

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 37

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 settembre 2023

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

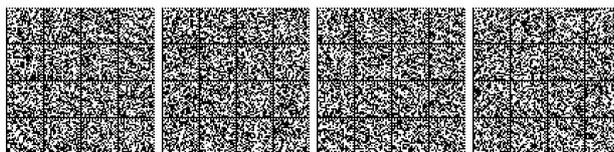




S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria l'11 agosto 2023 (della Regione autonoma della Sardegna)
Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 87 del 2023 che dispone l'annullamento delle deliberazioni della Giunta regionale della Regione autonoma Sardegna del 9 ottobre 2018 e dei relativi decreti del Presidente della Regione del 20 novembre 2018 afferenti alla decadenza dei concessionari dalle concessioni di derivazione idrica in essere, comprese quelle di grande derivazione idroelettrica.
 - Sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 87 del 1° marzo 2023, depositata in cancelleria il 12 maggio 2023. Pag. 1
- N. 112. Ordinanza del Tribunale di Ravenna del 12 giugno 2023
Lavoro – Cassa integrazione guadagni – Norme in materia di mobilità – Indennità di mobilità – Corresponsione anticipata ai lavoratori in mobilità che ne facciano richiesta per intraprendere un'attività autonoma – Esclusione, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, considerata diritto vivente, della compatibilità dell'indennità di mobilità percepita ratealmente e periodicamente con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, con conseguente imposizione al lavoratore autonomo di richiedere la corresponsione anticipata dell'indennità, a pena della perdita del diritto.
 - Legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), art. 7, comma 5; regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155,] art. 77; regio decreto 7 dicembre 1924, n. 2270 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria), art. 52. Pag. 7
- N. 113. Ordinanza del Tribunale di Padova del 22 maggio 2023
Edilizia e urbanistica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Veneto – Previsione che annovera, tra i requisiti di accesso al servizio, la residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni.
 - Legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), art. 25, comma 2, lettera a)..... Pag. 14
- N. 114. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 26 maggio 2023
Reati e pene – Cause di non punibilità - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto – Ambito di applicabilità – Previsione secondo cui, ai fini della determinazione della pena detentiva di cui al primo comma dell'art. 131-bis cod. pen., non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale e, in quest'ultimo caso, non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69 cod. pen.
 - Decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 2; codice penale, art. 131-bis, quarto comma (nella formulazione originaria, quinto comma nella formulazione attuale).



In subordine: Reati e pene – Cause di non punibilità - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto – Ambito di applicabilità - Previsione secondo cui, ai fini della determinazione della pena detentiva di cui al primo comma dell’art. 131-*bis* cod. pen., non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.

- Codice penale, art. 131-*bis*, quarto comma (nella formulazione originaria; quinto comma nella formulazione attuale)..... Pag. 23

N. 115. Ordinanza del Tribunale di Ancona del 17 aprile 2023

Reati e pene - Danneggiamento – Regime di procedibilità – Mancata previsione della punibilità a querela della persona offesa anche nel caso di cui al secondo comma, numero 1), dell’art. 635 cod. pen. quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall’art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari)..... Pag. 36



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria l'11 agosto 2023
(della Regione autonoma della Sardegna)

Energia - Concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico - Sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 87 del 2023 che dispone l'annullamento delle deliberazioni della Giunta regionale della Regione autonoma Sardegna del 9 ottobre 2018 e dei relativi decreti del Presidente della Regione del 20 novembre 2018 afferenti alla decadenza dei concessionari dalle concessioni di derivazione idrica in essere, comprese quelle di grande derivazione idroelettrica.

– Sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 87 del 1° marzo 2023, depositata in cancelleria il 12 maggio 2023.

Ricorso per conflitto di attribuzioni della Regione autonoma della Sardegna (C.F. 80002870923), con sede legale in Cagliari, viale Trento n. 69, in persona del Presidente della Giunta regionale, dott. Christian Solinas, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del 10 agosto 2023 n. 27/9 (doc. n. 1), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, come da procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Alessandra Putzu (c.f.: PTZL-SN73B41F979D; fax: 070/6062418; posta elettronica certificata: aputzu@pec.regione.sardegna.it) e dall'avv. Mattia Pani (cod. fisc.: PNAMTT74P02B354J; fax: 070/6062418; posta elettronica certificata: mapani@pec.regione.sardegna.it) dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliata presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, via Lucullo n. 24;

Contro lo Stato nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con notifica anche al Tribunale superiore delle acque pubbliche, in sede di legittimità, ai sensi dell'art. 27, comma 2, delle norme integrative, e al Ministero della giustizia, nella persona del Ministro in carica;

Per la dichiarazione che non spetta allo Stato e per esso al giudice ordinario o al giudice speciale, quale il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in sede di legittimità, secondo gli articoli 116, 117, primo comma, 101, e 134 della Costituzione, il potere di disapplicare le leggi regionali con conseguente lesione delle funzioni legislative della Regione autonoma della Sardegna riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto speciale per la Regione Sardegna, lesione avvenuta con la sentenza n. 87/2023 (doc. n. 2) pronunciata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche, in sede di legittimità, nella Camera di consiglio del 1° marzo 2023, depositata in cancelleria il 12 maggio 2023, nei procedimenti riuniti R.G. n. 182, 183, 184 del 2018, conosciuta in data 26 giugno 2023; nonché per l'annullamento della stessa sentenza n. 87/2023 del Tribunale superiore delle acque pubbliche pronunciata, in sede di legittimità, nella Camera di consiglio del 1° marzo 2023, depositata in cancelleria il 12 maggio 2023, nei procedimenti riuniti R.G. n. 182, 183, 184 del 2018 con cui la riportata lesione è stata affermata e concretamente esercitata.

Con la sentenza avverso la quale si rivolge il presente conflitto, il Tribunale superiore delle acque pubbliche, adito ai sensi dell'art. 143 regio decreto 1775/1933, si pronuncia sui ricorsi proposti dalla società Enel Produzione S.p.a.(1) con i quali si censurano le scelte legislative del Consiglio regionale sardo (eccependo numerose questioni di legittimità costituzionale), in particolare quelle effettuate con l'art. 16 della legge regionale n. 17/2000 e con la legge regionale n. 19/2006, attuate con le deliberazioni di giunta impugnate.

Le scelte del legislatore invise alla società Enel Produzione S.p.a. — che asserisce di essere concessionario dei sistemi idrici Taloro; Alto Flumendosa — Sa Teula; Coghinas — sono quelle che hanno disposto la decadenza di tutti i concessionari dalle concessioni di derivazione idrica in essere, comprese quelle di grande derivazione idroelettrica [art. 16 legge regionale n. 17/2000 e art. 11 legge regionale n. 19/2006], al fine di addivenire ad una gestione integrata, multisettoriale, del Distretto idrografico della Sardegna (art. 2 legge regionale n. 19/2006) e consentire in linea gene-

(1) Iscritti al ruolo generale del TSAP con i numeri 182/2018 per la DGR 49/12 e consecutivo D.P.R.S. n. 104; 183/2018 per la DGR 49/11 e conseguente D.P.R.S. n. 103; 184/2018 per la DGR 49/10 e conseguente D.P.R.S. n. 102; riuniti ai fini della decisione.



rale, e in particolare nelle situazioni di grave emergenza idrica, di destinare la risorsa idrica, in quanto bene pubblico primario e fattore fondamentale di civiltà e di sviluppo per gli utilizzi primari, come sanciti nella direttiva n. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 e nel decreto legislativo n. 152/2006.

Per consentire un'effettiva gestione integrata, la legge regionale n. 19/2006 ha disposto che il Sistema Idrico Multisetoriale Regionale — definito dall'art. 3, comma 1, lettera c) della legge regionale n. 19/2006, come «l'insieme delle opere di approvvigionamento idrico e di adduzione che, singolarmente o perché parti di un sistema complesso, siano suscettibili di alimentare, direttamente o indirettamente, più aree territoriali o più categorie differenti di utenti» — è affidato in gestione all'Ente acque della Sardegna, ENAS, (ente strumentale della Regione, già ERIS — Ente delle risorse idriche della Sardegna,) al fine di garantire — sotto il controllo e la pianificazione della Regione e dell'Autorità di Bacino — la gestione e il controllo delle risorse idriche, nonché tutte le connesse attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture (art. 18).

Le deliberazioni della Giunta regionale n. 49/12 (doc. 4), 49/11 (doc. n. 6) e 49/10 (doc. n. 8) del 9 ottobre 2018 e i consecutivi decreti del Presidente della Regione, i numeri 104 (doc. 5), 102 (doc. 7), e 103 (doc. 9), del 20 novembre 2018, oggetto di impugnazione dinanzi al TSAP — in esecuzione delle leggi regionali n. 17/2000 e n. 19/2006 — davano attuazione pratica al disposto normativo, statuendo: di confermare:

[DGR 49/12] relativamente alle opere idrauliche facenti parte del sistema Taloro, quanto disposto con delib. G.R. n. 19/21 del 27 maggio 2014, (doc. n. 4);

[DGR 49/11]: «relativamente alle opere idrauliche facenti parte del Sistema 6 - Sud orientale 6A Alto Flumendosa — Sa Teula, quanto disposto con delib. G.R. n. 19/19 del 27 maggio 2014» (doc. n. 6);

[DGR 49/10]: «relativamente alle opere idrauliche facenti parte del sistema Coghinas — Mannu di Portotorres, quanto disposto con delib. G.R. n. 19/20 del 27 maggio 2014»; (doc. n. 8);

e di approvare «l'elenco sintetico delle opere (allegato n. 1); la corografia delle opere (allegato n. 2); l'individuazione cartografica e le caratteristiche tecniche delle opere da trasferire (allegato n. 3), che costituiscono la seconda integrazione al Sistema Idrico Multisetoriale Regionale, come definite dal comma 1, lettera c) dell'art. 3 della legge regionale n. 19/2006;

di accertare, in base all'art. 16 della legge regionale n. 17/2000 e dell'art. 25 del regio decreto n. 1775/1933, l'intervenuta scadenza, in data 9 settembre 2001, del termine della concessione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1877 del 25 marzo 1950 e della successiva concessione integrativa di cui al decreto emesso dall'Assessore dei lavori pubblici di concerto con l'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 268 del 3 marzo 1977;

di prendere atto, conseguentemente, ai sensi dell'11, comma 2-bis, della legge regionale n. 19/2006, della conservazione, da parte della Regione, della titolarità delle concessioni di derivazione rilasciate all'Enel e scadute in data 9 settembre 2001, e di trasferire, con decorrenza 1° gennaio 2019, ai sensi del comma 1, dell'art. 30 della legge regionale n. 19/2006, all'Ente Acque della Sardegna la gestione delle relative opere di cui all'elenco dell'allegato 1;

di disporre il subentro, a partire dalla data del 1° gennaio 2019, dell'Ente Acque della Sardegna in tutti i contratti di fornitura di acqua all'ingrosso, stipulati dall'Enel in qualità di gestore delle infrastrutture di cui all'allegato 1, con i soggetti competenti alla distribuzione di acqua per usi settoriali;

di seguire, in applicazione della legge regionale in oggetto, il seguente iter procedurale ...» (cfr: doc. n. 4).

Il TSAP, con la sentenza n. 87/2023, dei ricorsi riuniti, accoglie il motivo denunciante la violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990 per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, annullando le deliberazioni dell'organo esecutivo regionale sebbene, i provvedimenti impugnati sono stati adottati, come ha rilevato lo stesso Giudice, «*ope legis*».

L'annullamento, invero, era precluso sia dalla pacifica circostanza che le deliberazioni non erano affette dal vizio di violazione di legge, sia dal chiaro disposto dell'art. 21-octies legge n. 241/1990 per cui «Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.»

Per avviare alle rappresentate insuperabili preclusioni di annullamento degli atti impugnati, il Giudice delle Acque, dopo avere rilevato in molteplici passaggi della stessa pronuncia che l'organo esecutivo regionale «s'è limitato/a, in via ricognitiva, a dichiarare la decadenza o scadenza, *ope legis*, delle concessioni di grandi derivazioni in capo ad Enel», ha ritenuto di annullare le deliberazioni, previa disapplicazione delle leggi regionali n. 16/2000 e n. 19/2006, sull'assunto che le leggi regionali, avendo natura di leggi provvedimento, dovevano essere disattese e, conseguentemente, non vincolavano il contenuto delle deliberazioni n. 49/12, 49/11 e 49/10 del 9 ottobre 2018 e dei relativi D.P.R.S..

La volontà dispositiva della sentenza n. 87/2023 (cfr: pagg. 7 ss. doc. n. 2) di disapplicare e/o sostanzialmente annullare unitamente alle deliberazioni di giunta impugnature le leggi regionali n. 17/2000 e 19/2006 può facilmente rilevarsi dalla sintassi utilizzata dal Tribunale delle Acque nella parte motiva della decisione: «Le deliberazioni regionali impugnature hanno accertato il subentro di Enas nella titolarità delle concessioni Enel in forza degli articoli 11, 30 legge regionale 6 dicembre 2006 n. 19



(Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e 16 legge regionale n. 17/2000, disponendo, conseguentemente il trasferimento degli impianti. L'art. 11 legge regionale n. 19/2006 (intitolato «Disposizioni concernenti l'utilizzazione delle risorse idriche») prevede «il subentro della Regione nella titolarità di tutte le concessioni di acqua pubblica, o dei titoli a derivare comunque denominati in corso in capo ad enti pubblici o partecipazione pubblica che utilizzino o prevedano l'utilizzo delle infrastrutture inserite nel sistema idrico multisettoriale regionale ...». A sua volta l'art. 30 legge regionale cit. (intitolato «Trasferimento di gestione»), oltre ad estendere la platea dei soggetti titolari delle concessioni — non più circoscritta agli enti pubblici o a partecipazione pubblica — dispone che coloro i quali «alla data di entrata in vigore della presente legge gestiscono singoli impianti del sistema idrico multisettoriale regionale cessano nell'attività di gestione a decorrere dall'effettiva operatività del nuovo soggetto gestore delle opere rientranti nel sistema idrico multisettoriale regionale». Nel *continuum* normativo volto al trasferimento della gestione ad Enas delle opere relative alle concessioni, l'art. 16 legge regionale n. 17/2000 ha previsto che «Le concessioni di derivazione idrica in essere, comprese quelle di grande derivazione idroelettrica, che alla data di entrata in vigore della presente legge risultano operanti da più di trent'anni, comunque sia stata definita o ridefinita la scadenza originaria, possono essere esercitate fino alla data di un anno successivo all'entrata in vigore della presente legge e rideterminate sola in seguito alla verifica, da parte dell'autorità concedente». 6.2 Quest'ultima norma — va sottolineato —, inserita «incidentalmente» nella legge finanziaria *omnibus* della Regione, per la prima volta, prende in considerazione le concessioni di grande derivazione operanti da più di trent'anni in Regione, decretandone la decadenza decorso un anno dall'entrata in vigore della norma.»

Il Giudice delle acque, nel riportato paragrafo della sentenza, ha ricostruito il quadro normativo della Regione Sardegna sulle concessioni di grande derivazione idroelettrica — tra le quali ha chiaramente contemplato quelle in gestione all'ENEL, oggetto delle delibere di Giunta impugnate dinanzi al TSAP —, rilevando come sia la stessa legge regionale a prevedere che a decorrere dall'effettiva operatività del nuovo soggetto gestore delle opere rientranti nel sistema idrico multisettoriale regionale i precedenti gestori dei singoli impianti del sistema idrico multisettoriale regionale cessano nell'attività di gestione. L'art. 30 legge regionale n. 19/2006, sulla base dell'interpretazione del TSAP, ha chiaramente trasferito ad ENAS la gestione delle opere relative alle concessioni, concludendo quell'acquisizione già intrapresa con la legge regionale n. 17/2000: «Nel *continuum* normativo volto al trasferimento della gestione ad Enas delle opere relative alle concessioni».

Nel prosieguo della sentenza, il Tribunale delle acque, ha, poi, rilevato che «6.3 Sul piano classificatorio delle fonti normative, la norma — con contenuto particolare e concreto, diretta ai titolari delle concessioni di grande derivazione ed avente lo scopo di completare il sistema idrico multisettoriale regionale va qualificata come legge o norma provvedimento (*cf.*, fra le tante, con specifico riguardo ai parametri richiamati, Corte costituzionale, numeri 154 del 2013, 137 del 2009 e numeri 20 del 2012, 270 del 2010). Ed, in quanto carente dei requisiti tipici della generalità ed innovatività, la norma ha carattere di legge solo in senso formale. La conclusione attinta sul piano teorico trova riscontro su quello pragmatico-empirico. Ciascuna delle deliberazioni della Giunta regionale impugnate espressamente (*cf.* pagg. 3 e 4 paragrafo *b*) s'è assunta il compito: «di accertare in base all'art. 16 della legge regionale n. 17/2000 e all'art. 25 del regio decreto 1775/1933 l'intervenuta scadenza in data 9.09.2021 del termine della concessione» di grande derivazione Enel. Sicché, sull'implicito presupposto che l'effetto giuridico è stato prodotto direttamente dalla norma di legge regionale; l'atto amministrativo (*recte*: la singola deliberazione della Giunta) s'è limitato/a, in via ricognitiva, a dichiarare la decadenza o scadenza, *ope legis*, delle concessioni di grandi derivazioni in capo ad Enel, per la prima volta — va sottolineato — nominativamente indicata come destinataria della norma di legge. 6.4 In definitiva, Enel, titolare delle concessioni di grande derivazione prorogate al 31 marzo 2029, è stata coinvolta formalmente, quale mera destinataria finale) nel procedimento solo «a giochi fatti», al momento dell'adozione dell'atto conclusivo del procedimento stesso.»

Dalle riportate motivazioni della sentenza, si può percepire la grave violazione delle attribuzioni legislative statutariamente assegnate alla Regione Sardegna e la conseguenze grave illegittimità ed eccesso di potere giurisdizionale in cui è incorso il TSAP, nella misura in cui, per un verso, ha chiaramente compresso le potestà legislative della ricorrente e, per altro verso, si è sostituito a codesta Ecc.ma Corte costituzionale nel deliberatamente disporre di non applicare una norma in vigore per quanto la stessa mai sia stata dichiarata illegittima.

Il TSAP annulla le deliberazioni della Giunta regionale sarda n. 49/12, 49/10, 49/11 del 9 ottobre 2018 e i decreti del Presidente della Regione n. 104, 102 e 103 del 20 novembre 2018, sebbene, come si legge in sentenza, l'organo esecutivo regionale «s'è limitato/a, in via ricognitiva, a dichiarare la decadenza o scadenza, *ope legis*, delle concessioni di grandi derivazioni in capo ad Enel».

Il motivo inerente alla violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990 viene accolto dal Tribunale delle acque, sulla base dell'assunto che le leggi regionali, avendo natura di leggi provvedimento, possono essere disattese e, conseguentemente, non hanno carattere vincolante sul contenuto dei provvedimenti impugnati.

Nel prosieguo della sentenza n. 87/2023 è ulteriormente rilevabile l'abuso di potere, la violazione di legge ed il conflitto di attribuzioni in cui incorre il Tribunale delle Acque: «7.2 Assume rilievo paradigmatico l'orientamento recente della Corte costituzionale che, pur senza mettere in discussione il tema della «riserva di amministrazione» nel nostro ordinamento, ha valorizzato le modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi, precisando che «esse non possono rimanere confinate nella sfera



dei dati di fatto, ma devono poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa regionale» *cf.*, da ultimo Corte costituzionale n. 116 del 2020). Si ribadisce che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela».

7.3 L'orientamento più recente del giudice delle leggi – sebbene mosso dall'esigenza di estendere lo scrutinio di legittimità costituzionale delle leggi c.d. provvedimento – valorizza assiologicamente il ruolo svolto dal procedimento amministrativo nell'amministrazione partecipativa disegnata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, quale limite intrinseco alla scelta legislativa sottesa all'adozione di leggi e norme provvedimento.

7.4 Limite che nel caso in esame la Regione resistente non ha osservato. ...

7.5 Conclusivamente sul punto, la decadenza delle concessioni di grande derivazione disposta *ex lege* dall'art. 16 legge regionale n. 17/2000, lungi da escludere *ipso facto* le garanzie presidiate dal procedimento amministrativo – secondo il recente orientamento della Corte costituzionale sostanzialmente condiviso dal TSAP con le sentenze richiamate – avrebbe dovuto essere preceduta dalla partecipazione al procedimento della società concessionaria».

L'organo giudicante, pur essendosi avveduto che l'effetto giuridico dei provvedimenti impugnati è stato prodotto direttamente dalla norma di legge regionale, e conseguentemente il contenuto dispositivo degli stessi non sarebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, al fine di accogliere «il secondo motivo di impugnazione» dei ricorsi introduttivi numeri 182, 183, 184 del 2018 «denunciante la violazione dell'art. 7 legge n. 241/90», valuta [«la norma – con contenuto particolare e concreto, diretta ai titolari delle concessioni di grande derivazione ed avente lo scopo di completare il sistema idrico multisettoriale regionale ...»] e la giudica «in quanto carente dei requisiti tipici della generalità ed innovatività, la norma ha carattere di legge solo in senso formale»] la legittimità costituzionale delle leggi regionali che vincolano il contenuto degli atti impugnati e qualificandole quali leggi provvedimento, sostanzialmente ne annulla gli effetti vincolanti [estendendo lo scrutinio di legittimità costituzionale delle leggi c.d. provvedimento e ritenendo di poter statuire il limite intrinseco alla scelta legislativa regionale alla pari della Corte costituzionale] e, conseguentemente, fa venire meno la preclusione di annullamento degli atti impugnati ai sensi dell'art. 21-*octies* della legge n. 241/1990 [in considerazione del fatto che detto limite intrinseco alla scelta legislativa, nel caso in esame, la Regione resistente – *rectius* il Consiglio regionale sardo — non ha osservato].

In detto contesto normativo, in ragione del contenuto delle leggi regionali — puntualmente richiamate in sentenza — e degli atti ricognitivi in commento, il TSAP non avrebbe potuto dichiarare l'illegittimità delle deliberazioni della Giunta regionale Sarda, se prima, e dunque a monte, la Corte costituzionale non avesse preventivamente accolto la questione di presunta illegittimità costituzionale delle leggi regionali.

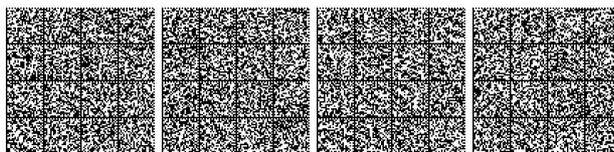
Il TSAP annulla le deliberazioni della Giunta regionale sarda numeri 49/12, 49/10, 49/11 del 9 ottobre 2018 e i decreti del Presidente della Regione numeri 104, 102 e 103 del 20 novembre 2018, sebbene, lo si ribadisce, l'organo esecutivo regionale «s'è limitato/a, in via ricognitiva, a dichiarare la decadenza o scadenza, *ope legis*, delle concessioni di grandi derivazioni in capo ad Ene!».

