni da esse recate giustificassero l'attrazione, nell'ambito della cognizione dell'Organo di autodichia, dell'impugnazione del provvedimento, adottato dal Servizio Amministrazione della Camera, di esclusione dell'offerta del costituendo raggruppamento dalla procedura di gara di rilievo comunitario per l'affidamento dell'appalto»;

che la Camera ritiene che la Corte di cassazione ed il Consiglio di Stato, con le citate pronunce, nel considerare sottratte alla giurisdizione domestica le controversie inerenti agli affidamenti di appalti banditi dall'Amministrazione della Camera, abbiano leso la sfera di attribuzioni a essa riservata dagli artt. 64, primo comma, e 55 e seguenti Cost., questi ultimi in quanto attribuiscono alle camere «specifiche funzioni e una posizione di particolare indipendenza»;

che la Camera precisa che oggetto del conflitto è anzitutto la sentenza n. 15236 del 2022 delle sezioni unite della Corte di cassazione, ma che «per tuziorismo» viene espressamente censurata anche la sentenza del Consiglio di Stato n. 4150 del 2021, la quale parimenti afferma la giurisdizione del giudice amministrativo in luogo di quella dell'organo di autodichia della Camera «con sostanziale medesimezza di argomentazioni»;

che la Camera evidenzia l'ammissibilità del presente conflitto sia per quanto riguarda il profilo soggettivo che per quanto riguarda quello oggettivo;

che, nel merito, la Camera afferma che «i confini dell'autodichia hanno subito, nella giurisprudenza più recente di [questa] Corte, una significativa ridefinizione», e ritiene che questa più ristretta interpretazione «non [possa] conoscere ulteriori ridimensionamenti, pena il venir meno del senso stesso della previsione costituzionale dell'autonomia normativa e organizzativa della Camera»;

che la Camera richiede pertanto a questa Corte «un'attenta valutazione degli attuali indirizzi interpretativi, al fine di fare chiarezza sul delicato tema dell'autodichia e di non correre il pericolo di assistere alla sua rovinosa fine», facendo presente che la decisione del presente ricorso ha «portata di sistema», dal momento che essa rileva «per tutti gli organi costituzionali cui, espressamente o implicitamente, l'ordinamento riconosce l'autodichia»;

che, nel contestare le affermazioni in senso contrario contenute nella sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, la Camera afferma in primo luogo che «le procedure di affidamento di servizi bandite dalla Camera dei deputati, quale quella oggetto della controversia *de qua*, [sono] legittimamente disciplinate da atti adottati dalla Camera stessa nell'ambito della sua autonomia normativa»;

che rileverebbero, in particolare, l'art. 12, comma 3, lettera *e*), del Regolamento della Camera, il quale dispone che l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti «i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari», nonché il Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei deputati, adottato in attuazione di tale previsione, i cui artt. 39 e seguenti disciplinano le «procedure di selezione dei contraenti e [le] altre attività amministrative della Camera in materia di contratti di lavori, servizi e forniture»;



che, pertanto, stante la connessione fra autonomia normativa e autodichia, non potrebbe non riconoscersi la giustiziabilità delle controversie in esame dinanzi al Consiglio di giurisdizione della Camera;

che, in secondo luogo, la Camera sottolinea che gli atti oggetto di impugnazione dinanzi al TAR avrebbero pacificamente natura amministrativa e sarebbero in quanto tali oggetto della riserva di autodichia, in forza dell'art. 12, comma 3, lettera *f*), del Regolamento della Camera, ai sensi del quale l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti, tra l'altro, «i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima»;

che la ricorrente sottolinea che, in attuazione di tale ultima disposizione, nonché dell'art. 12, comma 6, del Regolamento della Camera, è stato adottato il Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti, il cui art. 2 istituisce il Consiglio di giurisdizione, competente a decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima» (art. 1);

che la Camera afferma, inoltre, che la sottrazione delle controversie in esame alla cognizione del giudice amministrativo non violerebbe il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dei terzi, poiché quest'ultimo sarebbe pienamente garantito dagli organi di autodichia, come avrebbe affermato questa Corte nella sentenza n. 262 del 2017;

che la ricorrente evidenzia, quindi, che il provvedimento di esclusione impugnato di fronte al Tribunale amministrativo regionale «si colloca nella fase pubblicistica della procedura, finalizzata all'individuazione del contraente», e non in quella privatistica, che vede attribuite al giudice comune le controversie relative all'esecuzione del contratto, sottolineando come, relativamente a quest'ultima fase, essa non abbia mai inteso contestare la giurisdizione del giudice ordinario, riconoscendo che «nella fase di esecuzione del contratto non vi [è] alcuno spazio per l'autodichia»;

che la Camera si sofferma sul rapporto fra giurisdizione concernente il personale e giurisdizione concernente le gare, affermando che non possa ritenersi che nelle controversie sulle gare non siano in gioco apparati serventi delle Camere, come si evincerebbe anche dalla sentenza n. 129 del 1981 di questa Corte, nonché da molte norme vigenti che danno testimonianza del fatto che le pubbliche amministrazioni operano impiegando un complesso di risorse finanziarie, umane e strumentali, tutte necessarie al perseguitamento dei loro scopi istituzionali;

che, secondo la Camera, non sarebbe fondata la tesi, fatta propria dalla sentenza della Corte di cassazione oggetto del presente conflitto, secondo cui «l'applicazione del diritto comune degli appalti (e, con esso, la sottoposizione del contenzioso alla giurisdizione amministrativa) non appare suscettibile di intaccare il pieno e libero svolgimento da parte della Camera della sua alta funzione né di interferire negativamente sull'amministrazione dei servizi interni», dal momento che «[i]l fondamento dell'autonomia normativa, organizzativa e contabile delle Camere si rinvie nell'esigenza di consentire agli organi costituzionali di dettare (e vedere applicate) le norme più opportune (non solo per garantire una corretta gestione delle somme loro affidate, ma anche) per consentire un libero ed efficiente esercizio delle funzioni, assicurando in tal modo la loro indipendenza da altri poteri dello Stato», come avrebbe riconosciuto questa Corte nella stessa sentenza n. 262 del 2017, attraverso il richiamo alla precedente sentenza n. 129 del 1981;

che, secondo la Camera, l'affermazione contenuta nella sentenza di questa Corte n. 262 del 2017, secondo cui non possono essere riservate agli organi di autodichia le controversie relative agli appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni costituzionali, costituirebbe mero obiter dictum, che in quanto tale non potrebbe valere come autentico precedente.

Considerato che, con ricorso depositato in data 28 febbraio 2023 (reg. confl. poteri n. 4 del 2023), la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione, in riferimento alla sentenza delle sezioni unite civili n. 15236 del 2022, e del Consiglio di Stato, in riferimento alla sentenza della sezione quinta n. 4150 del 2021;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddirittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, impregiudicata restando ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, quanto al profilo soggettivo, non sussistono dubbi sulla legittimazione della Camera a promuovere conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato (*ex plurimis*, ordinanza n. 250 del 2022);

che, ugualmente, è indubbia la legittimazione a essere parte di un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, «a fronte della costante giurisprudenza di questa Corte, che tale



legittimazione riconosce ai singoli organi giurisdizionali, in quanto competenti, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle proprie funzioni, la volontà del potere cui appartengono» (sentenze n. 262 del 2017 e, negli stessi termini, n. 52 del 2016);

che, quanto al requisito oggettivo, il ricorso, pur se promosso in riferimento a due decisioni giudiziarie, non lamenta un mero error in iudicando, bensì la lesione della sfera di competenze riconosciuta alla Camera dall'art. 64, primo comma, nonché, più in generale, dagli artt. 55 e seguenti Cost.;

che, in particolare, la Camera lamenta il superamento, da parte delle citate sentenze della Corte di cassazione a sezioni unite e del Consiglio di Stato, dei limiti che il potere giurisdizionale incontra a garanzia delle sue attribuzioni costituzionali;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione anche al Senato della Repubblica, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (*ex plurimis*, ordinanze n. 250 del 2022, n. 91 del 2016 e n. 137 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Camera dei deputati nei confronti del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dispone:*