Ebbene, qualunque Giudice può ritenere che una legge statale o regionale non abbia i requisiti tipici delle leggi e/o che sia in contrasto con i dettami costituzionali e/o che sia irragionevole, nondimeno a quel Giudice, come anche al Tribunale superiore delle acque pubbliche, è precluso di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle norme come pure gli è precluso statuire sui limiti di scelta imposti all'organo legislativo trattandosi di facoltà, poteri ed attribuzioni rimesse in via esclusiva solo ed esclusivamente a codesta Ecc.ma Corte.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, e su questo si fonda la principale censura oggetto del presente ricorso, invece di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi codesta Ecc.ma Corte costituzionale, ha affermato esplicitamente il proprio potere di statuire la natura provvedimentale delle leggi regionali e, conseguentemente, di disapplicarle, e sostanzialmente annullarle, considerandole alla stregua di un mero atto amministrativo le cui scelte, del Consiglio della Regione Sardegna, debbano essere partecipate ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990.

Nel fare questo, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha palesemente abusato dei poteri che la Costituzione gli attribuisce, divenendo giudice della legge regionale in patente violazione dei valori costituzionali sanciti dagli articoli 101 e 134 della Costituzione, e interferendo, così facendo, nelle funzioni legislative attribuite alla Regione Sardegna dalla Costituzione e dallo Statuto Speciale approvato con legge costituzionale.

La Regione autonoma della Sardegna, nel rilevare, all'atto della conoscenza delle motivazioni, in data 26 giugno 2023, che la sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 87/2023, pronunciata nella Camera di consiglio del 1° marzo 2023 e pubblicata il 12 maggio 2023, costituisce atto dello Stato che interferisce nella sfera di competenza assegnata dalla Costituzione e dallo Statuto Speciale per la Regione autonoma della Sardegna, solleva il presente conflitto di attribuzioni per le seguenti ragioni di



DIRITTO

Violazione degli articoli 116, 117, primo comma, 101 e 134 della Costituzione; Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lettera l) dello Statuto Speciale per la Sardegna approvato con legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1946.

Dalle riportate motivazioni della sentenza n. 87/2023, è immediatamente percepibile il carattere invasivo e costituzionalmente lesivo delle statuizioni del Tribunale delle Acque nella parte in cui si dilunga a valutare e giudicare la natura provvedimentale delle leggi regionali; come pure è platealmente percettibile la lesione delle potestà legislative della Regione nella parte in cui si attribuisce la competenza a sindacare i limiti alle scelte legislative.

Le stesse sentenze della Corte costituzionale, citate nella pronuncia oggetto di ricorso, decretano in modo costante che le leggi provvedimento sono «disposizioni che hanno contenuto particolare e concreto ... esse devono per soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2017, n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale «deve essere “valutata in relazione al loro specifico contenuto” (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), “essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenza n. 288 del 2008)”» (sentenza n. 181 del 2019).» (Corte Cost. sentenza n. 116/2020; evidenziazioni della scrivente; conforme anche sentenza n. 186 del 25 luglio 2022).

È evidente che il Giudice delle acque ha omesso di effettuare le richiamate valutazioni e di devolverle all'organo competente a deciderle, ovvero la Corte costituzionale, arrogandosi la competenza a valutare, [peraltro errando, che la legge regionale n. 17/2000, art. 16, — «con contenuto particolare e concreto, diretta ai titolari delle concessioni di grande derivazione ed avente lo scopo di completare il sistema idrico multisettoriale regionale»] e giudicare [«qualificandola come legge o norma provvedimento (*cf.*, fra le tante, con specifico riguardo ai parametri richiamati, Corte costituzionale, numeri 154 del 2013, 137 del 2009 e numeri 20 del 2012, 270 del 2010)] la legittimità delle leggi e i limiti a cui il legislatore regionale deve sottostare.

La legge in argomento, peraltro, è pienamente in vigore e produttiva di effetti ormai da quasi venti anni a dimostrazione della piena e pacifica efficacia che la stessa ha avuto ed ha su tutte le concessioni del distretto idrografico della Sardegna.

Così disponendo, il TSAP e la sentenza impugnata interferiscono nella sfera costituzionalmente garantita alle Regioni di poter adottare atti normativi pienamente equiparati, quanto agli effetti, a quelli statali nel regime tipico del «valore di legge».

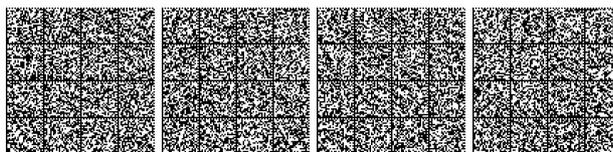
Peculiarità, questa, da cui discende che solo la Corte costituzionale ha la sindacabilità degli atti aventi «valore di legge» e non anche gli altri giudici, i quali dispongono del mero potere di provocare il giudizio della medesima Corte ai sensi dell'art. 101 della Costituzione che vincola il giudizio del giudice alla legge e dell'art. 134 della Costituzione che riserva unicamente a codesta Ecc.ma Corte il giudizio sulla legittimità costituzionale «delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni».

Sindacabilità attribuita dalla Costituzione alla Corte costituzionale proprio quale ulteriore forma di tutela delle garanzie costituzionali riconosciute alle Regioni, che, nel caso della Regione Sardegna, in base all'art. 116 della Costituzione, sono ampliate «da forme e condizioni particolari di autonomia» previste dagli statuti speciali adottati con legge costituzionale.

Invero, il Tribunale delle Acque, nel ritenere di potere disapplicare le leggi regionali alla stregua di meri atti amministrativi, non solo si spinge ad affermare che la Regione Sardegna non ha rispettato i limiti a cui il legislatore regionale deve sottostare, ma asserisce che le materie trattate con le ritenute leggi provvedimento si sarebbero dovute dibattere «in seno al procedimento amministrativo, nel contraddittorio delle parti» al fine di «stabilire l'effettivo ambito d'applicazione della disciplina regionale; in che misura si giustificasse l'immediato inserimento delle concessioni di grande derivazione gestite da Enel nell'elenco delle opere del Sistema idrico multisettoriale regionale; se non fosse opportuno graduare nel tempo, di comune accordo, il progressiva subentro di Enas nell'*asset* produttivo di Enel.».

La statuizione, oltre a equiparare le leggi della regione a meri atti amministrativi, sostiene che la Regione Sardegna non possa disporre su materia per cui lo Statuto speciale gli riconosce potestà legislativa primaria.

Lo Statuto Speciale per la Sardegna, approvato con legge Cost. n. 3/1948, infatti, dispone che «La Regione, nell'ambito del suo territorio» è subentrata «nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura ... demaniali, escluso il demanio marittimo» e che «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» esercita potestà legislativa nella materia «... l) esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche» (artt. 14, comma 1, 3 lett. l).



L'effetto, dunque, è quello della sostanziale «non applicazione» di una legge regionale nonostante la stessa sia palesemente in vigore e mai sia stata dichiarata illegittima da codesta Ecc.ma Corte.

Aggiungasi che l'affermazione per cui la Regione, nell'esercizio del potere legislativo riconosciutogli dalla Costituzione e dalla Statuto, rivenga limiti di scelta sull'esercizio dei diritti demaniali sulle acque pubbliche, non previsti dalla Costituzione, dall'ordinamento della Repubblica e dagli obblighi internazionali, palesa un'ulteriore lesione della sfera di competenza costituzionale attribuita alla Regione.

La sentenza qui impugnata è lesiva dell'autonomia costituzionale delle regioni, ed in particolare della Regione Sardegna ricorrente, costituendo un vero e proprio illegittimo abuso del potere giurisdizionale, esercitato indebitamente nei confronti della legge regionale e pienamente sindacabile da codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

Nel caso in esame, infatti, non si censura un *error in iudicando*, non idoneo a costituire materia di conflitto di attribuzione.

L'errore di cui si discute consiste nell'incomprensibile convincimento del Tribunale superiore delle acque pubbliche di avere competenza ad esercitare un potere che non gli compete, errore che è caduto sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa. Ed è proprio l'esercizio di tale potere di disapplicazione delle leggi che costituisce l'oggetto del presente conflitto.

Né può esservi dubbio che la prospettata disapplicazione di leggi regionali, sia sotto il profilo di una loro equiparazione ad atti amministrativi, sia in quanto ritenute costituzionalmente illegittime, violi le richiamate norme costituzionali e incida, in particolare, sulla competenza legislativa garantita alla Regioni dall'art. 117, primo comma, oltre che sulla speciale autonomia riconosciuta alla regione ricorrente dall'art. 116 della Costituzione.

Codesta Ecc.ma Corte ha, peraltro, statuito che non rileva la circostanza che «gli effetti della sentenza sarebbero limitati all'oggetto del giudizio, così che la legge regionale continuerebbe integra a spiegare la sua efficacia in via generale: l'efficacia della legge sta proprio nell'obbligo del giudice di applicarla nel caso concreto che gli è sottoposto. La disapplicazione della legge anche in un solo caso — come esattamente osserva la difesa della Regione — viene a negarne la intrinseca natura, e costituisce pertanto una lesione del potere legislativo regionale.» (sent. 285/1990).

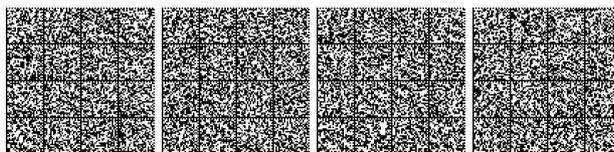
Non solo. La giurisprudenza costituzionale ha statuito che non è rilevante che l'atto lesivo abbia carattere definitivo nell'ordinamento giuridico, sostenendo che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che — anche se preparatorio o non definitivo — sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”» (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988). In disparte la possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale, quel che rileva è, dunque, il tono costituzionale del conflitto stesso, il quale sussiste quando il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013). Quando, in particolare, oggetto di ricorso siano sentenze o altri atti giurisdizionali, il conflitto intersoggettivo è costantemente ritenuto ammissibile, in presenza delle anzidette condizioni, anche laddove l'atto sia non definitivo e altresì contestualmente impugnato in sede giurisdizionale (di recente, sentenze n. 259 e n. 57 del 2019, n. 2 del 2018 e n. 260 del 2016)» (sentenza n. 22/2020).

Nel caso in esame, i giudici del Tribunale superiore delle acque pubbliche non si sono limitati ad esercitare il loro potere di verificare quale legge dovessero applicare nel caso concreto e di interpretare la legge stessa, bensì hanno arbitrariamente e deliberatamente deciso di «non applicare» le leggi regionali poiché giudicate leggi provvedimento con cui il legislatore regionale avrebbe oltrepassato il limite intrinseco alla scelta legislativa, con evidente violazione degli articoli 101, 116, 117 e 134 della Costituzione.

P.Q.M.

La ricorrente Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, nonché elettivamente domiciliata, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

dichiarare che non spetta allo Stato e per esso al giudice ordinario o al giudice speciale, quale il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in sede di legittimità, secondo gli articoli 116, 117, primo comma, 101 e 134 della Costituzione, il potere di «non applicare» e/o disapplicare le leggi regionali con conseguente lesione delle funzioni legislative della Regione autonoma della Sardegna riconosciute dalla Costituzione e dallo Statuto Speciale approvato con legge Costituzionale n. 3/1948; e, per l'effetto,



annullare la sentenza n. 87/2023 del Tribunale superiore delle acque pubbliche pronunciata, in sede di legittimità, nella Camera di consiglio del 1° marzo 2023, depositata in cancelleria il 12 maggio 2023, nei procedimenti riuniti R.G. n. 182, 183, 184 del 2018 con cui la riportata lesione è stata affermata e concretamente esercitata. Con il ricorso notificato saranno depositati:

- 1) delibera di Giunta regionale n. 27/9 del 10 agosto 2023;
- 2) copia per immagine della sentenza impugnata di cui si attesta la conformità all'originale analogico rilasciato dalla cancelleria del TSAP da cui è stata estratta;
- 3) copia per immagine del dispositivo analogico trasmesso dalla cancelleria del TSAP;
- 4) deliberazione n. 49-12 del 9 ottobre 2018;
- 5) DPGR n. 104 del 20 novembre 2018;
- 6) deliberazione n. 49-11 del 9 ottobre 2018;
- 7) DPGR n. 103 del 20 novembre 2018;
- 8) deliberazione n. 49-10 del 9 ottobre 2018;
- 9) DPGR n. 102 del 20 novembre 2018.

Cagliari, 11 agosto 2023

Gli avvocati: PUTZU - PANI

23C00158

N. 112

Ordinanza del 12 giugno 2023 del Tribunale di Ravenna nel procedimento civile promosso da Sbaragli Gilberto contro INPS

Lavoro – Cassa integrazione guadagni – Norme in materia di mobilità – Indennità di mobilità – Corresponsione anticipata ai lavoratori in mobilità che ne facciano richiesta per intraprendere un'attività autonoma – Esclusione, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, considerata diritto vivente, della compatibilità dell'indennità di mobilità percepita ratealmente e periodicamente con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, con conseguente imposizione al lavoratore autonomo di richiedere la corresponsione anticipata dell'indennità, a pena della perdita del diritto.

- Legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), art. 7, comma 5; regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155,] art. 77; regio decreto 7 dicembre 1924, n. 2270 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria), art. 52.

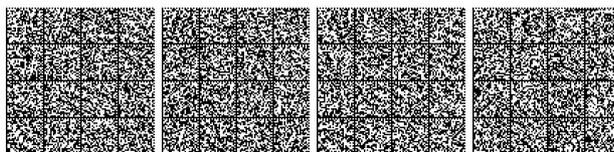
TRIBUNALE ORDINARIO DI RAVENNA

SEZIONE CIVILE

SETTORE LAVORO

Il Giudice del Lavoro Dario Bernardi, a scioglimento della riserva precedentemente assunta, pronuncia la seguente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionale dell'art. 7, 5° comma, legge n. 223/1991 (nonché dell'art. 77 del R.D.L. 4 ottobre 1935 n. 1827 e dell'art. 52 del R.D. 2270/1924) nell'interpretazione del diritto vivente della Corte di cassazione.

1 – Fatto e processo a quo.



Con ricorso tempestivamente depositato (20 maggio 2022) Sbaragli Gilberto proponeva opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 58/2022 (notificatogli a mezzo posta il 14 aprile 2022) con il quale il Tribunale di Ravenna gli aveva ingiunto il pagamento, in favore di INPS, della somma di 9.904,56 euro, quale preteso indebito derivante dal non spettante godimento dell'indennità di mobilità.

In particolare l'opponente veniva licenziato per giustificato motivo oggettivo e iscritto nelle liste di mobilità nel novembre del 2008, godendo dell'indennità relativa dal dicembre del 2008 al dicembre del 2010, per totali ventiquattro mesi, in base alla normativa all'epoca vigente.

Il ricorrente si iscriveva nella gestione commercianti come coadiutore di impresa commerciale (in forma di impresa familiare, di titolarità della moglie dello stesso e della quale lo Sbaragli era collaboratore, come risulta da dichiarazione in forma notarile del 12 maggio 2019, doc. 1 parte ricorrente) con decorrenza dal 1° maggio 2009.

In data 24 settembre 2019, l'opponente riceveva richiesta di restituzione ad INPS della somma di euro 13.963,40 poiché nel periodo dal 1° maggio 2009 al 4 dicembre 2010 — a detta dell'Istituto — era «stata corrisposta indennità di mobilità non spettante a lavoratore per l'avvenuta scadenza del periodo di godimento dell'indennità medesima», somma che veniva successivamente rideterminata per difetto al netto della prescrizione, nella somma di cui alla ingiunzione oggetto dell'odierno giudizio.

Nella sostanza INPS ritiene che lo svolgimento di attività autonoma nel periodo di godimento dell'indennità di mobilità avrebbe comportato la perdita del diritto alla stessa, essendo radicalmente preclusa.

INPS sostiene anche che il ricorrente, nel caso di specie, avrebbe potuto richiedere l'anticipazione dell'indennità residua ex art. 7, comma 5, legge n. 223/91 («il ricorrente nel mese di ottobre 2019 si è presentato allo sportello ammortizzatori sociali per avere chiarimenti sui motivi della notifica dell'indebito e gli è stato spiegato che la motivazione era relativa alla perdita del diritto della mobilità... avrebbe potuto richiedere l'anticipazione della mobilità ai sensi della legge n. 223/91, art. 7, comma 5»: memoria difensiva INPS, pag. 3).

Tuttavia, non avendo il ricorrente richiesto — nel maggio del 2009, né successivamente — l'anticipazione in questione, lo svolgimento dell'attività autonoma gli avrebbe precluso di ricevere mensilmente tale indennità sino alla sua naturale scadenza.

Da qui l'esistenza del ritenuto indebito oggettivo.

La causa è matura per la decisione, risultando da dirimere la questione — in diritto — oggetto della presente ordinanza.
2 – L'oggetto del giudizio di costituzionalità: la norma:

La norma che si impugna è quella per la quale, nell'ambito di operatività della legge n. 223/1991 (rilevante *ratione temporis* — posto che tutti i fatti rilevanti si sono svolti sotto il suo ambito applicativo — ancorché poi abrogata ex legge n. 92/2012) ed in particolare ai fini della percezione dell'indennità di mobilità, lo svolgimento di attività autonoma è con essa incompatibile, salvo il solo caso in cui il beneficiario ne richieda la corresponsione anticipata, detratte le mensilità già godute (ex art. 7, 5° comma).

Questa norma, è bene chiarirlo subito, non si trova nella lettera della legge.

O meglio, risulta complicato individuare la disposizione formale dalla quale la norma sopra descritta viene ricavata in via interpretativa.

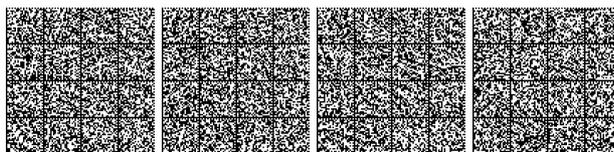
Essa è frutto di una particolare e articolata interpretazione da parte della Corte di cassazione che ha ormai da tempo assunto i caratteri del diritto vivente.

La disposizione principale oggetto di tale interpretazione è l'art. 7, comma 5° ai sensi del quale «I lavoratori in mobilità che ne facciano richiesta per intraprendere un'attività autonoma o per associarsi in cooperativa in conformità alle norme vigenti possono ottenere la corresponsione anticipata dell'indennità nelle misure indicate nei commi 1 e 2, detraendone il numero di mensilità già godute».

Si ritiene che la norma qui censurata derivi, in particolare, da una interpretazione restrittiva di tale disposizione, nonché dalla sua mancata valorizzazione in chiave sistematica.

Va quindi rappresentato come si è giunti al diritto vivente.

Esso ha superato un precedente orientamento di legittimità secondo il quale, al contrario, tale incompatibilità non si aveva, l'art. 7, 5° comma confermava (sistematicamente) la compatibilità tra svolgimento di attività autonoma e percezione dell'indennità di mobilità (perché ovviamente si può ricevere il pagamento in un'unica soluzione di qualcosa di cui si avrebbe comunque diritto anche in via rateizzata) e la facoltà ivi prevista («possono») di richiedere il pagamento in un'unica soluzione era, appunto, una facoltà (che spettava solo a chi aveva intrapreso lo svolgimento dell'attività autonoma durante l'iscrizione alle liste e non a chi già esercitava la stessa da prima) e non un obbligo.



Nel caso di specie secondo questo primo orientamento di legittimità vi era quindi compatibilità tra l'indennità di mobilità e lo svolgimento di attività autonoma e il non avere richiesto l'anticipazione in un'unica soluzione della prima non significava che la stessa non spettasse, ma semplicemente, che andava fruita ratealmente («... Questa regola particolare, posta dal quinto comma dell'art. 7, presuppone quindi — ed in ciò consiste l'interpretazione sistematica — la regola generale del perdurante diritto all'indennità di mobilità pur in costanza della svolgimento di lavoro autonomo; sicché il lavoratore in mobilità che intraprende un'attività di lavoro autonomo può rinunciare al beneficio dell'anticipazione e percepire l'indennità mensilmente, come di norma. Parimenti si deduce che, nell'ipotesi (probabilmente meno frequente, ma non impossibile tant'è che è proprio quella oggetto del presente giudizio) in cui il lavoratore in mobilità già svolgesse, in costanza di lavoro subordinato, anche lavoro autonomo e continui a svolgerlo dopo il collocamento in mobilità, non scatta il beneficio della facoltà di richiedere la “corresponsione anticipata”: il lavoratore ha diritto all'indennità di mobilità erogata con l'ordinaria periodicità mensile e non può chiedere l'erogazione anticipata di tutte le mensilità spettantegli. In conclusione il lavoratore in mobilità che svolga lavoro autonomo conserva non di meno il diritto all'iscrizione nella lista di mobilità e conserva patimenti il diritto all'indennità di mobilità (sicché può coonestarsi, sotto il profilo della interpretazione sistematica esaminata, l'approdo esegetico di Cass. n. 5951/2001 cit.)): Cass. n. 6463/2004).

Tale interpretazione veniva — già solo pochi mesi dopo: Cass. n. 15890/2004 — abbandonata dalla S.C.

Valorizzando la funzione (implicita) di finanziamento (in senso lato) dell'anticipazione dell'indennità di mobilità per chi intendesse svolgere attività autonoma, ma soprattutto operando un rinvio diretto (che l'art. 7, 12° comma prevederebbe «in quanto applicabile») alle risalenti — e aspecifiche sul punto — disposizioni in tema di disoccupazione (art. 77, R.D.L. 4 ottobre 1935 n. 1827 e articoli 52 e ss. R.D. 2270/1924), è stato ritenuto che l'unica forma compatibile di percezione dell'indennità di mobilità con lo svolgimento di attività autonoma fosse quella della anticipazione.

Nella sostanza, posto che il regio decreto n. 2270/1924 (avente peraltro natura di regolamento di attuazione) all'art. 52 prevede che «L'assicurato cesserà dal percepire il sussidio: ... b) quando abbia trovato nuova occupazione», se ne è semplicemente desunto che il fatto che nel sistema della mobilità sia prevista la spettanza dell'indennità anche in ipotesi di inizio di una attività di lavoro autonomo e che, in caso di percezione della stessa in un'unica soluzione, vi sia cancellazione dalle liste di mobilità, sia una previsione eccezionale (e irrilevante sistematicamente) e non possa giustificare la compatibilità tra svolgimento di attività di lavoro autonomo e la percezione rateizzata dell'indennità.

In particolare, secondo Cass. n. 20826/2014 «Lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, come quella di collaborazione coordinata e continuativa, suscettibile di redditività, comporta il venir meno dello stato di bisogno connesso alla disoccupazione involontaria e determina la cessazione del diritto all'indennità di mobilità, quale tipica prestazione di sicurezza sociale, atteso il carattere speciale dell'art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223, che consente un'erogazione anticipata dell'indennità quale contributo finanziario all'avvio di attività in proprio da parte del lavoratore in mobilità».