*a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla Camera dei deputati;*

*b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura della ricorrente, al Consiglio di Stato, alla Corte di cassazione e al Senato della Repubblica, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione, a norma dell'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2023.

F.to:  
Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

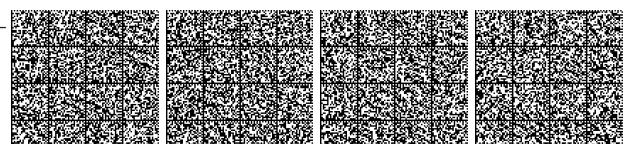
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230179



N. 180

*Ordinanza 19 - 28 luglio 2023*

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 110 del 2023 - Correzione.**

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 per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 110 del 18 aprile-5 giugno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 18 luglio 2023.

Udito nella camera di consiglio del 19 luglio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 19 luglio 2023.

Considerato che nella sentenza n. 110 del 2023, all'ultimo capoverso del punto 4.3.1. del Considerato in diritto, per mero errore materiale, è stato fatto riferimento all'«art. 11 Preleggi» anziché all'«art. 12 Preleggi».

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che, nella sentenza n. 110 del 2023, sia corretto il seguente errore materiale: all'ultimo capoverso del punto 4.3.1. del Considerato in diritto, le parole «art. 11 Preleggi» siano sostituite dalle parole «art. 12 Preleggi».*

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

F.to:  
Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_230180



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 giugno 2023  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC) - Previsto rilascio, da parte del competente dipartimento, a Ferrovie della Calabria S.r.l., già abilitata, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 218 del 2003, allo svolgimento del servizio di noleggio di autobus con conducente, di titoli autorizzatori non cedibili, nell'ambito del territorio della Regione Calabria, per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente di cui alla legge n. 21 del 1992 - Previsto rilascio dei titoli autorizzatori sopradetti nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992 e nelle more della specifica disciplina normativa.**

– Legge della Regione Calabria 20 aprile 2023, n. 16 (“Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)”), art. 1, commi 1 e 2.

Ricorso ex art. 127 Cost. per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587 fax: 06-96514000, PEC: ags@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 - ricorrente;

contro Regione Calabria (02205340793), in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., presso la sede legale di viale Europa Cittadella Regionale - località Germaneto - 88100 Catanzaro - Italia - (PEC: capogabinettopresidenza@pec.regione.calabria.it; avvocaturaregionale@pec.regione.calabria.it) - resistente;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale della Calabria n 16 del 20 aprile 2023, «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)», pubblicata nel B.U. della Regione Calabria 24 aprile 2023, n. 93.

L'art. 1 della legge regionale impugnata, intitolato «Autorizzazione all'esercizio del servizio noleggio con conducente, da parte di ferrovie della Calabria S.r.l.» prevede che «1. Al fine di fronteggiare l'incremento della domanda e garantire i servizi di trasporto in considerazione dell'aumento dei flussi turistici verso la Calabria, il competente dipartimento, considerata la valenza regionale del servizio, rilascia a Ferrovie della Calabria S.r.l., già abilitata, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), allo svolgimento del servizio di noleggio di autobus con conducente, titoli autorizzatori non cedibili, nell'ambito del territorio della Regione Calabria, per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea)».

Ai sensi del successivo secondo comma, inoltre, «2. I titoli autorizzatori di cui al comma 1 sono rilasciati nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge».