Nello stesso senso anche la successiva Cass. n. 2497/2018, secondo la quale, in motivazione «4. Questa Corte si è già espressa circa le finalità perseguite dall'art. 7, comma 5, le quali devono ravvisarsi nello scopo di indirizzare ed incentivare il disoccupato in mobilità verso attività autonome, al fine di ridurre la pressione sul mercato del lavoro subordinato, risolvendosi in un contributo finanziario, destinato a sopperire alle spese iniziali di un'attività che il lavoratore in mobilità svolgerà in proprio» (cfr., *ex plurimis*, Cass., 18 settembre 2007, n. 19338; Cass., 21 luglio 2004, n. 13562; Cass., 28 gennaio 2004, n. 1587; Cass., 10 settembre 2003, n. 13272; Cass., 20 giugno 2002, n. 9007; e da ultimo, Cass., 25 maggio 2010, n. 12746). 5. In sostanza, secondo la riferita, condivisibile giurisprudenza l'erogazione in un'unica soluzione ed in via anticipata dei vari ratei dell'indennità non è più funzionale al sostegno dello stato di bisogno che nasce dalla disoccupazione, cosicché l'indennità perde la connotazione tipica — che le è propria — di prestazione di sicurezza sociale, per assumere la natura di contributo finanziario, destinato a sopperire alle spese iniziali di un'attività che il lavoratore in mobilità svolgerà in proprio (ovvero associandosi a una cooperativa) nell'obiettivo perseguito dalla citata disposizione legislativa (configurante un'ipotesi tipica di legislazione promozionale) di creare i presupposti affinché nuovi soggetti assumano l'iniziativa di attività di natura imprenditoriale o professionale riducendo, in tal modo, l'eventualità di un intervento del sistema previdenziale in forma meramente assistenzialistica e, sotto altro profilo, sollecitando una partecipazione «attiva» da parte del lavoratore nella ricerca di una nuova occupazione (cfr., *ex plurimis*, Cass., 20 giugno 2002, n. 9007). 6. Dato il carattere di specialità della citata previsione non è consentito farne applicazione al di fuori dei casi in essa previsti non trattandosi di un principio generale, per cui va esclusa la compatibilità della percezione dell'indennità in esame con lo svolgimento di lavoro autonomo...».

Conforme più recentemente anche Cass. n. 6943/2020 che, dopo avere richiamato e ribadito la correttezza dell'orientamento da ultimo citato, trova una ragione «equitativa» per discostarsene (e, quindi, riconoscendo infine la spettanza dell'indennità di mobilità anche in favore di chi svolgeva lavoro autonomo) nella circostanza che, nel caso di specie, l'*accipiens*, svolgesse una attività autonoma da prima dell'iscrizione nelle liste di mobilità (questa la massima ufficiale: «Lo svolgimento di attività di lavoro autonomo è incompatibile con la percezione dell'indennità di mobilità di cui all'art. 7 della legge n. 223 del 1991, tranne nel caso in cui il lavoratore già svolgesse, nella costanza del lavoro subordinato, anche un lavoro autonomo



con esso compatibile, e quest'ultimo abbia continuato a svolgere anche dopo il collocamento in mobilità. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto sussistente il diritto a percepire l'indennità di mobilità, da parte di un lavoratore che, dopo l'iscrizione nelle relative liste, aveva continuato a svolgere l'attività di amministratore di S.p.a., già svolta in precedenza»)).

Proprio tale ultimo precedente (ovviamente inapplicabile al caso di specie in cui l'attività autonoma è iniziata durante il godimento della mobilità) rende evidente come non è sul piano di una revisione interpretativa complessiva del consolidato orientamento appena esposto che si muove la S.C. e che, quindi, il diritto vivente è più forte che mai, è insuperabile.

Dunque, per chi intraprende lo svolgimento dell'attività autonoma, o vi è richiesta di anticipazione (e allora l'indennità viene data in un'unica soluzione anticipata, detratte le rate già percepite) o vi è cancellazione dalla lista e l'indennità non spetta più in alcuna misura (tantomeno con erogazione mensile).

3 – I parametri:

Si ritiene che il diritto vivente si ponga innanzi tutto in contrasto con l'art. 3, 1° comma della Costituzione nella misura in cui violi sia regole di ragionevolezza, sia di uguaglianza.

Viene inoltre il rilievo l'art. 41, 1° comma della Costituzione ai sensi del quale l'iniziativa economica privata è libera.

Infine, si ritiene sussistente anche un contrasto tra la norma qui impugnata e l'art. 3, 2° comma della Costituzione.

4 – La questione.

La questione si risolve nel seguente interrogativo: è costituzionalmente legittima la soluzione data dal diritto vivente e in base alla quale — sotto l'ambito applicativo della legge n. 223/1991 — vi è incompatibilità tra lo svolgimento di attività di lavoro autonomo e la percezione dell'indennità di mobilità al di fuori della (sola) ipotesi in cui si chieda l'anticipazione delle mensilità residue in un'unica soluzione?

5 – Rilevanza della questione.

Va premesso che l'astratta applicazione della regola giuridica qui invocata sarebbe pacifica tra le parti, posto che non è contestata tra le stesse la qualifica di lavoratore autonomo del ricorrente (collaboratore dell'impresa familiare della moglie) nel periodo in oggetto e risulta pacifico che lo stesso ha ricevuto l'indennità in questione che ora INPS gli chiede indietro.

E ciò è tanto vero che INPS stessa, negli atti amministrativi e difensivi, conferma che il ricorrente avrebbe avuto diritto a richiedere e ricevere l'indennità in forma anticipata.

Come anticipato, inoltre, la normativa da applicare è quella rilevante per l'epoca dei fatti, ossia la legge n. 223/1991, ancorché la stessa sia stata successivamente abrogata. La questione è rilevante in quanto decisiva nel giudizio *a quo*.

Se si applicasse il diritto vivente, infatti, il ricorrente perderebbe, avendo lo stesso iniziato (successivamente all'iscrizione nelle liste di mobilità) un'attività di lavoro autonomo che, per stessa ammissione di INPS, gli avrebbe permesso di accedere alla richiesta di liquidazione anticipata in un'unica soluzione dell'indennità residua.

Lo stesso, tuttavia, non ha mai presentato una tale istanza e, quindi, ha continuato a ricevere mensilmente l'indennità, in un arco di tempo durante il quale lo stesso svolgeva contemporaneamente l'attività di lavoro autonomo.

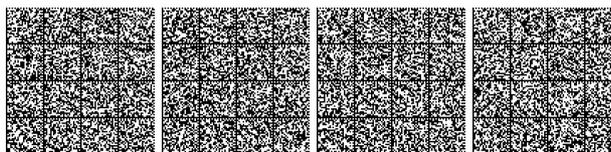
INPS (che non fa questione di compatibilità in concreto, ossia di superamento di soglie reddituali di compatibilità) ora rivendica la restituzione dell'indennità (nella parte non prescritta) corrisposta per tale periodo, ritenendolo un indebito.

L'unica *causa petendi* dell'indebito sta, quindi, nell'applicazione della regola della radicale incompatibilità tra percezione rateizzata dall'indennità e svolgimento di attività di lavoro autonomo.

Se la soluzione qui prospettata fosse accolta dalla Consulta, al contrario, non sussisterebbe alcun indebito ed il ricorrente potrebbe trattenere la somma ricevuta da INPS quale indennità di mobilità nel periodo durante il quale lo stesso parimenti svolgeva attività di lavoro autonomo.

Non emergono, al contrario ed allo stato, ulteriori cause di revoca tali da impedire l'accoglimento dell'opposizione laddove la presente questione dovesse risultare fondata (in particolare in memoria difensiva INPS si legge genericamente di «... perdita del diritto della mobilità per mancata comunicazione di avvio dell'attività di lavoro autonomo con conseguente perdita del diritto alla prestazione...», senza fare riferimento ad alcuna precisa disposizione di legge e risultando *prima facie* inapplicabile la causa di decadenza di cui all'art. 9, lettera *d*) in base alla quale «Il lavoratore è cancellato dalla lista di mobilità e decade dai trattamenti e dalle indennità di cui agli articoli 7, 11 comma 2 e 16 quanto: ... *d*) non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla competente sede dell'INPS del lavoro prestato ai sensi dell'art. 8, comma 6», norma che si riferisce all'ipotesi in cui «Il lavoratore in mobilità ha facoltà di svolgere attività di lavoro subordinato a tempo parziale, ovvero a tempo determinato mantenendo l'iscrizione nella lista» e, dunque, secondo una previsione che non appare applicabile al campo del lavoro autonomo; non risulterebbero sussistenti ulteriori ipotesi normativamente previste di decadenza, come detto nemmeno specificamente lamentate).

6 – L'impossibilità di una interpretazione adeguatrice.



Dell'esistenza di un orientamento consolidato quasi ventennale si è già dato atto.

Il giudice di merito non ha alcuna possibilità di fornire una interpretazione adeguatrice, posto che un eventuale decisione dissonante verrebbe inevitabilmente ed immediatamente riformata sulla base del diritto vivente consolidato.

7 – La non manifesta infondatezza della questione.

1° vizio: Illogicità della norma.

La norma che esce dall'interpretazione obbligata imposta dalla S.C. appare illogica e riva di ragionevolezza.

A livello insiemistico e logico, il postulato (anticipazione in un'unica soluzione) contiene necessariamente la premessa (compatibilità tra lavoro autonomo e indennità), o detto altrimenti se esiste una norma applicativa di un diritto è evidente che a monte quel diritto sussiste.

Come si fa, invece, a parlare di anticipare una somma della quale un soggetto non vanta in via generale un diritto?

Al contrario, l'interpretazione della S.C. rende l'anticipazione della mobilità una eccezione, introducendo una regola (non scritta) di incompatibilità tra lavoro autonomo e percezione della indennità.

La compatibilità è, quindi, limitata alla sola ipotesi di percezione anticipata, essendovi per il resto incompatibilità.

Tale ipotesi appare al di fuori di ogni logica possibile, essendo un non senso postulare di potere ottenere legittimamente una anticipazione di una somma della quale non si avrebbe diritto laddove la somma fosse corrisposta ratealmente.

Tale conclusione appare illogica anche perché fa dipendere la spettanza o meno di una somma di denaro da un elemento del tutto neutro rispetto agli elementi che al contrario rilevano nella fattispecie e che sono la provenienza da un esubero lavorativo (dipendente) e l'intrapresa di un'attività autonoma.

Tali elementi conducono ad un potenziale percorso virtuoso per tutti, dal lavoratore alle casse erariali (l'autonomo paga i propri contributi, può assumere dipendenti ai quali paga ulteriori contributi, oltre che lo stipendio, sul quale vanno poi pagate le imposte, etc.; *cf.* Corte costituzionale n. 194/2021 pur in tema di Naspi).

Ciò giustifica, quindi, la dazione dell'indennità in questione all'autonomo al fine proprio di aiutarlo nel difficile percorso di accesso all'imprenditorialità.

Ecco, rispetto a tale percorso di crescita e passaggio dalla subordinazione all'autonomia, basato sui due elementi appena descritti, che sono gli unici con un peso sostanziale meritevole di essere considerato, la circostanza che l'indennità (o, a questo punto, il contributo – a fondo perduto e senza obbligo di rendiconto — all'imprenditorialità) venga pagata in un'unica soluzione o mensilmente assume valenza del tutto neutra e per questo è illogico farne dipendere una conclusione capitale come la spettanza o la perdita del contributo.

Esaltare la natura di finanziamento che assume l'indennità in questione, lungi dal rappresentare un eldorado interpretativo, non può mai condurre secondo logica a inferirne conseguenze ermeneutiche tali da escludere la spettanza della stessa laddove ve ne sia una corresponsione rateizzata.

Non esistono, infatti, solo finanziamenti anteriori all'inizio di un'attività di impresa. Al contrario, esistono forme di finanziamento che si utilizzano nell'ambito della vita di, ossia nelle quali le somme finanziate sono consegnate non in un'unica soluzione iniziale, ma periodicamente, in base ai bisogni e alle richieste del soggetto finanziato. Essenzialmente tutti i finanziamenti su carta commerciale salvo buon fine vedono questo schema, ma anche il factoring e più in generale l'apertura di credito e lo scoperto senza affidamento: il credito viene concesso quando serve, dietro richiesta o utilizzo da parte del finanziato.

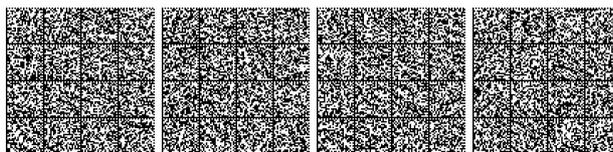
L'argomento esce poi particolarmente rafforzato anche dalla circostanza che per usufruire dell'anticipo dell'indennità al fine di iniziare un'attività autonoma non è previsto un controllo di effettività dell'utilizzo della somma, né una rendicontazione particolare, né sono previste scadenze di spesa (come in generale per i finanziamenti di scopo), né tantomeno esistono barriere reddituali o patrimoniali all'accesso del contributo.

Ne consegue che la somma in questione può quindi essere bene incamerata in un'unica soluzione e poi spesa un poco alla volta secondo le cadenze di opportunità e necessità impartite dallo stesso imprenditore, dalla tipologia di attività e dall'andamento degli affari.

E, quindi, ben può l'*accipiens* del contributo ricevuto in un'unica soluzione non utilizzarlo immediatamente, ma disporre senza limiti nel tempo, senza con ciò violare alcuna norma di comportamento e proprio per questo non essendoci alcun controllo sul punto.

Essa, per giunta, potrebbe essere spesa anche per finalità diverse da quelle imprenditoriali, come il sostentamento dell'imprenditore e della sua famiglia o l'acquisto di beni che non vengono utilizzati nell'ambito dell'impresa.

Anche da questo punto di vista, quindi, emerge la totale inconferenza, anche nell'ottica che muove dalla natura di finanziamento dell'indennità in favore di chi inizia un'attività autonoma, della tempistica dell'erogazione della somma stessa, manifestamente neutra rispetto allo scopo di finanziamento perseguito.



È quindi illogico ed irragionevole sostenere che non ci si possa finanziare ratealmente e, quindi, che la stessa *ratio* di finanziamento che sta dietro alla percezione dello stesso in un'unica soluzione non sussista anche nel caso di percezione rateale della stessa identica somma.

2° motivo: Ingiustificata disparità di trattamento.

Si tratta spesso dell'altro lato della medaglia dell'irragionevolezza e dell'illogicità.

Si verifica quando tali vizi aprono le porte ad un trattamento differenziato di situazioni omogenee se non addirittura uguali.

Qui ciò si verifica in pieno, posto che, rispetto a due ipotetici *ex* lavoratori collocati entrambi in lista di mobilità, entrambi intraprendenti un'attività di tipo autonomo, chi ha fatto formale domanda di anticipazione del trattamento viene trattato diversamente da chi, svolgendo la stessa attività, non ha fatto tale domanda.

Essendo le due situazioni assolutamente assimilabili dal punto di vista degli elementi di rilievo sostanziale della fattispecie (collocamento nelle liste di mobilità; intrapresa di un'attività autonoma, fruizione dell'indennità di mobilità, necessità di finanziare la propria attività), la capitale distinzione di trattamento imposta dal diritto vivente discende da un mero elemento formale ed estrinseco rappresentato dalla periodicità della fruizione, posto che solo chi riceve la somma in una unica soluzione anticipata ne ha diritto, mentre chi, per scelta o per dimenticanza, riceve la stessa identica somma in via frazionata perde, per effetto esclusivo di tale rateizzazione, il relativo diritto.

E ciò al Tribunale di Ravenna appare frutto di una ingiustificata differenza di trattamento, non apparendo (anche sulla base di quanto già scritto) esistere un motivo logico in grado di condurre a tale conclusione.

Emerge, inoltre, una ulteriore disparità di trattamento significativa, tra coloro i quali già svolgevano attività autonoma (parallela a quella subordinata) prima dell'inserimento nelle liste di mobilità (ai quali l'indennità spetterebbe anche nella fruizione rateale e anche contemporaneamente allo svolgimento dell'attività autonoma: Cass. n. 6943/2020, cit.) e coloro i quali, al contrario, hanno iniziato a svolgere l'attività autonoma successivamente all'inserimento nelle liste, soggetti che invece dovrebbero sottostare alla più rigida e illogica norma impugnata con la presente ordinanza.

Distinzione, questa tra soggetti in posizioni assolutamente omogenee e che, come è evidente, non poggia su alcun elemento di fattispecie significativo ed è pertanto del tutto illogica e discriminatoria.

Se il lavoro autonomo non è incompatibile con la percezione rateizzata dell'indennità, ciò deve essere sia per chi aveva l'attività autonoma prima di essere iscritto nelle liste di mobilità, sia per chi ha iniziato tale attività dopo l'iscrizione nelle stesse, risultando altrimenti il distinguo illogico e come tale incomprensibile.

3° vizio: Libertà di impresa.

Tale ulteriore vizio che si sottopone all'attenzione della Corte è in realtà strettamente collegato ai precedenti, perché la scelta di rimettere la spettanza o meno del beneficio economico di cui si discute esclusivamente nelle mani del termine di corresponsione dello stesso (unica soluzione: *si*; rateizzazione: *no*), appare lesivo della libertà di impresa costituzionalmente tutelata ai sensi dell'art. 41, 1° comma della Costituzione.

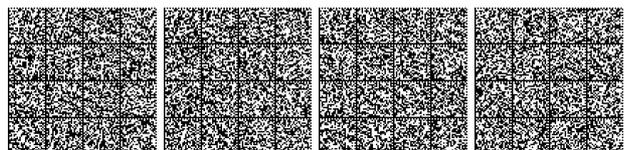
In questo caso, infatti, la norma introduce un vincolo all'azione dell'imprenditore che ha effetti relevantissimi e senza che a ciò corrisponda alcuna necessità o utilità sociale, né creandosi danni alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana (l'iniziativa economica privata «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»: art. 41, 2° comma) o senza che ciò sia imposto dalla necessità di bilanciare situazioni giuridiche rilevanti di altri soggetti.

Né risulta possibile iscrivere (e quindi giustificare) la norma in questione nell'ambito del 3° comma dell'art. 41 della Costituzione («La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali») e, dunque, con funzione antielusiva, posto che, come detto, nella fattispecie in questione non sono previste barriere reddituali o patrimoniali di accesso o controlli *ex post* di sorta, più in generale non essendovi nemmeno un obbligo di spesa delle somme ricevute, né un vincolo di scopo, né una rendicontazione, né una documentazione.

Una volta percepita, la somma è nella totale discrezionalità dell'imprenditore. Condizionarne radicalmente la spettanza sulla base della tempistica di fruizione appare, pertanto, lesivo della libertà dell'imprenditore di poter scegliere la fruizione anticipata o rateizzata (quest'ultima al contrario spettante per il non imprenditore e, dunque, non incompatibile certamente con la struttura della misura *de qua* o con l'organizzazione dell'Istituto solvente).

4° vizio: Eguaglianza sostanziale.

Sarebbe «...compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».



E la Repubblica in questo caso lo avrebbe fatto, incentivando per i soggetti collocati nelle liste di mobilità la possibilità di divenire lavoratori autonomi, con tutto quanto di buono può in ipotesi conseguire.

Percorso che può certamente ascrivere allo sviluppo della persona umana, ma anche alla partecipazione dell'ex lavoratore all'organizzazione economica del Paese.

Il diritto vivente, al contrario, ha gravemente compromesso tale possibilità, nella misura in cui ha escluso la ordinaria compatibilità tra la percezione dell'indennità di mobilità e lo svolgimento dell'attività di lavoro autonomo (ad eccezione del solo caso in cui venga previamente richiesta l'anticipazione).

Si tratta evidentemente di un ostacolo «di ordine economico e sociale» al «pieno sviluppo della persona umana», oltretutto gravato da elementi di grave illogicità, disuguaglianza e compressione della (appena acquisita) libertà di iniziativa economica.

Anche per tale motivo si chiede, quindi, che la Corte abroghi la norma qui impugnata.

8 – Conclusioni.

Alla luce di tutto quanto argomentato sinora, la questione prospettata con la presente ordinanza appare non manifestamente infondata.

Come già anticipato una delle criticità della presente rimessione è rappresentata dalla mancanza di una specifica disposizione dalla quale viene ricavata la norma della cui legittimità questo giudice dubita.

E la circostanza non è di poco momento considerato che ai fini della rimessione occorre pur sempre individuare almeno una disposizione.

Si ritiene che la stessa possa individuarsi innanzi tutto nell'art. 7, comma 5 della legge n. 223/1991, norma la cui interpretazione (restrittiva ed asistemica) qui avversata conduce direttamente ai risultati dei quali qui si invoca l'abrogazione.

In secondo luogo e solo per scrupolo argomentativo, vengono sottoposte al giudizio della Consulta anche le disposizioni che la S.C. di cassazione utilizza al fine di ricavare la norma implicita (qui avversata) dal sistema, ossia l'art. 77 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 e l'art. 52 del R.D. 2270/1924.

Concludendo, si domanda alla Corte costituzionale di dichiarare incostituzionale l'art. 7, comma 5 della legge n. 223/1991 (ma anche, ove ritenuto necessario, l'art. 77 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 e l'art. 52 del R.D. 2270/1924), nell'interpretazione datane dal diritto vivente della Corte di cassazione così come sopra ricostruita, ossia nella parte in cui esclude la compatibilità della indennità di mobilità ricevuta ratealmente e periodicamente con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, imponendo al lavoratore autonomo la necessità della richiesta di corresponsione anticipata, pena la perdita del diritto.

P. Q. M.

Il Tribunale di Ravenna, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata dispone, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953, la trasmissione degli atti (comprese le comunicazioni e le notificazioni di cui alla presente ordinanza) del presente procedimento alla Corte costituzionale affinché valuti se sia costituzionalmente legittimo, con riferimento agli articoli 3, I° e II° comma, 41, 1° comma, della Costituzione, l'art. 7, comma 5 della legge n. 223/1991 (nonché l'art. 77 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 e l'art. 52 del R.D. 2270/1924), nell'interpretazione datane dal diritto vivente della Corte di cassazione così come ricostruita nella motivazione della presente ordinanza, ossia nella parte in cui esclude la compatibilità della indennità di mobilità ricevuta ratealmente e periodicamente con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, imponendo al lavoratore autonomo la necessità della richiesta di corresponsione anticipata, pena la perdita del diritto.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone, altresì, che la presente ordinanza sia comunicata con immediatezza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale.

Ravenna, 11 giugno 2023

Il Giudice: BERNARDI



N. 113

Ordinanza del 22 maggio 2023 del Tribunale di Padova nel procedimento civile promosso da ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione e altri contro il Comune di Venezia e la Regione Veneto.

Edilizia e urbanistica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Veneto – Previsione che annovera, tra i requisiti di accesso al servizio, la residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni.

- Legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), art. 25, comma 2, lettera a).

TRIBUNALE CIVILE DI PADOVA

SEZIONE II

Il giudice dott. Alberto Stocco nella causa rubricata al n. 6671/2022, promossa da:

ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione APS (C.F. 97086880156) con gli avvocati Alberto Guariso e Dora Zappia;

Razzismo Stop Onlus (C.F. 92073660281) con l'avvocato Ferrero Marco;

Sunia - Federazione di Padova (C.F. 80035260282) con l'avvocato Luigi Prete;

G... F... G... A... (C.F. ...) con gli avvocati Irene Marchioro e Chiara Rovervo;

N. .. R... S... (C.F. ...);

E... J... (C.F. ...) con l'avvocato Francesco Mason;

Ricorrenti nei confronti di:

Regione del Veneto (C.F. 02392630279) in persona del Presidente *pro tempore* con l'avvocato Munari Tito;

Comune di Venezia (P.I. 00339370272), in persona del sindaco *pro tempore* con gli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro, Federico Trento;

Convenuti ha pronunciato fuori udienza la seguente ordinanza.

1. ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione APS, Razzismo Stop Onlus, Sunia - Federazione di Padova, G... A... G... F..., R... S... N. ..., J... E... hanno agito in giudizio ai sensi degli articoli 28 del decreto legislativo n. 150/2011 e 702-*bis* del codice di procedura civile nei confronti della Regione del Veneto e del Comune di Venezia rassegnando le seguenti conclusioni:

«dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge regionale del Veneto 3 novembre 2017, n. 39, per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 34 CDFUE e all'art. 12 della direttiva 2011/98 e art. 11 della direttiva 2003/109 (ove ritenute non dotate di efficacia diretta) nella parte in cui richiede il requisito di cinque anni di residenza o attività lavorativa negli ultimi dieci nella regione al fine dell'accesso alle graduatorie per alloggi ERP; e conseguentemente rimettere gli atti alla Corte costituzionale per il relativo giudizio;

b. accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dagli enti convenuti e consistente quanto alla Regione del Veneto nell'aver approvato e emanato il regolamento regionale n. 4/2018:

b1) nella parte in cui, all'art. 4, comma 1, impone l'applicazione dei requisiti di cui all'art. 25 della legge regionale n. 39/2017, ivi compreso quello della pregressa residenza o attività lavorativa quinquennale in Veneto;

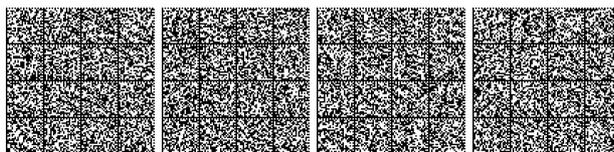
b2) nella parte in cui, all'art. 8, comma 2, lettera f), prevede l'attribuzione di punteggi aggiuntivi a chi abbia risieduto per oltre dieci anni e per oltre trenta anni in Veneto;

quanto al Comune di Venezia nell'aver approvato e emanato il bando 2022;

b3) nella parte in cui ha previsto il requisito di pregressa residenza quinquennale in Veneto;

b4) nella parte in cui ha previsto il criterio di attribuzione del punteggio di cui sopra al punto b2)

b5) nella parte in cui ha inserito l'ulteriore criterio di attribuzione del punteggio della residenza nel Comune di Venezia per oltre quindici e per oltre venticinque anni.



E conseguentemente adottare ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti e pertanto, occorrendo nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011;

c. ordinare

alla Regione Veneto:

di modificare il regolamento eliminando le previsioni oggetto dell'accertamento di cui ai punti b1 e b2 e comunque qualsiasi clausola che impedisca l'accesso alle graduatorie sulla base degli anni di residenza pregressi nella regione o che attribuisca punteggi sulla base della mera residenza nella regione;

al Comune di Venezia:

di modificare il bando 2022, eliminando le clausole oggetto dell'accertamento di cui al precedente capo b3, b4) b5) e comunque qualsiasi clausola che impedisca l'accesso alle graduatorie sulla base degli anni di residenza pregressi nella regione o che attribuisca punteggi sulla base della mera residenza nella regione;

di riaprire i termini di presentazione delle domande secondo le nuove regole risultanti dalla eliminazione delle predette clausole, con un termine per le domande non inferiore a quello originario;

d. dato atto che le statuizioni richieste sub c) attengono a obblighi di fare infungibili, condannare le amministrazioni convenute a pagare alle associazioni ricorrenti, ai sensi dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla notifica della emananda ordinanza;

d. condannare la Regione Veneto e il Comune di Venezia, in solido fra loro o in via disgiuntiva per la parte di rispettiva competenza, nel solo caso in cui al momento della sentenza le case risultassero già assegnate o non fosse possibile la riapertura della graduatoria, a risarcire il danno non patrimoniale derivante dalla discriminazione di cui al punto a), danno da liquidarsi in via equitativa, anche in relazione al tempo che sarà intercorso al momento della decisione e agli alloggi assegnati nelle more secondo i criteri che risulteranno illegittimi, indicandosi sin d'ora quale limite minimo la somma di euro 10.000 per ciascuna associazione e comunque un importo che risulti effettivamente dissuasivo;

e. condannare la Regione del Veneto e il Comune di Venezia, in solido fra loro o in via disgiuntiva per la parte di rispettiva competenza a risarcire ai ricorrenti il danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla illegittima esclusione, pagando a ciascuno di essi una somma non inferiore a euro 300 (ovvero la diversa somma ritenuta di giustizia) per ogni mese intercorso tra il momento in cui sarebbe stato loro assegnato un alloggio e quello di effettiva assegnazione.

d. ordinare la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla *home page* del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni trenta, nonché su un giornale a tiratura nazionale, con caratteri doppi di quelli normalmente utilizzati».

1.1. A sostegno delle proprie domande i ricorrenti hanno rappresentato:

che con delibera n. 139 del 30 giugno 2022 il Comune di Venezia ha approvato il «bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022 sotto ambiti: Venezia centro storico e isole; terra ferma veneziana»;

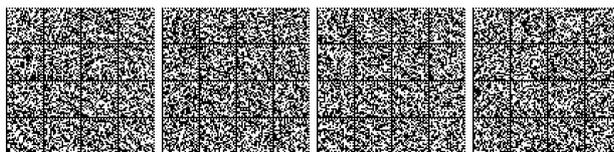
che i requisiti di partecipazione indicati dal bando sono i medesimi previsti dall'art. 25 della legge regionale Veneto n. 39/2017 (recante «Norme in materia di edilizia residenziale pubblica»), richiamati e integrati dal regolamento regionale 10 agosto 2018, n. 4, rubricato «Regolamento regionale in materia di edilizia residenziale pubblica. Art. 49, comma 2, legge regionale 3 novembre 2017, n. 39»;

che fra i requisiti richiesti vi è quello che prevede la «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente nel Veneto alla scadenza del bando» (art. 25, comma 2, lettera a);

che si tratta di requisito di carattere escludente, in quanto impedisce ai soggetti, italiani o stranieri, privi della residenza quinquennale in Veneto di presentare domanda in relazione al bando emanato dal Comune di Venezia;

che i ricorrenti G... A... G... F..., R... S... N..., J... E..., in possesso di tutti i requisiti di cittadinanza e di reddito richiesti dal bando, ma non di quello della residenza quinquennale in Veneto, sono stati costretti a presentare domanda di partecipazione al bando a mezzo pec, in quanto la presentazione della domanda *on-line* (secondo la procedura prevista dal bando) richiedeva necessariamente di dichiarare la residenza quinquennale in regione;

che la predetta clausola escludente - così come alcuni criteri di attribuzione del punteggio previsti nel regolamento regionale 10 agosto 2018, n. 4, e nel bando - si risolvono in una discriminazione collettiva, in relazione a tutti coloro che hanno partecipato al bando e sono stati esclusi o pretermessi a causa delle clausole in questione o quelli che



non hanno neppure chiesto di partecipare in quanto dissuasi dalla presenza delle predette clausole, ed individuale, in relazione ai ricorrenti G... A... G... F..., R... S... N..., J... E..., esclusi dal bando in esame e da tutti quelli successivi, in quanto privi del requisito della residenza quinquennale;

che in ordine alle azioni civili contro la discriminazione sussiste la giurisdizione del GO, estesa anche agli atti discriminatori posti in essere dalla PA, come affermato più volte dalla giurisprudenza sia di legittimità che costituzionale;

che nell'ambito del giudizio contro la discriminazione ben può venire in rilievo una questione di costituzionalità, ove la discriminazione si risolva nell'applicazione da parte della PA di una legge ritenuta illegittima perché contraria a Costituzione;

che in analogia fattispecie, riguardante la legge regionale Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la disposizione della legge regionale volta a prevedere il requisito della residenza quinquennale previsto per l'accesso ai servizi di edilizia residenziale pubblica, in quanto contrario all'art. 3, comma 1 e comma 2, della Costituzione (sentenza n. 44/2020, alla quale hanno fatto seguito ulteriori sentenze volte a dichiarare l'incostituzionalità di requisiti analoghi previsti da altre leggi regionali);

che il requisito previsto dall'art. 25, comma 2, lettera a della legge regionale del Veneto n. 39/2017 è affetto dai medesimi vizi già riscontrati dalla Corte costituzionale in casi analoghi e che per tale motivo la questione di costituzionalità appare rilevante e non manifestamente infondata, anche sotto il profilo del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità (salva la lettura costituzionalmente orientata della norma da parte del Tribunale adito);

che anche la disciplina dei criteri di assegnazione del punteggio dettata nel regolamento regionale 10 agosto 2018, n. 4, deve ritenersi illegittima in quanto discriminatoria, ma che, trattandosi di fonte di rango secondario, è possibile per il Tribunale adito rimuovere la discriminazione collettiva attraverso l'ordine di modifica del regolamento e del bando, assistito dalla misura di coercizione indiretta di cui all'art. 614-bis del codice di procedura civile.

2. Costituitasi in giudizio, la Regione del Veneto ha chiesto il rigetto ovvero la declaratoria di inammissibilità delle domande svolte dai ricorrenti, eccependo:

che il requisito della residenza quinquennale posto dalla legge regionale del Veneto n. 39/2017 non può ritenersi contrario a Costituzione, in quanto attribuisce garanzia di stabilità in ordine alla assegnazione degli alloggi pubblici, come affermato in più occasioni dalla stessa Corte costituzionale, ed opera nei confronti tanto dei cittadini italiani che degli stranieri;

che peraltro il requisito della residenza quinquennale previsto dalla legge regionale del Veneto può essere maturato anche in forma discontinua nell'ambito di un lasso temporale di dieci anni;

che deve inoltre essere valorizzato il principio di proporzionalità temporale nell'accesso ad alcuni diritti sociali, quale punto di equilibrio tra l'interesse a privilegiare la distribuzione delle risorse ai membri della comunità e l'interesse di chi si sposta da un territorio ad un altro (o da una regione ad un'altra) a vedere rispettata comunque la propria dignità sia come singolo sia nelle relazioni sociali all'interno del territorio stabilito dal soggetto;

che tali considerazioni assorbono anche le ulteriori questioni poste dai ricorrenti in relazione ai criteri di assegnazione del punteggio dettati nel regolamento regionale 10 agosto 2018, n. 4.

3. Anche il Comune di Venezia, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto delle domande proposte dai ricorrenti, eccependo:

che i ricorrenti persone fisiche devono ritenersi privi di interesse ad agire, non avendo inoltrato domanda di partecipazione al bando nelle forme da questo previste, ma soltanto a mezzo pec;

che, essendo i tre ricorrenti persone fisiche privi di interesse ad agire, anche le associazioni ricorrenti devono ritenersi prive di un interesse ad agire concreto e attuale in ordine all'azione proposta, mancando il legame tra enti esponenziali e concreta vicenda di fatto che necessita di tutela;

che le considerazioni dei ricorrenti relativi al carattere discriminatorio del requisito della residenza quinquennale non risultano convincenti;

che la domanda risarcitoria proposta deve ritenersi infondata, in quanto, anche ammettendo a partecipare al bando i tre ricorrenti persone fisiche, non vi sarebbe comunque certezza della assegnazione agli stessi di un alloggio popolare, e in ogni caso non potrebbe ravvisarsi una responsabilità dell'ente comunale, obbligato ad applicare la legge regionale del Veneto.

Alla udienza del 9 marzo 2023 il giudice ha assegnato alle parti termine di dieci giorni per il deposito di brevi note scritte ed ha quindi trattenuto la causa in riserva.

4. Preliminarmente va evidenziato che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla presente controversia.



Si tratta, infatti, di controversia in materia di discriminazione, che spetta alla cognizione del GO in quanto involge la tutela di una posizione di diritto soggettivo, anche nel caso in cui la discriminazione sia attuata attraverso un provvedimento della pubblica amministrazione.

L'assunto può ritenersi pacifico, tenuto conto dell'orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza di legittimità in base al quale «il diritto a non essere discriminati si configura, in considerazione del quadro normativo costituzionale (art. 3 della Costituzione), sovranazionale (direttiva 2000/43/CE) ed interno (articoli 3 e 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, nonché l'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) di riferimento, come un diritto soggettivo assoluto da far valere davanti al giudice ordinario, a nulla rilevando che il dedotto comportamento discriminatorio consista nell'emanazione di un atto amministrativo. Il giudice ordinario deve, infatti, limitarsi «a decidere la controversia valutando il provvedimento amministrativo denunziato, disattendendolo “*tamquam non esset*” e adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti, ove confermato lesivo del principio di non discriminazione od integrante gli estremi della illegittima reazione, senza tuttavia interferire nelle potestà della p.a., se non nei consueti e fisiologici limiti ordinamentali della disapplicazione incidentale ai fini della tutela dei diritti soggettivi controversi» (cfr: Cassazione civile n. 3842/2021, che riprende Cassazione sentenza unica n. 3670/2011).

Tale orientamento, espresso prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2011, conserva tuttora il proprio valore, posto che l'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011 stabilisce al comma 1 che «Le controversie in materia di discriminazione di cui all'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, quelle di cui all'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, quelle di cui all'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'art. 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, e quelle di cui all'art. 55-*quinquies* del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo» e al comma 5 che «Con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti».

Sussiste, pertanto, la giurisdizione del Tribunale adito in relazione alle domande proposte dai ricorrenti (mentre ogni questione relativa all'ampiezza dei poteri che spettano al giudice ordinario al fine di rimuovere la discriminazione quando questa sia prodotta da un atto della pubblica amministrazione va riservata all'ordinanza decisoria della controversia).

5. In secondo luogo va esaminata l'eccezione di difetto di interesse ad agire dei ricorrenti sollevata dal comune convenuto.

In relazione ai tre ricorrenti persone fisiche il comune ha affermato che «Il ricorso appare inammissibile per carenza di interesse in quanto i tre ricorrenti non hanno partecipato al bando ERP di cui oggi si discute, non avendo presentato la domanda secondo le modalità indicate nel bando stesso e, cioè, la procedura *on-line*, accedendo al portale informatico regionale o, in alternativa, compilando la domanda presso gli uffici di Insula S.p.a., previo appuntamento» (p. 2 delle note scritte depositate in data 20 marzo 2023).

Quanto agli enti ricorrenti, la convenuta ha eccepito che «la carenza di interesse *ex art.* 100 del codice di procedura civile delle tre persone fisiche fa venir meno anche l'interesse delle associazioni oggi ricorrenti» (p. 2 delle note scritte depositate in data 20 marzo 2023).

L'eccezione è infondata.

Sebbene sia pacifico che i ricorrenti G... A... G... F..., R... S... N... e J... E... non hanno presentato domanda di partecipazione al bando attraverso le modalità da questo previste (ossia attraverso la compilazione di apposita domanda *on-line*), in quanto hanno presentato domanda a mezzo pec allegando i documenti necessari (fatto pacifico, perché non contestato specificamente dal comune), deve comunque ravvisarsi un interesse ad agire in capo agli stessi.

Va infatti osservato che nel caso di specie si verte in ipotesi di azione contro la discriminazione, per sua natura caratterizzata da un particolare *petitum*, in quanto volta all'accertamento del carattere discriminatorio di un comportamento, di una condotta o di un atto e alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti.

Se così è, deve allora ritenersi che gli odierni ricorrenti siano titolari di un interesse ad agire attuale e concreto indipendentemente dalla presentazione della domanda di partecipazione al bando, considerato che è la stessa previsione di un requisito «escludente» (quale il requisito che richiede la residenza quinquennale nella regione) a tradursi nella lesione del diritto dei ricorrenti alla parità di trattamento in relazione all'accesso alle abitazioni di edilizia residenziale pubblica, in quanto li esclude in via immediata dalla platea dei soggetti che possono partecipare al bando.

In altre parole, la lesione della posizione giuridica soggettiva dei ricorrenti risulta già consumata con la semplice previsione nel bando di un requisito «immediatamente escludente» ritenuto dagli stessi illegittimo perché discrimina-



torio; considerazione che induce a ravvisare l'interesse dei ricorrenti ad agire in giudizio al fine di ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice, ossia l'accertamento del carattere discriminatorio e illegittimo della previsione contenuta nel bando e la rimozione delle conseguenze pregiudizievoli dalla stessa derivanti.

Peraltro va osservato che la procedura informatica prevista dal bando richiedeva di attestare, con assunzione della responsabilità anche penale prevista dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, la titolarità della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente nel Veneto alla data di scadenza del bando di concorso» (doc. 19 depositato dai ricorrenti).

I ricorrenti, pertanto, per poter inoltrare le rispettive domande nelle forme previste dal bando, avrebbero dovuto dichiarare il falso, attestando falsamente di essere in possesso del requisito della residenza quinquennale.

Tale considerazione da un lato evidenzia l'inesigibilità per i ricorrenti della presentazione delle domande nelle forme previste dal bando, in considerazione delle rilevanti conseguenze penali previste in caso di dichiarazioni mendaci; dall'altro, induce a ritenere legittima la presentazione delle domande di partecipazione al bando con modalità equipollenti, ossia attraverso l'invio di una pec o di una raccomandata a.r. (come verificatosi nel caso di specie).

L'eccezione di difetto di interesse ad agire dei ricorrenti G... A... F..., R... S... N... e J... E... deve pertanto essere respinta.

Quanto agli enti ricorrenti, va osservato che gli stessi hanno agito in giudizio denunciando l'effetto discriminatorio derivante, per la generalità dei soggetti illegittimamente esclusi dalla partecipazione al bando, dalla previsione della legge regionale che impone il requisito della residenza quinquennale per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In particolare, gli enti ricorrenti hanno esercitato l'azione antidiscriminatoria collettiva prevista dall'art. 5 del decreto legislativo. n. 215/2003 e dall'art. 5 del decreto legislativo. n. 216/2003 (come modificato con legge 23 dicembre 2021, n. 238) al fine di tutelare l'interesse di tutti i soggetti, non immediatamente e direttamente identificabili, a non subire discriminazioni nell'accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio, in ragione della nazionalità.

Tanto premesso, va osservato che l'interesse ad agire di ASCI, Razzismo Stop Onlus e Sunia deve ritenersi sussistente nella misura in cui l'accoglimento del ricorso - previa declaratoria di incostituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39 - comporta la rimozione del requisito della residenza quinquennale per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e l'ammissione alle graduatorie di tutti coloro che risultano privi di tale requisito. In altre parole, il risultato vantaggioso, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice che sorregge l'azione collettiva degli enti ricorrenti va ravvisato proprio nella rimozione della condotta discriminatoria attuata tramite la riproduzione, nel regolamento regionale n. 4/2018 e nel bando emanato dal Comune di Venezia, della norma della legge regionale ritenuta incostituzionale, e delle conseguenze pregiudizievoli dalla stessa derivanti in capo a tutti i soggetti esclusi dalla partecipazione al bando perché privi del requisito della residenza quinquennale. L'eccezione di difetto di interesse ad agire degli enti ricorrenti deve dunque ritenersi infondata.

6. Tanto premesso in ordine alle eccezioni pregiudiziali sollevate dai convenuti, va osservato che i ricorrenti lamentano l'esistenza di una discriminazione indiretta, individuale e collettiva, derivante dalla applicazione da parte del Comune di Venezia e della Regione del Veneto, dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39, disposizione che prevede il requisito della residenza quinquennale in Veneto per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica («I soggetti di cui al comma 1 devono, inoltre, essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente nel Veneto alla data di scadenza del bando di concorso»).

I ricorrenti, in particolare, sul presupposto del carattere discriminatorio di tale previsione, censurano la condotta tenuta dalla Regione del Veneto e dal Comune di Venezia, consistente, rispettivamente, nell'aver approvato e emanato il regolamento regionale n. 4/2018 nella parte in cui, all'art. 4 comma 1, impone l'applicazione dei requisiti di cui all'art. 25 della legge regionale n. 39/2017 e nell'aver approvato e emanato il «bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022 sotto ambiti: Venezia centro storico e isole; terra ferma veneziana», nella parte in cui ha previsto il requisito di pregressa residenza quinquennale in Veneto. A tale proposito i ricorrenti richiamano le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 44/2020, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge regionale Lombardia 8 luglio 2016 n. 16 nella parte in cui prevedeva che «(i) beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda» per contrasto con l'art. 3, comma 1 e comma 2, della Costituzione, evidenziando l'analogia tra la questione sottoposta alla Corte e quella oggetto della presente controversia.



I ricorrenti censurano, altresì, alcune previsioni, contenute nel regolamento e nel bando, che prevedono l'attribuzione di punteggi aggiuntivi in ragione della prolungata residenza in Veneto.

Tra le due questioni sollevate dai ricorrenti la prima assume carattere preliminare, atteso che il mancato possesso del requisito della residenza quinquennale rende irrilevante ogni questione relativa all'attribuzione del punteggio, in quanto impedisce di per sé la partecipazione al bando e così l'accesso ai servizi abitativi pubblici (peraltro l'eventuale carattere discriminatorio delle previsioni del regolamento e del bando di concorso relative ai criteri di attribuzione del punteggio può essere accertato direttamente da questo giudice, trattandosi di fonte normativa secondaria).

La valutazione relativa alla proporzionalità e ragionevolezza della previsione dettata dalla legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39 - poi trasfusa nel regolamento regionale n. 4/2018 e nel bando 2022 emanato dal Comune di Venezia - assume dunque carattere del tutto preliminare rispetto all'esame della seconda questione evidenziata dai ricorrenti (relativa alle clausole attributive del punteggio).

Al fine di sostenere le proprie ragioni i ricorrenti denunciano l'incostituzionalità della previsione della residenza quinquennale contenuta art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39, per violazione dell'art 3 della Costituzione e, in subordine, dell'art. 117, comma 1, della Costituzione (quest'ultimo con riferimento all'art. 34 CDFUE, all'art. 12 della direttiva 2011/98 e all'art. 11 della direttiva 2003/109).

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, in particolare, la declaratoria di incostituzionalità della predetta disposizione normativa consentirebbe di accertare *ex post* (ossia nell'ambito del presente giudizio, una volta che la Corte costituzionale abbia dichiarato incostituzionale la norma) il carattere discriminatorio del regolamento regionale n. 4/2018 e del bando 2022 emanato dal Comune di Venezia, nella parte in cui, recependo il requisito della residenza quinquennale in mancanza della base normativa rappresentata dall'art. 25 comma 2, lettera *a*), della legge regionale del Veneto, attuano una irragionevole e ingiustificata restrizione nell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Si tratta di prospettazione in linea con l'orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, in base al quale l'azione civile contro la discriminazione è esperibile anche qualora una illegittima disparità di trattamento sia prevista da una legge nazionale e l'azione venga proposta al fine di sollevare una questione di costituzionalità (*cf.*: fra le altre Cassazione S.U. n. 7951/2016; Corte App. Milano 25 marzo 2019; Tribunale Milano 27 luglio 2020).

7. Tanto chiarito, va osservato che la questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti non può essere risolta attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 25 comma 2, lettera *a*), della legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39.

È noto, infatti, che prima di sollevare l'incidente di costituzionalità il giudice *a quo* deve verificare la possibilità di interpretare la disposizione censurata in modo da renderla rispettosa della Costituzione; soltanto nel caso in cui il giudice ritenga impossibile fornire una interpretazione *secundum constitutionem* della norma, diviene necessaria la rimessione della questione alla Corte costituzionale (*cf.*: fra le altre, Corte costituzionale n. 356/1996; 308/2008; 113/2015).

Tale obbligo, tuttavia, incontra un limite nell'univoco tenore della norma, che non consente una pluralità di interpretazioni, una delle quali conforme a Costituzione (*cf.*: Corte costituzionale n. 26/2010; 270/2010).

Nel caso di specie il tenore letterale della norma censurata risulta chiaro e univoco, atteso che l'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge regionale del Veneto 3 novembre 2017, n. 39, prevede espressamente che «I soggetti di cui al comma 1 devono, inoltre, essere in possesso dei seguenti requisiti:

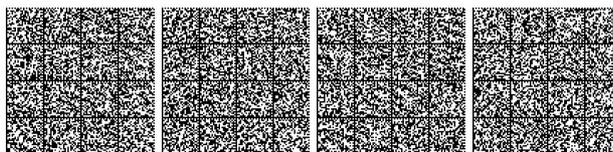
a) residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente nel Veneto alla data di scadenza del bando di concorso».

La norma limita testualmente il diritto di accesso ai servizi di edilizia residenziale pubblica ai soggetti - cittadini italiani, cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria, stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo (come previsto dal comma 1 della disposizione in parola) - in possesso del requisito della pregressa residenza quinquennale nella Regione Veneto.

In ragione della univocità del tenore letterale di tale disposizione, viene dunque a mancare un dato lessicale poliseno suscettibile di letture alternative, di cui una conforme a Costituzione, a meno di non accedere a interpretazioni «creative» di dubbia ammissibilità.

L'unica strada percorribile, pertanto, risulta essere quella del sindacato di legittimità costituzionale della norma.

8. Ciò chiarito, va osservato che a parere di questo Tribunale la questione di costituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge regionale del Veneto 3 novembre 2017, n. 39, presenta i caratteri della rilevanza e della non manifesta infondatezza in riferimento all'art. 3, comma 1 e comma 2, della Costituzione.



8.1. Quanto alla rilevanza, ossia alla prevedibile necessità che la norma sulla quale verte il dubbio di costituzionalità trovi applicazione nel giudizio *a quo*, va osservato che la decisione delle domande proposte dai ricorrenti - volte all'accertamento del carattere discriminatorio delle condotte tenute dalla Regione del Veneto e dal Comune di Venezia (consistenti, rispettivamente, nell'aver approvato e emanato il regolamento regionale n. 4/2018 nella parte in cui, all'art. 4, comma 1, impone l'applicazione dei requisiti di cui all'art. 25 della legge regionale Veneto n. 39/2017 e nell'aver approvato e emanato il «bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022 sotto ambiti: Venezia centro storico e isole; terra ferma veneziana», nella parte in cui ha previsto il requisito di pregressa residenza quinquennale in Veneto) e alla rimozione della discriminazione attraverso la modifica del regolamento e del bando, con eliminazione della clausola «escludente», e la riapertura dei termini per la presentazione delle domande richiede necessariamente l'applicazione nel presente giudizio dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39, che ha «orientato» la condotta tanto della regione quanto del comune.

La disposizione censurata, infatti, costituisce l'indefettibile presupposto normativo del regolamento e del bando per mezzo dei quali, nella prospettiva dei ricorrenti, è stata attuata la discriminazione nell'accesso ai servizi di edilizia residenziale pubblica.

I ricorrenti G... A... G... F..., R... S... N... e J... E..., infatti, risultano impossibilitati a partecipare al bando per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica emanato dal Comune di Venezia per l'anno 2022 esclusivamente in ragione della mancanza del requisito della pregressa residenza quinquennale in Veneto. In particolare, può ritenersi pacifico, perché non contestato specificamente dai convenuti ai sensi dell'art. 115, comma 1, del codice di procedura civile, il possesso in capo ai ricorrenti di tutti gli altri requisiti richiesti dal bando, ossia i requisiti di cittadinanza o di soggiorno e quelli di reddito. Precisamente, G... A... G... F..., cittadino venezuelano, risulta titolare dello *status* di rifugiato e di permesso di soggiorno; R... S... N..., cittadina camerunense, risulta titolare di un permesso per protezione internazionale; J... E... risulta titolare di un permesso per motivi di lavoro subordinato (fatti pacifici e comunque provati in via documentale).

Tutti e tre i ricorrenti risultano in possesso di un ISEE inferiore al limite massimo posto dal bando (fatto pacifico, perché non contestato specificamente).

Quanto all'interesse ad agire dei tre ricorrenti, e in particolare alla questione relativa alla presentazione della domanda di partecipazione al bando, già si è detto al paragrafo 5 della presente ordinanza.

L'accertamento relativo alla natura discriminatoria dell'esclusione dei ricorrenti dalla possibilità di partecipare al bando ERP 2022 del Comune di Venezia, pertanto, è necessariamente collegato al vaglio di legittimità costituzionale del requisito di residenza quinquennale posto dall'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge regionale del Veneto 3 novembre 2017, n. 39, al quale tanto la Regione Veneto quanto il Comune di Venezia risultano essersi conformati.

In merito alla posizione delle associazioni ricorrenti va osservato che le stesse hanno agito ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 215/2003 («Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica») e dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 216/2003 («Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro») al fine di ottenere l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta tenuta dalle convenute e la rimozione degli effetti di tale discriminazione, oltre alla condanna della regione e del comune al risarcimento del danno non patrimoniale. Trattasi di azione contro la discriminazione collettiva volta a censurare le condotte che escludono o rendono più difficile l'accesso ad alcuni beni o servizi non soltanto in ragione della razza o dell'etnia, ma anche della nazionalità (*cf.*, fra le altre, Cassazione civ. n. 28745/2019).

In modo non dissimile da quanto osservato in relazione ai ricorrenti persone fisiche, il vaglio di fondatezza di tali domande richiede necessariamente la verifica in ordine alla applicabilità dell'art. 25 comma 2, lettera *a*), della legge regionale del Veneto 3 novembre 2017, n. 39, trasfuso nel regolamento della Regione Veneto e nel bando emanato dal Comune di Venezia; di qui l'indubbia rilevanza della questione di costituzionalità prospettata dai ricorrenti.

8.2. A parere di questo giudice sussiste, inoltre, il requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge regionale del Veneto 3 novembre 2017 n. 39 (in base al quale «I soggetti di cui al comma 1 devono, inoltre, essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente nel Veneto alla data di scadenza del bando di concorso») in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Sul punto appare doveroso il richiamo alle considerazioni espresse dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 44/2020, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge regionale Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, nella parte in cui prevedeva che «(i) beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti:



b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda» per contrasto con l'art. 3, comma 1 e comma 2, della Costituzione.

In tale pronuncia - che rappresenta un punto di approdo del lungo *iter* che ha visto la Corte costituzionale pronunciarsi sulla compatibilità con la Carta fondamentale di numerose leggi regionali che, nel definire i requisiti di accesso ad alcune prestazioni sociali, hanno privilegiato coloro che risiedono in regione da un certo periodo di tempo, escludendo i residenti di altre regioni, o in taluni casi in modo esplicito gli stranieri extra-comunitari (*cf.*, in particolare, le pronunce numeri 432 del 2005; 32 del 2008; 107 del 2010; 40 del 2011; 2, 133, 172 e 222 del 2013; 141 e 168 del 2014; 106, 107 e 166 del 2018; 40 del 2020; nonché le successive pronunce 281/2020; 7/2021; 9/2021) - vengono enucleati alcuni principi fondamentali in materia di criteri selettivi di accesso alle prestazioni sociali, e in particolare alle prestazioni di edilizia residenziale pubblica.

In particolare, la Corte costituzionale, richiamando i propri precedenti, ha in primo luogo evidenziato che il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988); che tale diritto, benché non espressamente previsto dalla Costituzione, deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010); e che il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

In secondo luogo, la Corte ha osservato che la prestazione di edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di un bisogno primario, perché serve a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti (sentenza n. 168 del 2014). L'edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell'ambito dei «servizi sociali» di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all'art. 128, 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).

Tanto premesso, la Corte costituzionale si è soffermata sulla legittimità dei criteri adottati dal legislatore per selezionare i beneficiari dei servizi sociali - fra i quali anche il servizio relativo alla edilizia residenziale pubblica - chiarendo che tali criteri:

devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011); in particolare deve sussistere un collegamento «fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari»;

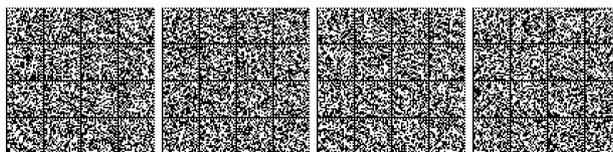
tale collegamento deve essere ragionevole e adeguato avuto riguardo al parametro dettato dall'art. 3, comma 1, della Costituzione; la verifica di ragionevolezza e adeguatezza è operata dalla Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, comma 1, della Costituzione, che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto.

Considerato che la *ratio* del servizio relativo alla edilizia residenziale pubblica è quella di garantire «il soddisfacimento del bisogno abitativo», secondo la Corte deve ritenersi che la condizione della pregressa residenza nella regione non presenti con esso alcuna ragionevole connessione, in quanto non è indice «di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare»; tale requisito, in particolare, «si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)».

Tali coordinate, applicate al caso di specie, inducono questo giudice a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 25 comma 2, lettera a), della legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39, disposizione che introduce un requisito di accesso al servizio di edilizia residenziale pubblica analogo a quello scrutinato dalla Corte costituzionale nella sentenza richiamata.

In particolare, la previsione del requisito della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni» appare irragionevole nella misura in cui non presenta alcun collegamento con la *ratio* del servizio (come visto, identificata nel soddisfacimento del bisogno abitativo).

Trattasi di requisito che impedisce in modo automatico, senza alcuna valutazione in ordine alla sussistenza o meno di uno stato di bisogno abitativo, l'accesso al servizio pubblico e che non risponde ad alcun criterio di ragionevolezza.



Non vi è, infatti, alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza, prevista dalla disposizione in parola, e la situazione di bisogno che il servizio abitativo pubblico mira ad alleviare, non potendo ragionevolmente ritenersi che coloro che vivono nella Regione Veneto da meno di cinque anni versino in una situazione di bisogno «affievolita» rispetto a chi vi risiede da più anni (*cf.* sul punto Corte costituzionale sentenza n. 222 del 2013).

L'applicazione della disposizione in parola - ossia l'esclusione dei soggetti che non posseggono il requisito della pregressa residenza quinquennale - risulta peraltro foriera di conseguenze che contrastano con la funzione stessa del servizio, in quanto impedisce a soggetti bisognosi, altrimenti legittimati, di accedere ad un alloggio pubblico.

Tali conclusioni non appaiono incrinata dalle difese della Regione Veneto, la quale ha richiamato l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con sentenza n. 222/2013 in una fattispecie analoga alla presente (che interessava la legge della Regione Friuli Venezia Giulia). In tale occasione la Corte ha ritenuto ragionevole e legittima la previsione di un requisito di pregressa residenza nella regione ai fini dell'accesso al servizio di edilizia residenziale pubblica, valorizzando il radicamento territoriale prolungato quale criterio selettivo per l'accesso ai servizi abitativi pubblici. In buona sostanza, considerato che le politiche abitative impegnano risorse limitate e non sufficienti per tutti, consumano suolo e condizionano la politica urbanistica, la Corte ha ritenuto ragionevole la pianificazione delle stesse sulla base delle esigenze di coloro che, essendo residenti da tempo nel contesto in cui vengono realizzate, danno maggiore garanzia di stabilità della loro permanenza, evitando così di dar luogo ad un'attività amministrativa dispersiva ed inefficiente.

Tale orientamento appare tuttavia definitivamente superato alla luce delle considerazioni espresse dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 44/2020, laddove ha evidenziato che «La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il «rischio di del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

Pertanto, la valorizzazione del criterio della «stabilità» nella assegnazione dell'alloggio - secondo la Corte - non risulta arbitraria o irragionevole, specie se si tiene conto dell'esigenza di non sprecare inutilmente risorse e attività amministrativa, con il rischio di dover ripetere in tempi brevi le procedure di assegnazione degli alloggi; a condizione, tuttavia, che si faccia riferimento ad elementi diversi e ben più significativi rispetto a quello della pregressa residenza nella regione, sui quali poter ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità pro futuro.

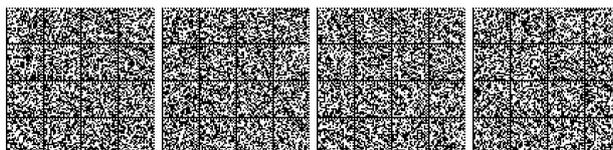
Le difese svolte dalla Regione Veneto sotto tale profilo non appaiono dunque idonee ad escludere l'irragionevolezza della previsione di legge.

Né appare dirimente la circostanza che l'art. 25 comma 2, lettera *a*), della legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39, a differenza dell'art. 22, comma 1, lettera *b*), della legge regionale della Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, oggetto della sentenza n. 44/2020 della Corte Costituzionale, contempli un requisito di residenza nella Regione Veneto «da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni».

Tale previsione, infatti, non incide sulle considerazioni già svolte, in quanto non introduce alcun ragionevole collegamento tra il requisito «escludente» e la *ratio* del servizio abitativo pubblico né garantisce in modo ragionevole le richiamate esigenze di stabilità, essendo evidente che una pregressa permanenza in Veneto frammentata in un periodo molto risalente nel tempo «non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale» anche per il futuro.

Alla luce di tali considerazioni, a parere di questo giudice, sussiste il requisito della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità relativa all'art. 25 comma 2, lettera *a*), della legge regionale del Veneto 3 novembre 2017, n. 39, che appare in contrasto sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione - in quanto produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ivi previsto - sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione - nella misura in cui produce effetti contrastanti con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica -.

9. Per i motivi sinora esposti, ritenuta la sussistenza dei presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge regionale Veneto 3 novembre 2017, n. 39 - nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso al servizio di edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni» - per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, va sollevata questione di costituzionalità in via incidentale, al fine di ottenere dalla Corte costituzionale, previo vaglio di ammissibilità e fondatezza della questione, la caducazione della predetta disposizione di legge.



P.Q.M.

1) *Sospende il giudizio.*

2) *Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria a tutte le parti del presente giudizio e al presidente della giunta regionale del Veneto e sia comunicata al presidente del consiglio regionale del Veneto.*

3) *Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, a cura della cancelleria, unitamente alla presente ordinanza e alla prova delle predette notificazioni e comunicazioni.*

Padova, 18 maggio 2023

Il giudice: STOCCO

23C00146

N. 114

*Ordinanza del 26 maggio 2023 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di A.D.M.*

Reati e pene – Cause di non punibilità - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto – Ambito di applicabilità – Previsione secondo cui, ai fini della determinazione della pena detentiva di cui al primo comma dell'art. 131-bis cod. pen., non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale e, in quest'ultimo caso, non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69 cod. pen.

– Decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 2; codice penale, art. 131-bis, quarto comma (nella formulazione originaria, quinto comma nella formulazione attuale).

In subordine: Reati e pene – Cause di non punibilità - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto – Ambito di applicabilità - Previsione secondo cui, ai fini della determinazione della pena detentiva di cui al primo comma dell'art. 131-bis cod. pen., non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.

– Codice penale, art. 131-bis, quarto comma (nella formulazione originaria; quinto comma nella formulazione attuale).

TRIBUNALE DI FIRENZE

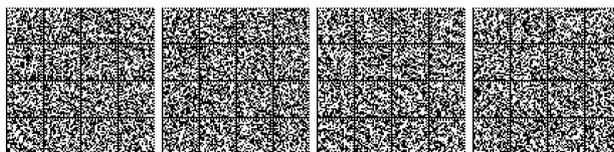
PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di D. M. A. nato a... il...; residente e dichiaratamente domiciliato in via..., (dichiarazione confermata all'udienza del 24 ottobre 2022);

— difeso dall'avv. di fiducia Stefania Scarpati del foro di Firenze (il codifensore avv. Mauro Montini era revocato all'udienza del 21 marzo 2022);

imputato del seguente reato:

del reato p.p. dagli articoli 81 cpv. 615-ter, comma 1 e 2 n. 1 e 3 e 61 n. 9 c.p., perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, in tempi diversi, nella sua qualità di Funzionario dell'Agenzia delle Entrate, in servizio presso la Direzione Provinciale di... - Ufficio Legale, (persona incaricata di pubblico servizio) accedeva



abusivamente ad un sistema informatico protetto da misura di sicurezza (Sistema informativo dell'anagrafe tributaria), utilizzando il computer assegnato (ed associato all'indirizzo IP... con le proprie credenziali di accesso, interrogava in data 7 luglio 2014:

dalle ore 10:44:32 alle ore 10:45:47 i nominativi O. R. con codice fiscale...;

dalle ore 10:45:49 alle ore 10:52:42, la posizione fiscale di O. R. – codice fiscale... (direttrice pro-tempore... per un totale di quindici accessi sulle varie dichiarazioni presentate negli anni. Con le aggravanti di aver commesso il fatto con abuso dei poteri e con violazione dei doveri inerenti una pubblica funzione e di aver violato un sistema di pubblico interesse.

Commesso in... il...

Sentite le parti;

premesso che:

— con decreto del Gup dell'8 aprile 2021 A. D. M. era rinviato a giudizio davanti al Tribunale di Firenze per rispondere del reato *ex art. 615-ter* comma 2 n. 1 e 3 del codice penale, in ipotesi commesso il 7 luglio 2014 nella qualità di funzionario dell'Agenzia delle Entrate e mediante accesso al sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria;

— il processo si è svolto nell'arco di più udienze, nel corso delle quali sono stati sentiti i testimoni M. M. (appuntato della Guardia di Finanza) e L. Z. (all'epoca Direttore Centrale della funzione *Audit* dell'Agenzia delle Entrate), sono stati acquisiti vari documenti ed è stato assunto l'esame dell'imputato;

— all'udienza del 27 febbraio 2023 le parti rassegnavano le rispettive conclusioni. Il Pm chiedeva la condanna dell'imputato, previa esclusione della circostanza *ex art. 61 n. 9* del codice penale, alla pena di anni tre di reclusione. La Difesa chiedeva l'assoluzione; in via progressivamente subordinata domandava: previa esclusione dell'aggravante *ex art. 615-ter* comma 3 del codice penale, sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione; il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche in misura prevalente sulle aggravanti e l'assoluzione per tenuità del fatto *ex art. 131-bis* del codice penale; il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche in misura prevalente sulle aggravanti e la concessione dei benefici di legge;

— all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

rilevato che:

— l'istruttoria svolta ha consentito di accertare i fatti ascritti all'imputato e il richiesto elemento soggettivo;

— quanto alla pronuncia nei confronti dell'imputato per il reato contestatogli, pare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 76 della Costituzione — dell'art. 1, comma 2 decreto legislativo n. 28/2015 e conseguentemente dell'art. 131-*bis* comma 4 del codice penale (nella formulazione originaria, comma 5 nella formulazione attuale a seguito dell'introduzione di un ulteriore comma da parte del decreto legislativo n. 150/2022) limitatamente alle parole «ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69»; in subordine, in ordine alla legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — dell'art. 131-*bis* comma 4 del codice penale (nella formulazione originaria, comma 5 nella formulazione attuale) limitatamente alle parole «In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69»;

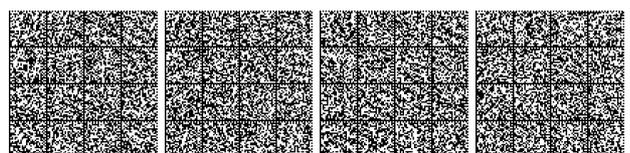
ciò premesso,

OSSERVA

1. Il procedimento a quo. La rilevanza della questione.

1.1 L'imputato è accusato di avere fatto abusivamente accesso in data... alla banca dati dell'Anagrafe Tributaria, per la cui consultazione egli disponeva delle credenziali necessarie nella propria qualità di funzionario dell'Agenzia delle Entrate.

1.2 In base all'istruttoria svolta la funzione *Audit* dell'... nel..., nel... corso di un controllo periodico sulle consultazioni della citata banca dati aventi ad oggetto particolari soggetti, rilevava che presso l'Ufficio Legale della Direzione Provinciale di in data... erano state effettuate alcune consultazioni concernenti la dott.ssa R. O., nata il..., all'epoca



Direttrice a livello nazionale della stessa Agenzia delle Entrate. Più precisamente si trattava di più interrogazioni avvenute tra le ore 10,45 e le ore 10,52 del 7 luglio 2014 e aventi ad oggetto le dichiarazioni dei redditi presentate dalla dott.ssa O.

Alla stregua di quanto rilevato attraverso apposita procedura informatica, l'operatore che aveva effettuato dette consultazioni aveva utilizzato le credenziali di accesso dell'attuale imputato (il relativo codice fiscale e una *password* personale); l'accesso era inoltre avvenuto tramite un collegamento alla rete informatica a partire dall'indirizzo Ip (...) assegnato al computer d'ufficio dell'attuale imputato dott. A. D. M., all'epoca in servizio presso il citato Ufficio Legale (oggi in pensione).

1.3 La dott.ssa O., pur residente nella circoscrizione della Direzione Provinciale di Firenze, non aveva alcun contenzioso in corso; né è comunque emersa alcuna ragione che giustificasse l'accesso alla relativa posizione in Anagrafe Tributaria. D'altro canto è altresì emerso che l'autore di detto accesso nei minuti immediatamente precedenti la consultazione del profilo della dott.ssa O. aveva effettuato talune interrogazioni di brevissima durata concernenti delle persone omonime (R. O. nata nel... c.f...; R. O. nata nel..., c.f...; R. O. nata nel..., c.f...); è evidente che l'operatore conoscesse soltanto il nome e cognome della persona di cui voleva visualizzare la posizione (e forse l'età indicativa) e dunque abbia posto in essere più tentativi prima di individuare con esattezza il codice fiscale di suo effettivo interesse; ciò conferma che l'operatore non disponesse di una pratica tributaria relativa alla dott.ssa O., in quanto diversamente il fascicolo avrebbe riportato le generalità e il codice fiscale della stessa.

Si è trattato dunque di consultazioni abusive, effettuate per finalità estranee all'attività dell'ufficio, e pertanto rilevanti ai sensi dell'art. 615-ter del codice penale. Si veda in tal senso, tra le tante pronunce di legittimità, Cass. Sez. U. n. 41210 del 18 maggio 2017 rv. 271061-01: «Integra il delitto previsto dall'art. 615-ter, secondo comma, n. 1, del codice penale la condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che, pur essendo abilitato e pur non violando le prescrizioni formali impartite dal titolare di un sistema informatico o telematico protetto per delimitarne l'accesso, acceda o si mantenga nel sistema per ragioni ontologicamente estranee rispetto a quelle per le quali la facoltà di accesso gli è attribuita»).

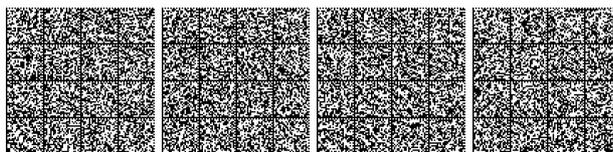
Il dott. Z. ha inoltre precisato che, prima di utilizzare la banca dati in questione, il funzionario doveva necessariamente confermare che l'accesso alla stessa avveniva per ragioni di ufficio (in mancanza di tale conferma vi era un blocco informatico e la banca dati non era concretamente utilizzabile); del resto l'Agenzia aveva più volte negli anni ricordato al proprio personale la necessità di un uso corretto delle banche dati.