La legge in epigrafe viene impugnata, in riferimento alle sopraindicate disposizioni, previa deliberazione del Consiglio dei ministri in data 22 giugno 2022, sulla base dei seguenti

## MOTIVI

*I. Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost, per violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza*

La legge n. 16/2023 della Regione Calabria, che detta norme riguardanti l'autorizzazione del servizio di noleggio con conducente (NCC), eccede dalle competenze regionali ed è quindi censurabile relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 1, commi 1 e 2. Tali disposizioni, ponendosi in contrasto con la disciplina statale interposta dettata dagli articoli 5 e 8 della legge



15 gennaio 1992, n. 21, nonché con l'art. 10-bis, commi 3 e 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, risultano violare la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

In particolare, in forza del primo comma dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la Regione Calabria ha rilasciato a Ferrovie della Calabria S.r.l., già abilitata, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 11 agosto 2003, n. 218 all'esercizio del servizio di noleggio di autobus con conducente, titoli autorizzatori per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente non cedibili. Ai sensi del successivo secondo comma, detti titoli autorizzatori sono rilasciati nel limite massimo di duecento autovetture, per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 nell'ambito del medesimo territorio regionale, previa verifica del possesso dei requisiti previsti dall'art. 6 della stessa legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge regionale.

a) L'attività di noleggio con conducente (NCC) è regolata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), come modificata prima dall'art. 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, e successivamente dall'art. 10-bis del decreto-legge n. 135 del 2018.

Tale normativa — che costituisce la disciplina statale di riferimento della materia — identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ... e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta».

Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «costituiscono autoservizi pubblici non di linea», oltre ai servizi di taxi di cui al comma 2, lettera a), anche «il servizio di autonoleggio con conducente o autovettura, motocarrozzetta velocipede, natante e veicoli a trazione animale», indicato sub b), quest'ultimo poi definito, nei suoi contenuti, dal successivo art. 3 (quale servizio rivolto ad una utenza specifica che avanza presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici).

Per quanto qui interessa, l'art. 5 della medesima legge n. 21/1992, rubricato «Competenze comunali», dispone che i comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono il numero ed il tipo di veicoli da adibire ad ogni singolo servizio, nonché i requisiti e le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, sulla base, dunque, di una regolamentazione uniforme della materia.

Il successivo art. 8 di tale disciplina statale, intitolato, «Modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni», inoltre, subordina il rilascio delle relative licenze per l'esercizio del servizio, a procedure di pubblica evidenza. In tal senso l'art. 8 cit.: «1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono rilasciate dalle amministrazioni comunali, attraverso bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in *leasing* o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo o natante, che possono gestirle in forma singola o associata. (comma così modificato dall'art. 49, comma 5-bis, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120).

2. La licenza e l'autorizzazione sono riferite ad un singolo veicolo o natante. Non è ammesso, in capo ad un medesimo soggetto, il cumulo di più licenze per l'esercizio del servizio di taxi ovvero il cumulo della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente. È invece ammesso il cumulo, in capo ad un medesimo soggetto, di più autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente. È inoltre ammesso, in capo ad un medesimo soggetto, il cumulo della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, ove eserciti con natanti. Le situazioni difformi devono essere regolarizzate entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». 4. L'avere esercito servizio di taxi in qualità di sostituto alla guida del titolare della licenza per un periodo di tempo complessivo di almeno sei mesi, ovvero essere stato dipendente di una impresa di noleggio con conducente per il medesimo periodo, costituisce titolo preferenziale ai fini del rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi o dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente».

La legge regionale in esame, dunque, si pone in contrasto con le disposizioni statali sopra richiamate con cui il legislatore statale ha esercitato la specifica competenza esclusiva in attuazione delle regole di concorrenza che sovrintendono al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, subordinandone il rilascio ai soggetti in possesso dei relativi requisiti, alla previa pubblicazione di un bando ed al conseguente confronto concorrenziale tra operatori economici interessati.



L'ambito della materia su cui il legislatore regionale è intervenuto in chiaro contrasto con la regolamentazione statale sopra richiamata, attiene senza dubbio alla materia della concorrenza *ex art. 117, secondo comma, lettera e)* investendo, innanzitutto, il profilo relativo alle modalità di affidamento del servizio sulla base di regole concorrenziali e secondo procedure di evidenza pubblica.

A tale proposito, si evidenzia che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., nell'ambito dell'individuazione delle materie di esclusiva attribuzione legislativa dello Stato, pacificamente include gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, ed in particolare quelli che disciplinano le modalità di esercizio delle attività economiche, il regime di accesso al mercato e il libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, anche nel rispetto dei superiori principi comunitari di cui agli articoli 101-109 TFUE.

Sia l'art. 5 che l'art. 8 infatti rappresentano forme di esercizio, da parte del legislatore statale, su aspetti di regolamentazione dei requisiti e delle condizioni per svolgere un determinato servizio avente natura economica e di disciplina del relativo affidamento in modo da assicurare condizioni di concorrenza, trasparenza e *par condicio* nel relativo mercato.

Come anche ricordato da codesta Corte costituzionale «... è solo con l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici. E ciò, in quanto, “la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. “La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008)” (sentenza n. 339 del 2011)» (In tal senso: Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2014).

La legge regionale, d'altra parte, nei commi richiamati in rubrica, realizza un affidamento diretto là dove individua e pertanto autorizza lo specifico operatore economico indicato dall'art. 1 (Ferrovie della Calabria S.r.l.) allo svolgimento del servizio di noleggio con conducente di cui alla legge n. 21/1992.

È evidente pertanto la lesione della predetta competenza statale, nella misura in cui il legislatore regionale affida direttamente ad un unico soggetto, e precisamente la società Ferrovie della Calabria S.r.l., le autorizzazioni per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente, incidendo così sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato.

La legge regionale, inoltre, appare lacunosa nella parte in cui non chiarisce come saranno gestite le autorizzazioni (definite «non cedibili») da parte di Ferrovie della Calabria s.r.l. ed in particolare come saranno individuati i conducenti che effettivamente svolgeranno il servizio. Anche se l'attività autorizzata fa riferimento all'attività di noleggio con conducente di cui alla legge n. 21 del 1992, infatti, in realtà la legge regionale qui in esame si limita a rinviare per non meglio precisati aspetti ad una disciplina successiva (*cfr.* art. 1, comma 2 della legge regionale impugnata), là dove la legge quadro di riferimento (n. 21/2992), per quanto detto, demanda alla regolamentazione a livello comunale quanto al numero dei mezzi da adibire al servizio (dall'art. 1 della legge regionale, per contro, già individuato unilateralmente e con riferimento al singolo caso, nel numero massimo di duecento autovetture), alle modalità di svolgimento del servizio ed alle relative tariffe, ai requisiti ed alle condizioni di rilascio.

Ai fini dello scrutinio di legittimità si richiama, pertanto, la copiosa giurisprudenza di codesta Corte che riconduce la disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica — in cui rientra il trasporto pubblico locale — alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e «perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio» (*ex plurimis*: sentenza n. 2 del 2014 e le sentenze, ivi richiamate, n. 46 del 2013; n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 del 2010).

Sebbene, infatti, per alcuni aspetti il servizio di trasporto locale può costituire oggetto della potestà legislativa regionale (di tipo residuale), nondimeno anche su di esso lo Stato è chiamato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. ad esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, invero, «stante la natura “trasversale” e il carattere “finalistico” della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006)» (Corte costituzionale n. 56 del 2020).