1.4 Si può affermare con certezza che autore dell'accesso abusivo sia stato l'attuale imputato A. D. M. Le consultazioni sono state effettuate con le sue credenziali e utilizzando il computer d'ufficio a lui assegnato.

Il prevenuto ha negato di avere posto in essere le interrogazioni in questione. Si è difeso sostenendo che il giorno... egli era effettivamente in servizio e presente in ufficio (non era in Commissione Tributaria), ma che è possibile che qualcun altro (necessariamente un collega, posto che all'ufficio in questione non accedeva il pubblico) — nel corso di un suo momentaneo allontanamento dalla postazione di lavoro — sia entrato a sua insaputa nella sua stanza (egli disponeva di una stanza ad uso esclusivo) e abbia utilizzato il suo computer e le sue credenziali per effettuare le consultazioni in questione; ciò sarebbe stato possibile in quanto il suo codice fiscale (che valeva come nome utente dell'account) era facilmente conoscibile da tutti e la sua *password* era annotata in un'agenda che egli teneva per comodità sulla scrivania.

Tale versione non è credibile. Gli accessi abusivi (considerando sia quelli aventi ad oggetto la..., sia le sue omonime) si sono verificati tra le ore 10,44 e le ore 10,52 del 7 luglio 2014, per una durata complessiva di 8 minuti. Non è affatto plausibile che in un ufficio pubblico, nelle ore centrali della mattina, un operatore entri clandestinamente nella stanza di un collega e, sempre clandestinamente, acceda al relativo computer, trattenendosi nell'utilizzo abusivo per 8 minuti: è infatti elevato ed evidente il rischio che nel citato arco temporale il titolare del computer o altri funzionari rilevino l'abuso, con tutte le relative conseguenze in termini penali e disciplinari. Se è vero che anche l'accesso abusivo ora in contestazione (accesso ad un sistema informatico protetto, utilizzando le proprie credenziali, per finalità estranee all'ufficio) comporta delle conseguenze negative, è altresì vero però che si tratta di un rischio assai più remoto e comunque meno percepibile da parte del pubblico funzionario che operi in tranquillità al proprio computer (per di più in una stanza ad uso esclusivo) e che sia inconsapevole dei controlli che ponga in essere a distanza e per via telematica l'amministrazione centrale.

Si aggiunga che — in base alle rilevazioni informatiche (è stato acquisito il file relativo alle interrogazioni effettuate dall'imputato, *rectius* con le credenziali dell'imputato) — le interrogazioni in questione erano le prime effettuate nella giornata del 7 luglio 2014; le credenziali erano state dunque inserite immediatamente prima (secondo quanto riferito dal dott. Z., dopo un certo lasso di tempo la sessione s'interrompe e occorre reinserire i codici di accesso), per cui non è possibile che un eventuale intruso abbia approfittato del momentaneo allontanamento di D. M. per accedere al suo computer, ivi trovando già inserite le relative credenziali.



Inoltre, quand'anche si ritenesse che effettivamente l'imputato avesse scritto la *password* necessaria per l'accesso alla banca dati sull'agenda lasciata sulla scrivania, tale circostanza difficilmente poteva essere nota all'eventuale intruso; in ogni caso, quest'ultimo molto difficilmente poteva distinguere tra le varie *password* scritte sull'agenda, sia in relazione alle varie procedure e applicazioni informatiche, sia in relazione al periodo di validità (il teste Z. ha riferito che la *password* per l'accesso alla banca dati ora in esame aveva una validità massima di sessanta giorni, per cui decorso tale periodo era comunque necessario modificarla; sull'agenda dell'imputato, nella citata ipotesi, vi sarebbero state scritte dunque numerose *password*). L'individuazione della parola chiave esatta avrebbe dunque richiesto per l'intruso un notevole e ulteriore lasso di tempo, ciò che rende l'ipotesi avanzata dalla Difesa ancor più inverosimile.

1.5 Alla luce di quanto precede si dovrebbe affermare la responsabilità dell'imputato, con conseguente condanna.

1.6 Sussistono le contestate circostanze aggravanti *ex art. 615-ter* comma 2 n. 1) e comma 3 del codice penale.

In primo luogo, l'imputato — funzionario dell'Agenzia delle Entrate, addetto all'ufficio Contenzioso (e perciò tra l'altro rappresentante dell'Agenzia dinanzi alla Commissione Tributaria) era certamente un incaricato di pubblico servizio (se non un pubblico ufficiale) e ha tenuto la condotta in contestazione in violazione dei doveri propri del servizio (che gli imponevano di accedere alle banche dati dell'Amministrazione solo in relazione alle attività dell'ufficio, come ripetutamente ricordato dall'Agenzia e come lo stesso sistema informatico richiama (esigendo un'apposita conferma per consentire l'accesso alla banca dati).

In secondo luogo, non vi è dubbio che l'Anagrafe Tributaria — contenendo tutte le informazioni relative ai dati fiscali dei contribuenti (soggetti a carico, redditi, ritenute e versamenti, atti registrati, ecc.) — costituisca un sistema informatico o telematico di interesse pubblico.

La sentenza Cass. Sez. 5, n. 22024/2013 invocata in senso contrario dalla Difesa è proprio relativa ad un caso in cui il ricorrente (funzionario dell'Agenzia delle Entrate che aveva fatto accesso abusivamente all'Anagrafe Tributaria) era stato condannato per il delitto di cui all'*art. 615-ter* comma 2 n. 1 e 3 del codice penale e il ricorso era respinto.

Sussistendo le circostanze aggravanti in questione, il massimo edittale è di anni otto, per cui il reato non risulta prescritto (il termine massimo è di anni dieci, per cui scadrà in data 7 luglio 2024, fatte salve le sospensioni).

1.7 Va viceversa esclusa l'applicazione della contestata circostanza aggravante *ex art. 61* n. 9 del codice penale, costituendo la circostanza *ex art. 615-ter* comma 2 n. 1) del codice penale un'ipotesi speciale di quest'ultima.

1.8 All'imputato si possono riconoscere le circostanze attenuanti generiche in ragione sia della gravità minimale del fatto, sia delle sue condizioni soggettive.

Sotto il primo profilo si deve rilevare innanzi tutto che i dati oggetto della consultazione abusiva non erano segreti in senso stretto (a differenza ad es. di informazioni che potrebbero rinvenirsi nella banca dati interforze c.d. SDI o nella banca dati in cui le Procure iscrivono le notizie di reato), venendo piuttosto in rilievo una semplice riservatezza delle informazioni.

L'imputato inoltre non risulta avere fatto alcun uso delle informazioni ottenute abusivamente (verosimilmente egli ha tenuto la condotta in questione per mera curiosità). Il comportamento risulta quindi censurabile in ragione dell'indebito utilizzo dello strumento a disposizione, ma l'offesa che ne è derivata al bene giuridico protetto deve ritenersi di speciale tenuità.

Si aggiunga che, dopo i fatti in esame, lo stesso legislatore con l'*art. 13*, decreto legislativo n. 97/2016 ha modificato l'*art. 14* decreto legislativo n. 33/2013, estendendo ai titolari di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche gli obblighi di trasparenza già previsti per i titolari di incarichi politici; tra i dati oggetto di pubblicazione figurano anche le dichiarazioni fiscali.

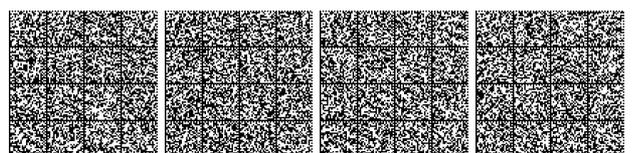
La carica dirigenziale (di vertice) che ricopriva all'epoca dei fatti la dott.ssa O. rientrava tra quelle per le quali era previsto tale obbligo di pubblicazione (e tale obbligo sarebbe sopravvissuto per la citata carica anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019, che viceversa l'avrebbe eliminato con riferimento agli incarichi dirigenziali «minori»). In effetti, a seguito della citata modifica normativa, le dichiarazioni fiscali della dott.ssa O. erano pubblicate (la Difesa ha prodotto le dichiarazioni relative agli anni d'imposta 2015 e 2016).

Dunque gli accessi abusivi posti in essere dall'imputato hanno riguardato dati che lo stesso legislatore due anni dopo avrebbe ritenuto meritevoli di pubblicazione.

Sotto il profilo soggettivo occorre tenere conto sia dell'incensuratezza, sia del meritevole stato di servizio dell'imputato (la Difesa ha prodotto una lettera di elogio precedente i fatti in esame).

1.9 Le citate circostanze attenuanti per la loro pregnanza devono essere bilanciate in termini di prevalenza rispetto alle ritenute circostanze aggravanti.

1.10 Potrebbe trovare applicazione la causa di non punibilità di cui all'*art. 131-bis*.



L'offesa, in ragione di quanto già evidenziato, è infatti di speciale tenuità; il dolo risulta di intensità minima.

Il comportamento non è abituale. L'imputato è del tutto incensurato. La circostanza che egli abbia effettuato più interrogazioni della banca dati (nell'arco di otto minuti) e dunque più violazioni della medesima norma incriminatrice non vale a rendere abituale il comportamento: le plurime condotte sono state tenute nel medesimo contesto spazio-temporale — c.d. continuazione sincronica — venendo così in rilievo una deliberazione criminosa unitaria e circoscritta, incompatibile con l'abitudine presa in considerazione in negativo dall'art. 131-*bis* del codice penale (secondo il criterio valorizzato dall'orientamento di legittimità pur più restrittivo, come ad es. la sentenza Cass. Sez. 3, n. 35630 del 13 luglio 2021, rv. 282034, e la sentenza Cass. Sez. 4, n. 47772 del 25 settembre 2018, rv. 274430); d'altro canto, nella fattispecie in esame, considerate tutte le caratteristiche del caso concreto, le condotte contestate non appaiono espressione di una serialità nell'attività criminosa e di un'abitudine a violare la legge (criterio fissato dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 18891 del 27 gennaio 2022).

L'applicazione della causa di non punibilità trova però ostacolo nei limiti edittali del reato in contestazione, come calcolati ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale (comma 4 nella formulazione originaria; comma 5 nella formulazione attuale a seguito dell'introduzione di un ulteriore comma da parte del decreto legislativo n. 150/2022).

1.11 Più precisamente, ai sensi dell'art. 131-*bis* comma 1 del codice penale, quale vigente fino al 30 dicembre 2022, l'istituto in questione può applicarsi ai «reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena»; ai sensi dell'art. 131-*bis*, comma 1 del codice penale, come modificato dal decreto legislativo n. 150/2022, l'istituto può trovare applicazione per i «reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena». È rimasto viceversa immutato il criterio di determinazione della citata pena detentiva: «Ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69» (art. 131-*bis* del codice penale comma 4 nella formulazione originaria, comma 5 nella formulazione post decreto legislativo n. 150/2022).

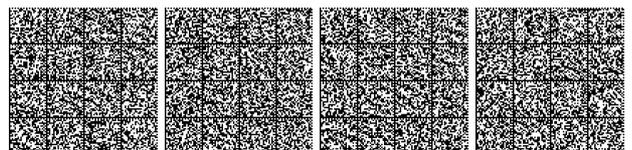
In ragione della sussistenza delle circostanze ad effetto speciale di cui all'art. 615-*ter* comma 2 n. 1) e comma 3 del codice penale e dell'impossibilità di bilanciarle con le circostanze attenuanti ad effetto comune (nel caso di specie le circostanze attenuanti generiche), l'applicazione dell'istituto di cui all'art. 131-*bis* del codice penale è preclusa tanto ai sensi della disciplina attualmente vigente (il minimo edittale è di anni tre di reclusione e dunque superiore ad anni due), quanto ai sensi della disciplina precedente (il massimo edittale è di anni otto di reclusione e dunque superiore ad anni cinque).

In particolare, la citata causa di non punibilità non pare poter trovare applicazione sulla base della sentenza della Corte Costituzionale n. 156/2020. Con tale pronuncia la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 131-*bis* del codice penale «nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva». Tuttavia tale sentenza pare doversi interpretare nel quadro comunque della disciplina dettata dall'art. 131-*bis* del codice penale e quindi in relazione ai reati per i quali, una volta considerate le eventuali circostanze aggravanti e attenuanti ad effetto speciale (senza possibilità di bilanciamento con le circostanze ad effetto comune), non sia previsto un minimo edittale di pena detentiva; in effetti, la questione sottoposta alla Corte concerneva un'ipotesi (art. 648, comma 2 del codice penale) in cui proprio per effetto della ricorrenza di un'attenuante ad effetto speciale non vi era un minimo edittale (se non quello generale di cui all'art. 23, comma 1 del codice penale).

Nel caso di specie, al contrario, la fattispecie base non prevede un minimo edittale (reclusione fino a tre anni), ma una volta considerate le circostanze aggravanti ad effetto speciale il minimo edittale risulta pari ad anni tre.

1.12 Se viceversa fosse accolta la questione di legittimità costituzionale qui sollevata in via principale, sarebbe applicabile l'indicata causa di non punibilità: non considerando infatti le circostanze aggravanti, neppure quelle ad effetto speciale, il minimo edittale sarebbe di quindici giorni di reclusione e il massimo edittale sarebbe di tre anni di reclusione. Il reato in esame rientrerebbe dunque nell'ambito applicativo della causa di non punibilità sia ai sensi della formulazione attuale dell'art. 13-*bis* comma 1 del codice penale (minimo inferiore a due anni), sia ai sensi di quella previgente (sia in ragione del massimo inferiore a cinque anni, sia in ragione del minimo di quindici giorni).

1.13 La citata causa di non punibilità sarebbe parimenti applicabile ove fosse accolta la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata. Ove fosse possibile tenere conto del giudizio di bilanciamento ex art. 69 del codice penale, infatti, nel caso di specie — posto che le circostanze attenuanti generiche devono valutarsi in termini di prevalenza rispetto alle indicate circostanze aggravanti ad effetto speciale — i limiti edittali (sia il minimo, sia il massimo) sarebbero inferiori alle soglie di legge (sia l'attuale, sia la previgente).



1.14 Da ultimo, una precisazione pare necessaria quanto alla modifica normativa concernente l'art. 131-*bis* comma 1 del codice penale operata dal decreto legislativo n. 150/2022.

Non pare che la citata novella possa incidere sulle dedotte questioni di legittimità costituzionale. Come si è evidenziato, se non intervenisse l'auspicata pronuncia di illegittimità la causa di non punibilità non potrebbe trovare applicazione né ai sensi della disciplina vigente, né ai sensi della precedente; viceversa, ove la questione fosse accolta, la causa di non punibilità potrebbe trovare applicazione indifferentemente ai sensi della disciplina vigente e della disciplina precedente.

D'altro canto, il fatto che il legislatore sia nuovamente intervenuto sulla materia già oggetto del decreto legislativo n. 28/2015 non pare sufficiente di per sé a privare di rilevanza la questione posta con riguardo alla violazione dell'art. 76 della Costituzione. Potrebbe in astratto muoversi tale obiezione posto che il criterio fissato dall'art. 1, comma 1, lettera *m*) della legge n. 67/2014 per l'esercizio della delega aveva riguardo al massimo edittale, laddove la disciplina attuale — a seguito delle modifiche operate dal decreto legislativo n. 150/2022 — ha riguardo unicamente al minimo edittale. In realtà, il criterio di determinazione della pena (vuoi nel massimo, vuoi nel minimo edittale), fissato dal decreto legislativo n. 28/2015 ad avviso di questo giudice in contrasto con i criteri della legge delega, è rimasto immutato.

In ogni caso, la causa di non punibilità *ex* art. 131-*bis* del codice penale è un istituto di diritto sostanziale, per cui deve trovare applicazione la disciplina più favorevole. Quindi — quand'anche si dovesse ritenere che a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 150/2022 la disciplina del citato istituto sia stata completamente rivisitata — la questione qui posta sarebbe comunque rilevante: ove infatti fosse accolta, potrebbe trovare applicazione al fatto in esame — commesso nel 2014 — la disciplina intermedia più favorevole introdotta dal decreto legislativo n. 28/2015 e precedente le modifiche di cui al decreto legislativo n. 150/2022, con la modifica apportata dalla Corte.

2. Non manifesta infondatezza: la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

2.1 Questo giudice sospetta dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 decreto legislativo n. 28/2015, per violazione dell'art. 76, della Costituzione, nella parte in cui — introducendo l'art. 131-*bis* del codice penale e prevedendo al quarto comma dello stesso che «ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze» — ha previsto un'eccezione con riguardo alle circostanze «per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale» (prevedendo inoltre che «in quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69»).

Tale questione si ritiene debba essere affrontata per prima perché, afferendo al decreto legislativo che ha introdotto la nuova norma nel codice penale, pare logicamente pregiudiziale rispetto alla seconda questione, che quindi viene sollevata in via subordinata.

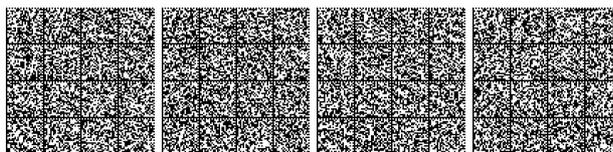
2.2 Occorre premettere che il citato decreto legislativo è stato adottato in forza della delega di cui all'art. 1 della legge n. 67/2014, che al comma 1 lettera *m*) delegava il Governo ad «escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitualità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale».

2.3 Dunque, per quel che qui rileva, il legislatore delegante individuava l'ambito di applicabilità della causa di non punibilità avendo riguardo unicamente al massimo edittale di cinque anni della pena detentiva (o alla natura pecuniaria della pena).

Il Governo esercitando la delega con il decreto legislativo n. 28/2015, oltre a prevedere al comma 1 del nuovo art. 131-*bis* del codice penale l'applicabilità del nuovo istituto ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni (ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla pena detentiva), ha previsto al comma 4 dello stesso art. 131-*bis* del codice penale che «ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze», salvo subito dopo prevedere un'eccezione con riguardo alle circostanze c.d. autonome e alle circostanze ad effetto speciale («ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale»), che quindi devono essere considerate.

Si tratta quindi di valutare se, nel prevedere tale eccezione, il Governo abbia rispettato o meno il criterio fissato dall'art. 1, comma 1, lettera *m*) della legge n. 67/2014.

2.4 Come la giurisprudenza della Corte costituzionale ha sottolineato a più riprese, «la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato [...] la determinazione dei principi e criteri direttivi non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, essendo escluso che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera



scansione linguistica delle previsioni contenute nella delega» (così, tra le altre, la sentenza n. 426/2008). Pertanto, («se pure nell'ambito invalicabile dei confini dati dalle possibilità applicative desumibili dalle norme di delega, il legislatore delegato ha un'indiscutibile libertà di interpretazione e di scelta fra le alternative ad esso offerte» (così, tra le altre, la sentenza n. 355/1993); tale discrezionalità, peraltro, «può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega» (così, tra le altre, la sentenza n. 84/2017); non si è mancato inoltre di sottolineare che («nella materia penale è più elevato il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega; ciò perché il controllo del rispetto, da parte del Governo, dei «principi e criteri direttivi», è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità, spettando al Parlamento l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili» (sentenza n. 175/2022).

In definitiva, «è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche gli strumenti per l'interpretazione della loro portata. [...] Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente» (sentenza n. 153/2014).

2.5 A parere di chi scrive, la norma dettata dal legislatore delegato all'art. 131-*bis* comma 4 del codice penale non ha costituito né un coerente sviluppo del criterio dettato dalla legge delega, nell'esercizio di fisiologici margini di discrezionalità, né il portato di una interpretazione plausibile delle scelte effettuate dal Parlamento in sede di delega.

2.6 Come evidenziato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 173/2022), la legge n. 67/2014 «nel contesto di una più ampia riforma del sistema sanzionatorio, ha anche previsto l'introduzione di nuovi istituti processuali, diretti ad escludere la punibilità della condotta con possibile dichiarazione di estinzione del reato, vuoi per la particolare tenuità dell'offesa, vuoi per l'esito positivo della messa alla prova dell'imputato con sospensione del procedimento. [...] «il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-*bis* del codice penale, è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la "rieducazione del condannato", sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione"».

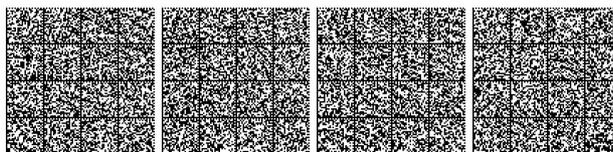
La stessa legge n. 67/2014, sempre nell'ottica di riduzione al minimo dell'intervento penale e di alleggerimento del sistema della giustizia penale, delegava inoltre il Governo ad adottare decreti legislativi per abrogare una molteplicità di reati e per trasformarne altri in illeciti amministrativi.

2.7 In tale ampio quadro, l'art. 1, comma 1, lettera *m*) legge n. 67/2014 individuava nei reati puniti con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni (o con pene pecuniarie) l'ambito di applicabilità della nuova causa di non punibilità.

Si trattava di un criterio sufficientemente preciso e non - bisognoso di ulteriori sviluppi. Si consideri che l'art. 3 della stessa legge 67/2014 — nell'introdurre nel codice penale gli articoli 168-*bis* ss. disciplinanti l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova — utilizzava una formula analoga per delimitarne l'ambito di applicabilità, individuato nei «reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria» (oltre che nei reati di cui all'art. 550, comma 2 del codice penale).

In proposito, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 36272 del 31 marzo 2016, ha affermato il seguente principio di diritto: «Ai fini dell'individuazione dei reati ai quali è astrattamente applicabile la disciplina dell'istituto della sospensione con messa alla prova, il richiamo contenuto nell'art. 168-*bis* del codice penale alla pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni va riferito alla pena massima prevista per la fattispecie-base, non assumendo a tal fine alcun rilievo le circostanze aggravanti, comprese le circostanze ad effetto speciale e quelle per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato». Le Sezioni Unite giungevano a tale conclusione innanzi tutto sulla base del dato letterale della norma, «tenuto conto che il riferimento alla lettera della legge costituisce la prima regola interpretativa (art. 12 preleggi) e, allo stesso tempo, il limite di ogni altro criterio ermeneutico cui ricorrere solo quando il testo risulti poco chiaro o di significato non univoco».

Il dato letterale pare doversi valorizzare anche ai fini dell'interpretazione della norma dell'art. 1, comma 1, lettera *m*) legge n. 67/2014, nel senso per l'appunto della rilevanza unicamente della cornice edittale prevista per la fattispecie base (si deve peraltro dare atto che nella già citata sentenza n. 36272/2016 te Sezioni Unite evidenziavano che il



legislatore delegato nel dare attuazione alla citata delega avesse «opportunamente» ridimensionato la portata applicativa della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto, non ipotizzando la possibile illegittimità di tale ridimensionamento).