Spetta, pertanto, al legislatore nazionale, sulla base di tale giurisprudenza, fissare regole e tempistiche delle procedure di affidamento dei servizi nell'ambito dei trasporti pubblici locali, in modo da consentire l'apertura al mercato di nuovi operatori,



nonché disciplinare il regime transitorio, secondo principi uniformi e coerenti per l'intero territorio nazionale. (inter alia, v. anche sentenza Corte costituzionale n. 38 del 21 e le analoghe sentenze n. 16 del 2021, n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006).

Con la sentenza n. 56 del 2020, codesta Corte ha poi espressamente confermato che «la disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della “tutela della concorrenza”, ponendosi in luce anche l'esigenza di assicurare una disciplina uniforme in quanto, “intervenendo direttamente sull'organizzazione e sullo svolgimento del servizio di NCC, il legislatore statale ha adottato misure dirette allo scopo di assicurarne l'effettiva destinazione a un'utenza specifica e non indifferenziata e a evitare interferenze con il servizio di taxi, con l'obiettivo di rafforzare, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco. La sintesi fra tutti questi interessi richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salvo restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali».

Di qui la chiara invasione della competenza esclusiva statale da parte del legislatore regionale.

b) Successivamente alla legge quadro n. 21 del 1992, a regolare la materia degli autoservizi pubblici non di linea è stato più di recente introdotto l'art. 10-bis del decreto-legge 14 dicembre 2018 («Disposizioni straordinarie in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e la pubblica amministrazione») rubricato «Misure urgenti in materia di autoservizi non di linea».

Tale disposizione, al terzo comma, prevede l'istituzione presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle titolari di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozze e natante, affidando ad apposito decreto ministeriale la individuazione delle specifiche tecniche di attuazione e le modalità di registrazione.

Lo stesso articolo, al comma 6, statuisce, inoltre, che «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozetta e natante».

Di qui l'ulteriore profilo di contrasto delle norme regionali qui impugnate con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per il tramite della violazione anche di tale disposizione statale, tenuto conto che il rilascio — prima e a prescindere dalla operatività del registro e dalla relativa iscrizione da parte del soggetto autorizzato — si pone in contrasto frontale con la disposizione transitoria di divieto di rilascio di nuove autorizzazioni tradendo, dunque, lo spirito pro-concorrenziale e le ragioni di uniformità poste a base di tale previsione.

La norma regionale, infatti, favorendo un operatore determinato finisce con l'invadere, sotto il profilo della limitazione apportata alla possibile apertura al mercato, la materia posta dal legislatore statale a tutela della «concorrenza». Tale nozione, riflettendo quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010) va intesa in senso ampio ricomprensivo in essa sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato»)» (ex plurimis, sentenza n. 137 del 2018).

L'operatore affidatario così individuato in via diretta dalla legge regionale n. 16/23, occuperà, sulla base di una norma al medesimo esclusivamente rivolta e in deroga al principio di *par condicio*, settori di mercato sottraendoli ai futuri nuovi entranti, per contro costretti all'attesa dell'operatività del registro e della relativa iscrizione sulla base di regole uniformi e paritarie, così determinando una limitazione del libero dispiegarsi della concorrenza tra soggetti potenzialmente beneficiari delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di NCC.

La norma regionale in esame si pone, dunque, in contrasto anche con la disposizione statale sopra richiamata che, nel regolare le modalità di accesso al mercato secondo regole uniformi e tali da assicurare parità di trattamento, costituisce anch'essa espressione ed esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

Né, in senso contrario, è possibile richiamare la disposizione di cui all'art. 6 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, che attribuisce ai comuni la facoltà di bandire concorsi straordinari, in conformità o in deroga alla prevista programmazione numerica, per l'assegnazione a titolo gratuito o oneroso di nuove licenze (art. 6, lettera b), o di rilasciare titoli autorizzatori temporanei o stagionali, non cedibili, per fronteggiare eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza (art. 6, lettera e).