2.8 La stessa legge n. 67/2014 — nel delegare all'art. 1, comma 1, lettere *b*), *c*) e *g*) il Governo all'adozione di decreti legislativi per la riforma del sistema sanzionatorio — individuava i reati interessati dalle modifiche (introduzione delle pene della reclusione domiciliare e dell'arresto domiciliare) sempre attraverso il riferimento alla pena massima edittale; precisava però al contempo che quest'ultima dovesse essere determinata «secondo quanto disposto dall'art. 278 del codice di procedura penale»; ai sensi del quale «non si tiene conto della continuazione, della recidiva e delle circostanze del reato, fatta eccezione della circostanza aggravante prevista al numero 5) dell'art. 61 del codice penale e della circostanza attenuante prevista dall'art. 62 n. 4 del codice penale nonché delle circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale».

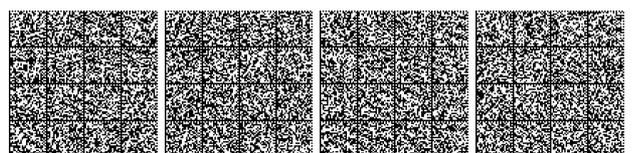
Dunque la medesima legge — che ad alcuni fini (delega al Governo per la previsione delle pene detentive non carcerarie) integrava il riferimento al massimo edittale attribuendo espressamente rilevanza alle aggravanti autonome o ad effetto speciale e a singole aggravanti e attenuanti ad effetto comune (art. 1, comma 1, lettere *b*), *e*) e *g*) — in relazione ad altri istituti (particolare tenuità del fatto e messa alla prova) faceva unicamente riferimento alla pena massima edittale (art. 1, comma 1, lettera *m*) e art. 3, comma 1), «a dimostrazione che il legislatore quando vuole dare rilevanza alle circostanze lo fa in modo esplicito» (così le Sezioni Unite già citate).

2.9 Oltre al dato letterale e al dato sistematico, ai fini di una corretta interpretazione della legge delega pare utile fare riferimento anche alla «intenzione del legislatore», ricostruita attraverso i lavori preparatori che hanno condotto all'approvazione della legge n. 67/2014. Il percorso parlamentare del disegno di legge è stato piuttosto articolato (inizialmente erano presentati i disegni di legge n. 110, d'iniziativa dei senatori Palma e Caliendo, e 666, d'iniziativa del senatore Casson e di altri, che poi erano assorbiti unitamente ad altri nel disegno di legge n. 925).

Appare significativo quanto riportato nel *Dossier* del Servizio Studi del Senato sull'A.S. n. 925, 110, 111, 113 e 666-A (dicembre 2013, n. 89) in relazione all'art. 1, comma 1, lettera *n*) (che sarebbe poi diventato art. 1, comma 1, lettera *m*): «Per quanto riguarda la lettera *n*) del comma 1 dell'art. 1, va evidenziato come la formulazione della medesima - laddove prevede la possibilità di escludere la punibilità di condotte sanzionate “con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni”, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitudine del comportamento — potrebbe ritenersi come riferita alle sole cornici edittali e tale da non attribuire quindi rilievo, ai fini dell'applicabilità della nuova causa di esclusione della punibilità, a tutte le circostanze aggravanti, incluse quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e quelle ad effetto speciale. In proposito potrebbe osservarsi come, dal punto di vista sistematico, i riferimenti ai limiti edittali sono, in genere, integrati da previsioni che tengono conto in modo specifico degli effetti delle circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e di quelle ad effetto speciale (si vedano, a titolo esemplificativo, il disposto dell'art. 157 del codice penale in tema di prescrizione ovvero quello dell'art. 4 del codice di procedura penale o ancora quello dell'art. 278 dello stesso codice di procedura, al quale, tra l'altro, fanno rinvio le precedenti lettere *b*), *c*) e *g*) del medesimo comma 1 dell'art. in commento)» (pag. 18 del *Dossier*).

In termini sostanzialmente analoghi si pronunciava il Servizio Studi della Camera con riguardo all'articolato del disegno di legge «Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili» A.C. 331-927-B (scheda di lettura n. 7/2 del 5 febbraio 2014, pag. 31): «Il nuovo art. 168-*bis* del codice penale prevede che nei seguenti procedimenti l'imputato possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova (primo comma): § procedimenti per reati puniti con la sola pena pecuniaria; § procedimenti per reati puniti con pena detentiva fino a 4 anni (sola, congiunta o alternativa a pena pecuniaria); La formulazione del testo esclude che abbiano qualsiasi rilievo, ai fini dell'applicabilità dell'istituto della sospensione, tutte le circostanze aggravanti, incluse quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e quelle ad effetto speciale. Si osserva, dal punto di vista sistematico, che i riferimenti ai limiti edittali sono, in genere, integrati da previsioni che tengono conto in modo specifico degli effetti delle circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e di quelle ad effetto speciale (si veda, a titolo esemplificativo, il disposto dell'art. 157 del codice penale in tema di prescrizione ovvero quello dell'art. 4 del codice di procedura penale o ancora quello dell'art. 278 dello stesso codice in materia di misure cautelari [...]).».

Come risulta dalle citate analisi dei due Servizi Studi del Senato e della Camera, il legislatore in sede di approvazione della legge delega era dunque ben consapevole di quale sarebbe stato il significato del mero riferimento al massimo edittale in assenza di previsioni ulteriori: l'esclusione della rilevanza di tutte le circostanze aggravanti, incluse quelle autonome e quelle ad effetto speciale.



Ulteriore conferma in tal senso si ricava dal fatto che inizialmente il disegno di legge 111 (d’iniziativa del senatore Palma) prevedeva che — per la determinazione della pena massima ai fini dell’individuazione dell’ambito applicativo della messa alla prova — non si tenesse conto delle circostanze del reato, ‘fatta eccezione delle circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. (1) Tale eccezione era però poi soppressa nel corso dei lavori parlamentari. È stata dunque una precisa scelta del legislatore quella di attribuire rilevanza alla sola cornice edittale della fattispecie base. L’unicità dell’atto normativo consente di ritenere che tale scelta sia stata compiuta anche con riguardo all’istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto.

In effetti, nel *Dossier* dei lavori parlamentari era confluito anche il lavoro della Commissione Fiorella (istituita con decreto del Ministro della Giustizia del 14.12.2012), che aveva dato origine ad un disegno di legge che all’art. 14 comma 2, per individuare l’ambito applicativo della non procedibilità per la particolare tenuità del fatto, attribuiva rilevanza alle sole circostanze attenuanti ad effetto speciale o autonome. (2) Anche tale riferimento nel testo finale approvato dal Parlamento non era più presente.

2.10 In sede di esercizio della delega il Governo ridimensionava viceversa l’ambito applicativo della causa di non punibilità della particolare tenuità.

In proposito, si deve rilevare che astrattamente il decreto legislativo delegato attribuiva rilevanza sia alle circostanze aggravanti ad effetto speciale (o autonome), sia alle attenuanti ad effetto speciale (o autonome). Di fatto però era soprattutto la rilevanza riconosciuta alle circostanze aggravanti (ad effetto speciale o autonome) ad incidere sull’ambito applicativo del nuovo istituto, escludendo dallo stesso numerose figure di reato staticamente frequenti (si pensi al furto aggravato, al reato *ex art. 615-ter* del codice penale ora in esame alle lesioni gravi, a talune forme di resistenza a pubblico ufficiale aggravate *ex art. 339* del codice penale); la rilevanza attribuita alle circostanze attenuanti (ad effetto speciale o autonome) aveva viceversa scarsa rilevanza pratica posto che il riferimento all’epoca al massimo edittale (e non al minimo) faceva sì che il nuovo istituto non potesse comunque trovare applicazione nelle fattispecie più importanti (dal punto di vista della frequenza) di circostanze attenuanti ad effetto speciale (ad es. non per la ricettazione *ex art. 648* comma 2 del codice penale, né per la violenza sessuale di minore gravità *ex art. 609-bis* ultimo comma del codice penale, né per la bancarotta fraudolenta attenuata *ex art. 219* ultimo comma 1.fall. (3)

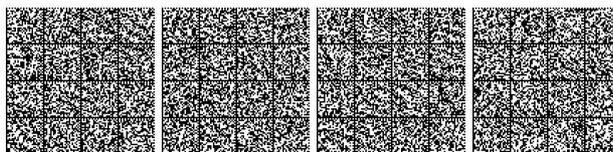
Tale «ridimensionamento» non pare coerente con la *ratio* sottostante alla legge delega, che, come si è visto, mirava viceversa a riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e a contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione.

Si pensi, per fare un esempio, al caso oggetto della sentenza Cass. Sez. 5, Sentenza n. 12823 del 2018, relativo al furto aggravato di una — una sola — melanzana, prelevata da un campo coltivato: soltanto la derubricazione da ultimo in tentativo consentiva — dopo lo svolgimento di più gradi di giudizio, nel corso di diversi anni, e il lavoro di plurimi magistrati, cancellieri, ecc. — l’applicazione del nuovo istituto *ex art. 131-bis* del codice penale, altrimenti all’epoca impossibile (per il furto aggravato *ex art. 625* del codice penale è prevista la pena massima di anni sei di reclusione). È evidente come la rilevanza attribuita da parte del legislatore delegato alle circostanze aggravanti ad effetto speciale (unitamente all’impossibilità di bilanciamento con l’attenuante *ex art. 62* n. 4 del codice penale o con le attenuanti generiche) contraddicesse quella logica di ricorso minimo al diritto penale e di razionalizzazione del sistema giustizia che aveva ispirato la legge delega. Non a caso la vicenda del furto di melanzana attirò l’attenzione non solo delle riviste giuridiche specializzate, ma anche dei principali quotidiani nazionali, non potendo l’opinione pubblica comprendere e accettare simili inefficienze. Si rilevi incidentalmente che, anche a seguito della modifica operata dal decreto legislativo

(1) «Nei procedimenti relativi a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola o congiunta con la pena pecuniaria, l’imputato può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova. A tal fine non si tiene conto delle circostanze del reato, fatta eccezione delle circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.»

(2) «Dopo l’art. 131 del codice penale è inserito il seguente: «131-bis (Esclusione della procedibilità per la particolare tenuità del fatto). — Nelle contravvenzioni e nei delitti per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel minimo a tre anni o la pena della multa, sola o congiunta alla predetta pena detentiva, non si procede quando per le modalità della condotta, per l’esiguità del danno o del pericolo, per il grado della colpevolezza e per la sua occasionalità, il fatto è di particolare tenuità. Ai fini della determinazione della pena prevista nel comma precedente non si tiene conto delle circostanze, salvo che si tratti di circostanze attenuanti ad effetto speciale o per le quali la legge prevede una pena diversa da quella ordinaria del reato o ne determina la misura in modo indipendente. La disposizione prevista nel primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare la particolare tenuità del fatto come circostanza attenuante».

(3) Cfr. Sez. 3, Sentenza n. 35591 del 11 maggio 2016 Rv. 267647 - 01 («L’istituto della particolare tenuità del fatto non è applicabile al reato di violenza sessuale attenuato dalla minore gravità del fatto. (In motivazione, la S. C. ha osservato che la pena massima edittale, una volta applicata la riduzione minima di un giorno di reclusione per la diminuzione prevista dall’ultimo comma 609-bis del codice penale, è ampiamente superiore al limite di cinque anni di reclusione previsto per l’applicazione della speciale causa di non punibilità dall’art. 131-bis, stesso codice)») e Cass. Sez. 3, sentenza n. 35591 del 11 maggio 2016 Rv. 267647 - 01 («L’istituto della particolare tenuità del fatto non è applicabile al reato di violenza sessuale attenuato dalla minore gravità del fatto. (In motivazione, la S. C. ha osservato che la pena massima edittale, una volta applicata la riduzione minima di un giorno di reclusione per la diminuzione prevista dall’ultimo comma dell’art. 609-bis del codice penale, è ampiamente superiore al limite di cinque anni di reclusione previsto per l’applicazione della speciale causa di non punibilità dall’art. 131-bis, stesso codice)»).



n. 150/2022 (per effetto della quale si ha ora riguardo al minimo edittale e non più al massimo) il furto di una melanzana pluriaggravato (ad es. per l'esposizione alla pubblica fede e per la destrezza) non sarebbe suscettibile di applicazione della causa di non punibilità in esame, con buona pace del principio *de minimis non curat praetor*.

2.11 D'altro canto il Governo, in sede di relazione illustrativa dello schema di decreto delegato, mostrava di muovere da un presupposto interpretativo che pare erroneo: «Lo schema di decreto delegato ha qui adottato un criterio già presente nella vigente legislazione, secondo il quale andranno considerate solo quelle circostanze che, comportando una specie di pena diversa od essendo “ad effetto speciale”, rivelano una particolare “significatività”, tale da essere in qualche modo accostabili — nelle valutazioni del legislatore — a sottospecie di fattispecie autonome» (punto 5 della relazione).

In realtà, come sottolineato dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite nella più volte citata sentenza n. 36272 del 31 marzo 2016, «ogni tentativo di ricercare una rigorosa e indefettibile coerenza del sistema in materia è destinato all'insuccesso, in quanto i criteri per la selezione dei reati attraverso il riferimento alla quantità di pena sono influenzati dagli istituti a cui si riferiscano e sono utilizzati, di volta in volta, in base a valutazioni discrezionali del legislatore» (punto 5.1 della decisione).

In effetti, i criteri previsti dall'ordinamento sono i più vari e bisogna rilevare che — quanto meno con riguardo agli istituti sostanziali e processuali più importanti — il criterio previsto dalla norma qui censurata non è mai contemplato: in materia di competenza, di attribuzione collegiale, di citazione diretta a giudizio e di intercettazioni, ai sensi degli articoli 4, 33-*bis* comma 2, 550 e 266 del codice penale rilevano le sole circostanze aggravanti autonome o ad effetto speciale (non le attenuanti quindi, per quanto autonome o ad effetto speciale), esclusa peraltro la recidiva pur qualificata; in materia di misure cautelari e di arresto, ai sensi degli articoli 278 e 379 del codice penale rilevano le sole circostanze (aggravanti o attenuanti) autonome o ad effetto speciale (esclusa peraltro la recidiva pur qualificata), ma anche l'aggravante *ex art.* 61 n. 5 del codice penale e l'attenuante *ex art.* 62 n. 4 del codice penale; in materia di prescrizione ai sensi dell'art. 157 del codice penale rilevano tutte le circostanze aggravanti autonome o ad effetto speciale, ivi compresa la recidiva qualificata (non viceversa le attenuanti); in materia di continuazione, per individuare il reato più grave da porre a base del calcolo della pena, occorre avere riguardo alla pena edittale prevista per ciascun reato in rapporto alle singole circostanze (tutte le circostanze) in cui la fattispecie si è manifestata e all'eventuale giudizio di comparazione fra di esse (4); in materia di messa alla prova, come ritenuto dalle Sezioni Unite, assume rilievo la sola pena prevista per la fattispecie-base, non avendo viceversa rilievo le circostanze (di alcun tipo).

La stessa relazione illustrativa inoltre riconosce che il criterio adottato non può «eliminare la possibile incongruenza che si presenterà tutte le volte in cui una di quelle circostanze, pur presente e come tale da considerare ai fini della determinazione dei limiti di pena, sarebbe però destinata a soccombere per la prevalenza di circostanze ad effetto comune di segno opposto». In realtà, tale incongruenza — cui la scelta compiuta in sede di decreto legislativo dà effettivamente origine — avrebbe potuto essere evitata qualora il legislatore delegato si fosse attenuto rigorosamente al criterio indicato nella legge delega e cioè se avesse attribuito rilevanza alla sola cornice edittale della fattispecie base (o se, in alternativa, avesse consentito di tenere conto del bilanciamento con le circostanze attenuanti ad effetto comune: *cf. infra*).

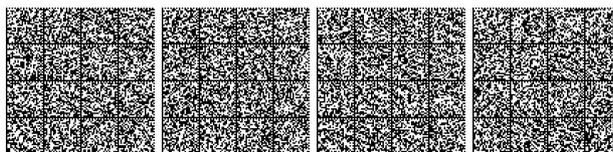
2.12 Non pare possibile un'interpretazione conforme della norma censurata.

In particolare, il dato letterale dell'art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 28/2015 non sembra potersi interpretare in modo compatibile con il criterio fissato dall'art. 1, comma 1, lettera *m*) legge n. 67/2014, così come sopra ricostruito.

2.13 Ad avviso di questo giudice dalla prospettata illegittimità deriva l'illegittimità in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 legge n. 87/1953, dell'art. 131-*bis* comma 4 del codice penale (nella formulazione originaria; comma 5 nella formulazione attuale) limitatamente alle parole «ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69».

2.14 Si deve ancora rilevare che, ove la questione proposta fosse accolta, per una pluralità di fattispecie (in presenza di circostanze aggravanti ad effetto speciale, come nel presente procedimento) ne deriverebbe — in presenza degli altri presupposti — la possibile applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale; per altre ipotesi (in presenza di circostanze attenuanti ad effetto speciale) potrebbe derivarne un effetto sfavorevole all'autore del fatto, vale a dire l'esclusione dall'ambito applicativo della causa di non punibilità in esame (ove il limite edittale della fattispecie base fosse superiore alla soglia di legge).

(4) Cass. Sez. U, Sentenza n. 25939 del 28 febbraio 2013 Rv. 255347



Occorre però ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, «gli eventuali effetti in malam parte»: di una decisione della Corte non precludono l'esame nel merito della normativa impugnata, fermo restando il divieto per la Corte (in virtù della riserva di legge vigente in Materia penale, di cui all'art. 25 della Costituzione) di «configurare nuove norme penali» (sentenza n. 394 del 2006), siano esse incriminatrici o sanzionatorie.

Quanto agli effetti sui singoli imputati, è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo *ex art.* 2 del codice penale, che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al *reo* (sentenza n. 32 del 2014).

3. Non manifesta infondatezza: la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

3.1 In subordine, laddove si dovesse ritenere non fondata la questione relativa all'illegittimità dell'art. 1 comma 2 decreto legislativo n. 28/2015, è lo stesso art. 131-*bis* comma 4 del codice penale (nella formulazione originaria; comma 5 nella formulazione attuale), che — per la stessa disposizione ivi formulata — pare illegittimo per violazione dell'all'art. 3 della Costituzione, limitatamente alle parole «In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69».

Si ritiene cioè che l'impossibilità di tenere conto del bilanciamento delle eventuali circostanze attenuanti ad effetto comune con le eventuali circostanze aggravanti ad effetto speciale violi il canone della ragionevolezza (è invece astrattamente consentito il bilanciamento delle aggravanti ad effetto speciale con le attenuanti ad effetto speciale, come riconosciuto anche dalla relazione ministeriale).

3.2 Come sottolineato più volte dalla Corte costituzionale, l'individuazione delle cause di non punibilità e del relativo ambito applicativo rientra nell'ambito di discrezionalità del legislatore. Così, tra le altre, la sentenza n. 30 del 2021: «le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono da un lato la norma generale e dall'altro la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore (sentenze n. 156 del 2020, n. 140 del 2009 e n. 8 del 1996). Da tale premessa discende che le scelte del legislatore relative all'ampiezza applicativa della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale sono sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta (sentenze n. 156 del 2020 e n. 207 del 2017)».

Ad avviso di chi scrive, la scelta di non tenere conto del bilanciamento con le eventuali circostanze attenuanti ad effetto comune è per l'appunto manifestamente irragionevole.

3.3 Occorre in primo luogo considerare che le circostanze attenuanti ad effetto speciale rilevano ai fini della determinazione della pena per l'applicazione della causa di non punibilità *ex art.* 131-*bis* del codice penale, sia autonomamente, sia nell'ambito del giudizio di bilanciamento con le eventuali circostanze aggravanti ad effetto speciale.

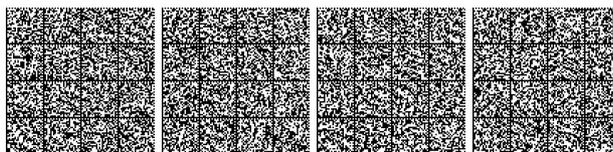
Le circostanze attenuanti ad effetto speciale sono spesso nel nostro ordinamento circostanze cosiddette «indefinite o discrezionali», ricollegate alla tenuità o lievità o minore gravità del fatto o del danno, senza che il legislatore abbia compiutamente precisato tali concetti. Le stesse «hanno la funzione di mitigare una risposta punitiva improntata a particolare rigore, che proprio per questo rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale» (così la sentenza n. 207/2017).

In altri termini, il legislatore — allorché ha delineato fattispecie di particolare gravità e quindi punite severamente — ha al tempo stesso previsto delle circostanze attenuanti speciali e ad effetto speciale per mitigare la risposta sanzionatoria per quei fatti che, pur astrattamente riconducibili alla fattispecie incriminata, risultassero di minore gravità.

Ma tale previsione è per l'appunto spesso legata al fatto che per la fattispecie base sia stata prevista una cornice edittale ispirata a particolare rigore (si pensi alle ipotesi di attenuanti ad effetto speciale previste per i reati di ricettazione, violenza sessuale, bancarotta).

Vi sono però altre figure criminose — è il caso ad esempio del delitto *ex art.* 615-*ter* del codice penale o del furto — in cui per la fattispecie base è prevista una risposta sanzionatoria mite o comunque non particolarmente severa, ma al tempo stesso sono delineate delle circostanze aggravanti ad effetto speciale in ragione delle quali i limiti edittali sono notevolmente aumentati. In tali casi, non vi era evidentemente alcun bisogno di individuare delle circostanze attenuanti ad effetto speciale che consentissero di mitigare la risposta sanzionatoria, essendo a tale scopo sufficiente il bilanciamento con una qualunque circostanza attenuante, anche ad effetto comune, eventualmente pure le circostanze attenuanti generiche.

In siffatti casi, come evidenziato ad esempio dalla Corte costituzionale in tema di furto pluriaggravato, «con la nuova formulazione dell'art. 69 del codice penale, le aggravanti del furto possono essere neutralizzate anche dalle sole attenuanti generiche che, se del caso, il giudice può persino dichiarare prevalenti. La gravità di questo delitto è attual-



mente, perciò, soltanto nell'astratta comminazione della pena, ma non lo è più nella realtà dell'esperienza giuridica, come ben dimostra la casistica giudiziaria, ispirata ai nuovi principi costituzionali» (sentenza n. 268 del 1986, poi citata dalla sentenza n. 259 del 2021).

3.4 In tale quadro la scelta del legislatore di non tenere conto del bilanciamento con le circostanze attenuanti ad effetto comune comporta, paradossalmente, che la causa di non punibilità è ora applicabile a quei reati per i quali la fattispecie base sia contrassegnata da limiti edittali elevati ma per i quali sussista una circostanza attenuante ad effetto speciale, mentre la stessa causa di non punibilità non è applicabile a quei reati, connotati da una fattispecie base punita mitemente, ma per i quali la sussistenza di una circostanza ad effetto speciale elevi particolarmente i limiti edittali, pur quando il fatto risulti in concreto di particolare tenuità e ricorrano delle attenuanti ad effetto comune.

Esemplificando, la causa di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice penale risulta ora applicabile — a seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 150/2022 — alla bancarotta fraudolenta patrimoniale attenuata *ex art. 219*, ultimo comma 1.fall. (art. 326, comma 3 codice della crisi d'impresa), per la quale il minimo edittale è di un anno di reclusione, (5) mentre non è applicabile al furto pluriaggravato (consumato) di una melanzana, per il quale il minimo è di tre anni di reclusione, a nulla valendo al riguardo il riconoscimento dell'attenuante *ex art. 62 n. 4* del codice penale in misura prevalente. Può trovare applicazione per la violenza sessuale attenuata *ex art. 609-bis*, ultimo comma del codice penale, per la quale il minimo edittale è di due anni di reclusione, ma non per l'accesso abusivo ad un sistema informatico oggetto del presente procedimento, pur quando si riconoscano le circostanze attenuanti generiche in misura prevalente sulle ritenute aggravanti.