In disparte il fatto che per quanto si dirà oltre, la invocata disposizione non consente di superare la censura relativa alla violazione del preceitto di cui all'art. 118 della Costituzione, essendo la relativa competenza autorizzatoria attribuita dalla legge quadro n. 21/1992 ai comuni e non alla regione, va in ogni caso rilevato che, a fronte del generale divieto — nelle more della attivazione del registro — di rilasciare nuovi titoli autorizzatori introdotto dal citato art. 10-bis, comma 6 del decreto-legge n. 135/2018, non è percorribile la via dell'applicazione di una norma precedente, quale è l'art. 6 del decreto-legge n. 223/2006, che, in concreto, si tradurrebbe in un agevole strumento per eludere il richiamato divieto. L'art. 6, infatti, a ben vedere, non può che ritenersi non operante a fronte di un divieto, successivamente introdotto e, per quanto detto, posto da norme statali espres- sione del principio di tutela della concorrenza, di rilasciare nuove licenze nelle more della istituzione del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi o per il noleggio con conducente.

## II. Violazione del principio di sussidiarietà - art. 118 Cost.

Le medesime disposizioni come sopra impugnate, sottraggono inoltre competenze che la richiamata normativa statale di riferimento ascrive in capo ai comuni.

Come sopra ricordato, l'art. 5 della legge quadro n. 21/1992 affida ai comuni una serie di compiti in materia di regolamentazione dell'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. Questi, in particolare, nel predisporre i relativi regolamenti stabiliscono:

- a) il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio;
- b) le modalità per lo svolgimento del servizio;
- c) i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi;
- d) i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

Di qui anche l'ulteriore violazione, sempre ad opera dei medesimi due commi dell'art. 1 della legge regionale n. 16/23, ritenuti già in contrasto con la disciplina statale di riferimento, del principio di sussidiarietà consacrato dall'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

La norma regionale, infatti, oltre a stabilire l'affidamento nei confronti di Ferrovie della Calabria S.r.l. al secondo comma disciplina in parte il rilascio dei titoli autorizzatori di cui al comma 1 (quanto al numero massimo di titoli rilasciabili), demandando, senza ulteriori specificazioni, ad una normativa «specifica disciplina normativa» allo stato indeterminata, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

Si determina, dunque, uno spostamento della competenza riconosciuta ai comuni dalla richiamata legge statale (art. 5), in capo alle regioni e ciò, in ordine ad una competenza regolatoria che il legislatore — nei tratti essenziali della disciplina dell'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, tra cui rientrano i servizi di NCC, relativi al numero e tipo di veicoli, ai criteri e modalità di svolgimento del servizio e requisiti e condizioni di esercizio dell'attività — ha espressamente demandato ai comuni.

P.Q.M.

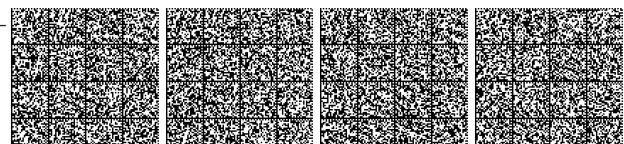
*Si conclude affinché sia dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale della Calabria 20 aprile 2023, n. 16, per i motivi sussposti.*

*Si deposita l'attestazione di approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, della determinazione di proposizione del ricorso, in data 22 giugno 2023, nonché l'allegata relazione della P.C.M.*

Roma, 23 giugno 2023

*L'Avvocato dello Stato: PALMIERI*

23C00120



*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 24 luglio 2023  
(del Tribunale di Salerno)*

**Parlamento - Immunità parlamentari – Procedimento civile instaurato dalla dott.ssa M. M., all'epoca dei fatti  
Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Cosenza, per il risarcimento dei  
danni non patrimoniali asseritamente patiti, a seguito delle dichiarazioni ritenute diffamatorie rese dagli  
onorevoli G. M. e R. O. – Deliberazione di insindacabilità della Camera dei Deputati.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 27 luglio 2022.

## TRIBUNALE DI SALERNO

### PRIMA SEZIONE CIVILE

Il sottoscritto dott. Roberto Ricciardi, Giudice in servizio presso la Prima Sezione civile del Tribunale di Salerno, premesso:

che il sottoscritto è stato designato alla trattazione del giudizio iscritto presso il Tribunale di Salerno al n. 12225/2019 e vertente tra Manzini Marisa, da un lato, e Santelli Jole, Mulè Giorgio e Occhiuto Roberto, dall'altro;

che a seguito del decesso di Santelli Jole avvenuto in corso di causa, il giudizio è poi proseguito nei soli confronti degli onorevoli Mulè e Occhiuto;

che il giudizio ha per oggetto la richiesta risarcitoria per danni non patrimoniali, avanzata da Manzini Marisa, all'epoca dei fatti Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Cosenza, a seguito delle dichiarazioni ritenute diffamatorie rese dai parlamentari Mulè Giorgio e Occhiuto Roberto, nell'ambito di una conferenza convocata in data 13 maggio 2019 presso la sala stampa della Camera dei deputati;

che nel corso della conferenza — indetta con il dichiarato scopo di reagire ad un complotto ordito nei confronti del sindaco di Cosenza Occhiuto Mario, fratello dell'On. Roberto — gli onorevoli Mulè e Occhiuto parlavano, tra l'altro, di «mala giustizia» e di «metodi scorretti», insinuando il sospetto che la dott.ssa Manzini avesse agito sotto le direttive del senatore Morra, al fine di ottenere prestigiosi incarichi dalla Commissione Antimafia;

che la difesa degli onorevoli Mulè e Occhiuto ha sostenuto, tra l'altro, la insindacabilità delle opinioni espresse ex art. 68 della Costituzione, in quanto dichiarazioni rese nell'esercizio delle loro funzioni di parlamentari, chiedendo pertanto la assunzione dei provvedimenti conseguenziali, in termini di rigetto della domanda risarcitoria proposta dalla dott.ssa Manzini, in quanto improcedibile;

che il sottoscritto, con ordinanza depositata in data 13 gennaio 2022, ha sostanzialmente rigettato la richiesta, pur in mancanza di un espresso provvedimento in tal senso, avendo disposto la prosecuzione della fase istruttoria (sul valore di rigetto implicito della istanza in caso di silenzio, *cfr.* Cassazione n. 25739/2014);

che successivamente, in data 27 luglio 2022, la Assemblea della Camera dei deputati, come da nota fatta per venire dal suo Presidente, ha deliberato che «i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse dal parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione», da cui la implicita declaratoria di improcedibilità della azione civile proposta da Manzini Marisa;

che è, pertanto, evidente il contrasto tra quanto deliberato dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere ed il contenuto sostanziale della ordinanza resa dall'ufficio in data 13 gennaio 2022, dovendosi anzitutto stabilire, secondo l'insegnamento della adita Corte, se sussiste nesso eziologico tra le dichiarazioni rese e la funzione parlamentare svolta;

che, dunque, esiste un conflitto, la cui risoluzione non può che spettare alla Corte costituzionale (*ex multis* ordinanze n. 139 e 91/2016);



*P.Q.M.*

*Promuove conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con riferimento alla delibera adottata dalla Assemblea della Camera dei deputati in data 27 luglio 2022;*

*Chiede, pertanto, che venga dichiarata la ammissibilità del presente ricorso ex art. 37, legge n. 87/1953 con tutte le conseguenze di legge;*

*Manda alla Cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Manda alla Cancelleria per la trasmissione del presente ricorso al Presidente del Tribunale per doverosa conoscenza.*

Salerno, 16 gennaio 2023

*Il Giudice designato: RICCIARDI*

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 154/2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Prima Serie speciale, n. 29 del 19 luglio 2023.

**23C00139**

---

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2023-GUR-031) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 3 0 8 0 2 \*

€ 11,00