3.5 Lo stesso legislatore delegato si è reso conto di tale anomalia allorché — nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo — ha segnalato che il criterio adottato non può eliminare «la possibile incongruenza che si presenterà tutte le volte in cui una di quelle circostanze, pur presente e come tale da considerare ai fini della determinazione dei limiti di pena, sarebbe però destinata a soccombere per la prevalenza di circostanze ad effetto comune di segno opposto». In proposito, il legislatore delegato ha ritenuto «di non poter intervenire su tale aspetto indubbiamente problematico ma costituente in verità un nodo dell'intero sistema non affrontabile in questa sede».

3.6 In realtà, l'anomalia avrebbe potuto risolversi attribuendo rilevanza al bilanciamento con le eventuali circostanze attenuanti, quand'anche ad effetto comune.

D'altro canto, posto che secondo la Corte di Cassazione «Ai fini della configurabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, prevista dall'art. 131-bis del codice penale, il giudizio sulla tenuità richiede una valutazione complessa e congiunta di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, che tenga conto, ai sensi dell'art. 133, primo comma, del codice penale, delle modalità della condotta, del grado di colpevolezza da esse desumibile e dell'entità del danno o del pericolo» (Cass. Sez. U, Sentenza n. 13681 del 25 febbraio 2016 Rv. 266590 - 01, citata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 207/2017 e nelle sentenze successive concernenti l'art. 131-bis del codice penale), sarebbe stato coerente tenere conto — ai fini della determinazione della pena per l'individuazione dell'ambito di applicabilità — di tutti gli elementi della fattispecie, ivi comprese le circostanze attenuanti ad effetto comune, quanto meno ai fini del bilanciamento con le eventuali circostanze aggravanti ad effetto speciale.

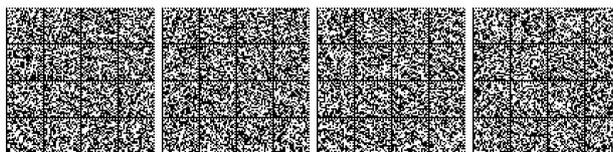
3.7 Tale soluzione pare ancor più necessaria a seguito delle modifiche apportate all'art. 131-bis comma 1 del codice penale dal decreto legislativo n. 150/2022, per effetto delle quali occorre ora avere riguardo al minimo edittale (non superiore a due anni di pena detentiva) e non più al massimo edittale (non superiore a cinque anni).

Infatti, se occorre avere riguardo al minimo di pena applicabile, pare logico tenere conto anche di quelle circostanze attenuanti (pur ad effetto comune) che, per la loro pregnanza, neutralizzino le eventuali circostanze aggravanti ad effetto speciale.

3.8 Tornando al caso oggetto del presente procedimento, una volta riconosciute le circostanze attenuanti generiche in misura prevalente sulle contestate aggravanti è applicabile la pena minima di quindici giorni di reclusione (*ex art. 23* del codice penale posto che la fattispecie base di accesso abusivo *ex art. 615-ter* del codice penale non contempla un minimo).

Pare allora illogico che per il citato reato — per il quale è possibile l'irrogazione di una pena di quindici giorni, che evoca necessariamente in termini logici un'offensività minimale del fatto e «quindi l'eventualità applicativa dell'esimente di particolare tenuità del fatto» (Corte della costituzione n. 156 del 2020) — non sia applicabile la causa di non punibilità in esame, che viceversa è applicabile ad esempio per la violenza sessuale, per la quale — pur riconoscendo l'attenuante ad effetto speciale *ex art. 609-bis* ultimo comma del codice penale — la pena minima applicabile è di anni due di reclusione (riconoscendo anche le attenuanti generiche la pena minima è di anni uno e mesi quattro di reclusione).

(5) Ma anche all'usura, alla tentata rapina, alla tentata estorsione.



Lo stesso dicasi ove si raffronti il furto pluriaggravato *ex art. 625 del codice penale* (ad es. di una melanzana), per il quale la pena minima applicabile — ove si riconoscano le attenuanti generiche o l'attenuante *ex art. 62 n. 4 del codice penale* in misura prevalente sulle aggravanti ad effetto speciale — è pari a mesi quattro di reclusione (o anche inferiore, riconoscendo più attenuanti), con i ben più gravi reati di usura o di tentata rapina. Per il primo non può trovare applicazione la causa di non punibilità *ex art. 131-bis del codice penale*, applicabile invece per i secondi.

3.9 Anche sotto tale profilo non pare esservi spazio per un'interpretazione conforme della norma censurata, chiaro e univoco essendo il dato letterale.

In particolare, per le ragioni già evidenziate, non pare possibile interpretare l'*art. 131-bis del codice penale*, quale vigente a seguito della sentenza Corte della Costituzione n. 156 del 2020, nel senso che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia applicabile ai reati per i quali — solo a seguito del bilanciamento delle circostanze aggravanti ad effetto speciale con le circostanze attenuanti ad effetto comune — non è previsto un minimo edittale di pena detentiva.

P. Q. M.

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

ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 76 della Costituzione — della norma di cui all'art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 28/2015 e conseguentemente della norma di cui all'art. 131-bis comma 4 del codice penale (nella formulazione originaria; comma 5 nella formulazione attuale) limitatamente alle parole «ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69»;

nonché, in subordine:

solleva questione di legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — della norma di cui all'art. 131-bis comma 4 del codice penale (nella formulazione originaria; comma 5 nella formulazione attuale) limitatamente alle parole «In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69»;

sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice penale.

Firenze, 26 maggio 2023

Il Giudice: ATTINA



N. 115

Ordinanza del 17 aprile 2023 del Tribunale di Ancona sull'istanza proposta da N. S.

Reati e pene - Danneggiamento – Regime di procedibilità – Mancata previsione della punibilità a querela della persona offesa anche nel caso di cui al secondo comma, numero 1), dell'art. 635 cod. pen. quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

TRIBUNALE DI ANCONA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale in composizione monocratica, decidendo sulla richiesta, depositata via PEC l'11 aprile 2023 e ribadita all'udienza odierna del 17 aprile 2023, della difesa dell'imputata S. N. di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, ultimo comma, c.p., come introdotto dall'art. 2, lettera *n*) del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, recante «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», nella parte in cui non prevede che il delitto sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2, n. 1), del medesimo articolo quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede, per contrasto con gli articoli 3, 76, 77, primo comma, 25, secondo comma, della Costituzione;

Sentito il pubblico ministero e il difensore dell'imputata;

OSSERVA

1. La rilevanza della questione di costituzionalità.

1.1. Con decreto di citazione a giudizio datato 6 maggio 2022, depositato il 15 maggio 2022 e notificato all'imputata il 30 dicembre 2022 il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale nei confronti, per quel che rileva in questa sede, di S. N., per il delitto, commesso il 21 ottobre 2019, previsto e punito dall'art. 635, comma 2, in relazione all'art. 625, n. 7, codice penale perché danneggiava l'autovettura di proprietà di D. M. A., che si trovava nel pubblico parcheggio dello Stadio del Conero, sferrando pugni alla carrozzeria.

In data 31 ottobre 2019 la persona offesa D. A. aveva sporto querela (anche) anche per i testé descritti fatti presso gli uffici della Stazione dei Carabinieri di ... (AN).

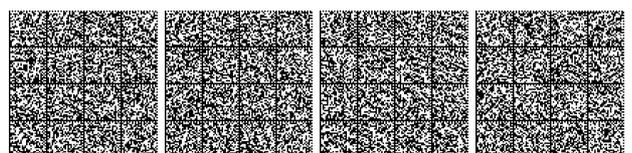
Il 4 febbraio 2020 la PO, sempre presso i medesimi uffici, dichiarava di rimettere a tutti gli effetti di legge la querela e il 6 febbraio 2020 S. N. presso gli uffici della Stazione dei Carabinieri di ... accettava la remissione.

Alla odierna prima udienza dibattimentale (che segue quella di mero smistamento a nuovo ruolo dell'8 marzo 2023) il difensore dell'imputata ha richiesto che il Tribunale sollevi la questione di costituzionalità nei termini di cui in premessa.

1.2. Risulta evidente la rilevanza della questione ai fini della decisione del procedimento *a quo*: sono infatti intervenute, come illustrato nelle premesse, e tra l'altro già prima dell'esercizio dell'azione penale, la remissione della querela (anche) per il fatto oggetto dell'imputazione di danneggiamento aggravato dall'esposizione a pubblica fede e l'accettazione dell'imputata, cui conseguirebbe, se intervenisse declaratoria di incostituzionalità di cui all'istanza, la pronuncia prevista dall'art. 529 del codice di procedura penale, necessariamente preliminare a qualsivoglia ulteriore statuizione.

2. La non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

2.1. La legge 27 settembre 2021, n. 134, ha conferito «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari». In particolare,



per quel che qui più specificamente interessa, l'art. 1, comma 15, della legge 27 settembre 2021, n. 134, ha previsto che «Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di condizioni di procedibilità, per le parti di seguito indicate, sono adattati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

...;

b) prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità ...».

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, intitolato: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari» ha disposto agli articoli 2 e 3 un ampliamento del catalogo dei reati procedibili a querela, così mutando il regime di procedibilità con riferimento a otto delitti (quelli previsti dagli articoli 582, 590-bis, 605, 610, 614, 624, 634 e 635 del codice penale) e due contravvenzioni (quelle previste dagli articoli 659 e 660 del codice penale).

Particolare rilievo, nell'ambito del presente procedimento, assume la lettera n) dell'art. 2, comma 1, del citato decreto legislativo, che dispone che «all'art. 635, dopo il quarto comma, è aggiunto il seguente: «Nei casi previsti dal primo comma il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 ovvero se la persona offesa è incapace, per età o per infermità»».

Dunque, a seguito del disposto normativo, il reato di danneggiamento è divenuto procedibile a querela, sempre che:

- la persona offesa non sia incapace, per età o per infermità;
- non sia commesso in occasione del delitto di cui all'art. 331 del codice penale;
- non ricorrano le ipotesi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 635 del codice penale.

Con specifico riguardo a tale modifica nella relazione illustrativa, che illumina sull'intenzione del legislatore e sulla finalità della riforma, si legge «L'intervento rende procedibile a querela di parte il delitto di danneggiamento, limitatamente all'ipotesi prevista dal primo comma dell'art. 635 (fatto commesso con violenza alla persona o con minaccia). Mentre nel primo comma viene in rilievo un'offesa di natura spiccatamente patrimoniale e privatistica, oltre che personale (violenza/minaccia), nei successivi commi dell'art. 635 del codice penale vengono in rilievo ipotesi di danneggiamento di beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica. Di qui l'opportunità di conservare la procedibilità d'ufficio in tali casi. La procedibilità d'ufficio resta altresì ferma, nei casi previsti dal primo comma, quando la persona offesa è incapace per età o per infermità, nonché nell'ipotesi in cui il fatto sia commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 del codice penale (interruzione di un pubblico servizio). In tale ultima ipotesi il fatto di reato si colloca nel contesto di una dimensione pubblicistica che giustifica la procedibilità d'ufficio, prevista anche per il concorrente delitto di interruzione di pubblico servizio».

«La legge delega ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali. Il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, è pertanto il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità a querela. Si è pertanto conservata la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela.

Si è ritenuto opportuno, in linea con gli obiettivi di efficienza del processo e del sistema penale, fissati dalla legge delega, estendere in modo significativo il regime di procedibilità a querela, in particolare per reati che si presentano con una certa frequenza nella prassi e che si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie. Una delle linee di fondo della legge n. 134/2021 è infatti quella di incentivare tali condotte in vista della estinzione del reato prima della celebrazione del processo, a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario. Estendere la procedibilità a querela a reati contro la persona e contro il patrimonio, di frequente contestazione, come ad esempio nel caso delle lesioni personali e del furto, rappresenta un forte incentivo alla riparazione dell'offesa nonché alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso la remissione della querela o l'attivazione della causa estintiva di cui all'art. 162-ter del codice penale (disposizione ad oggi scarsamente applicata, specie in sede dibattimentale, come si legge nella relazione del primo Presidente della Cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 - ivi, pag. 61). In un sistema come quello italiano, in cui il numero dei procedimenti penali è notevolmente elevato, anche in ragione dell'obbligatorietà dell'azione penale, estendere il regime di procedibilità a querela il più possibile, tenendo conto delle necessarie



esigenze di tutela della persona offesa e della collettività, nonché dei beni pubblici coinvolti nel reato, è del tutto ragionevole e rispondente a criteri di efficienza. Secondo dati del Ministero della giustizia, alla fine del 2021 erano pendenti negli uffici giudicanti penali quasi un milione e mezzo di procedimenti penali (1.139.491 davanti ai tribunali, 262.761 davanti alle corti d'appello, 23.736 avanti la Corte di cassazione). Un simile carico giudiziario incide inevitabilmente sulla durata del processo, ragion per cui è ragionevole e strategicamente opportuno, rispetto agli obiettivi di efficienza perseguiti dalla legge delega, ampliare il novero dei reati procedibili a querela. In non pochi casi (emblematici i casi dei furti aggravati, magari solo per la destrezza o l'esposizione della cosa alla pubblica fede), infatti, lo Stato è costretto oggi a celebrare procedimenti penali che potrebbero essere definiti anticipatamente con il risarcimento del danno, la piena soddisfazione della persona offesa e l'estinzione del reato. Ciò è impedito dal regime di procedibilità d'ufficio, che in non pochi casi lega oggi irragionevolmente le mani tanto alle parti quanto al giudice, con enorme dispendio di energie e risorse che potrebbero essere utilmente impiegate per perseguire altri reati e per ridurre i tempi complessivi medi di definizione dei procedimenti penali, secondo l'obiettivo del P.N.R.R.».

Tuttavia la *ratio legis* e l'intenzione del legislatore, pur così perspicuamente dichiarate, non vengono declinate compiutamente e coerentemente in tutti gli esiti positivi del dettato normativo risultante dall'intervento operato sull'articolo codicistico.

Ai sensi del combinato disposto dai comuni secondo e ultimo dell'art. 635 del codice penale, il delitto in esame è, infatti, rimasto procedibile d'ufficio nel caso in cui abbia ad oggetto:

1) edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati o altre delle cose indicate nel numero 7) dell'art. 625;

2) opere destinate all'irrigazione;

3) piantate di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o boschi, selve o foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento;

4) attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive.

Le cose indicate nel numero 7) dell'art. 625 del codice penale, sono costituite da «cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza».

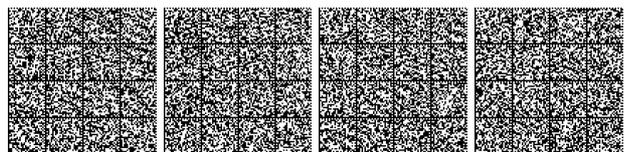
2.2. Orbene, è manifesta l'irragionevolezza di una norma che mantiene il regime di procedibilità d'ufficio in relazione a condotte penalmente rilevanti aventi ad oggetto beni privati esposti alla pubblica fede, che non facciano assumere all'offesa una dimensione meta-individuale (in ragione di titolarità o servizio o utilità o interesse pubblici dei predetti beni, ovvero del particolare vincolo di provenienza pubblicistica – sequestro e pignoramento – ad essi imposto). Disattendendo così peraltro gli stessi criteri cui dichiara di attenersi nella relazione illustrativa.

La manifesta irragionevolezza del precipitato della norma positiva novellata corrisponde, sul piano del vaglio di costituzionalità e dei limiti alla discrezionalità del legislatore, ad un *vulnus* al principio di uguaglianza scolpito dall'art. 3 della Costituzione.

2.3. Tale violazione emerge ancor più manifesta se dall'orizzonte della valutazione di manifesta irragionevolezza sistematica intrinseca, ci si rivolge verso quello del raffronto con il *tertium comparationis*, nella fattispecie rappresentato dalla nuova disciplina introdotta per il delitto di furto sempre dal decreto legislativo n. 150/2022, che all'art. 2, lettera i), prevede: «il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se la persona offesa è incapace, per età o per infermità, ovvero se ricorre taluna delle circostanze di cui all'art. 625, numeri 7, salvo che il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede e 7-bis».

In merito, nella relazione illustrativa significativamente si afferma che «una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta e dell'offesa patrimoniale non è necessariamente propria della mera esposizione della *res* alla pubblica fede, situazione per la quale si prevede la procedibilità a querela: basti pensare al caso da manuale, ricorrente nella prassi, del furto di una bicicletta lasciata nella pubblica via». O di un'autovettura, soggiunge lo scrivente Tribunale.

È evidente la violazione del principio costituzionale di uguaglianza, tanto più che nella fattispecie non risultano neppure trattati in modo differente situazioni uguali, ma è financo trattata in termini di maggior sfavore per il reo proprio la fattispecie (danneggiamento) caratterizzata da minor disvalore, come peraltro pianamente si ricava dal raffronto del rispettivo trattamento sanzionatorio. E che sia principalmente il trattamento sanzionatorio il faro orientativo delle scelte operate dal legislatore, anche in punto di procedibilità, all'interno del plesso normativo qui in esame, affiora reiteratamente, oltre che dai limiti esterni imposti dalla legge delega («pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni»), dall'esame delle singole disposizioni del decreto delegato: si consideri, *exempli causa*, e sempre con



riguardo ai delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone (Titolo XIII, capo I, del codice penale), quanto si legge nella relazione illustrativa in riferimento al mutamento del regime di procedibilità dell'art. 634 del codice penale: «L'intervento rende procedibile a querela di parte il delitto di cui all'art. 634 del codice penale, facendo salva la procedibilità d'ufficio se la persona offesa è incapace per età o per infermità. Si tratta di un delitto punito meno severamente di quello previsto dal precedente art. 633, che nell'ipotesi base è procedibile a querela».

Con icastica sintesi finale: chi oggi sottrae a scopo di lucro un'auto parcheggiata sulla pubblica via beneficia di un regime di procedibilità più favorevole di colui che quell'auto si limita a danneggiare.

2.4. Tutto ciò premesso e considerato, la patente disapplicazione da parte del legislatore delegato, in sede di emanazione, dei criteri orientativi ed ermeneutici dal medesimo assunti e dichiarati nella relazione illustrativa, sembra il frutto, più che di una scelta intenzionale, di una sorta di *lapsus calami*, di una dimenticanza o di una non sorvegliata tecnica redazionale della norma, di cui peraltro si rinviene ulteriore spia nel rilievo che nella relazione illustrativa non si trova alcun passaggio che si periti quanto meno di giustificare il diverso regime prescelto per i beni privati, esposti a pubblica fede, oggetto di danneggiamento, rispetto a quelli oggetto di furto, su cui anzi il legislatore delegato ritiene opportuno spiegare, come detto, che «una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta e dell'offesa patrimoniale non è necessariamente propria della mera esposizione della *res* alla pubblica fede». Quand'anche voluta, comunque, il risultato integra manifesta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

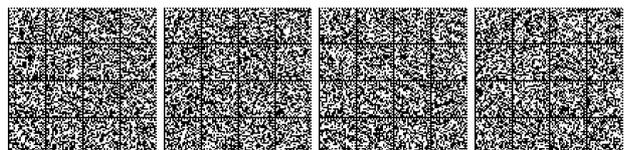
2.5. Si può dubitare di trovarsi al cospetto anche della *pus* dedotta violazione dell'art. 76 della Costituzione *sub specie* dell'eccesso di delega; la legge, infatti, lasciava ampio margine discrezionale al Governo delegato nella selezione e nella scelta dei reati cui estendere il regime di procedibilità a querela di parte, limitandosi a stabilire due limiti estrinseci: il bene protetto (la persona o il patrimonio) e la cornice edittale («quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni»), che il legislatore delegato ha rispettato.

Occorre tuttavia ricordare che ai fini del giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, detti principi e criteri direttivi devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte operate dal legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della delega e con la *ratio* di essa (Corte costituzionale, sentenze numeri 127/2017; 426/2008; 111/1997; 237/1993; 51/1992; 129/1963).

Sotto diverso ma speculare profilo mette conto evidenziare che un esercizio manifestamente irragionevole della delega, come nella fattispecie si riscontra, inficia già senz'altro intrinsecamente come evidenziato il decreto legislativo per violazione dell'art. 3 della Costituzione, ma si trasfonde altresì nella violazione della stessa delega, che tra i suoi principi e criteri direttivi immanenti e sempre impliciti non può che contemplare anche il rispetto del principio di ragionevolezza (v. Corte costituzionale sentenza n. 59/2016; n. 237/2013; n. 401/2007; n. 87/1989).

2.6 Non pare potersi condividere la deduzione difensiva in ordine alla pretesa violazione dell'art. 77, primo comma, della Costituzione per lesione per difetto della delega da parte del Governo. Non è costituzionalmente precluso infatti a quest'ultimo, ferma la responsabilità politica verso il Parlamento delegante, dare attuazione solo parziale alla delega (Corte costituzionale, sentenze numeri 304/2011, 218/1987, 8/1977 e 41/1975), salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione (*cf.* sentenza della Corte costituzionale n. 149/2005; ordinanze numeri 283/2013 e 257/2005), o, come si riscontra nella fattispecie, non si declini in esiti di manifesta irragionevolezza: ma in tal caso la fibrillazione costituzionale, a ben vedere, si attiva con riguardo agli articoli 3 e 76 della Costituzione e non per la mera parziale attuazione della delega (sentenza n. 51/1992); non viene in rilievo, infatti, un eccesso dalla delega ma una violazione per omissione delle sue finalità e principi, tra cui, sempre immanente, quello di non manifesta irragionevolezza.

Per speculari ed omologhe ragioni non sembra parimenti meritare adesione l'evocata lesione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, per asserita violazione del principio della riserva di legge, pur avendo avuto modo la Consulta di statuire, in riferimento a fattispecie simili ma non esattamente sovrapponibili alla presente (si faceva questione, colà, di «oggettive incertezze nella ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi», che il legislatore delegato «deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega, senza contrastare con i relativi indirizzi generali. Tale coerenza fra legge delega e decreto legislativo assume peculiare crucialità quando siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost. e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, quanto nella selezione delle materie da depenalizzare. Quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza e l'esercizio del potere delegato appare



coerente con la delega anche quando persegua lo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 della Costituzione, e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenza n. 5 del 2014), quanto nella selezione delle materie da depenalizzare». (Sentenza n. 127/2017).

Un'ultima notazione si impone: il dettato normativo positivo risultante non lascia margini interpretativi di ortopedia costituzionale, di talché il giudice ordinario in un sistema costituzionale improntato al controllo accentrato di costituzionalità non può che demandare la questione alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948;

Solleva in relazione agli articoli 3 e 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, ultimo comma, del codice penale, come introdotto dall'art. 2, lettera n) del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, recante «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», nella parte in cui non prevede che il delitto sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2, n. 1) del medesimo articolo quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.

Dispone trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che a cura della cancelleria sia notificata la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Ancona, nella Camera di consiglio del 17 aprile 2023.

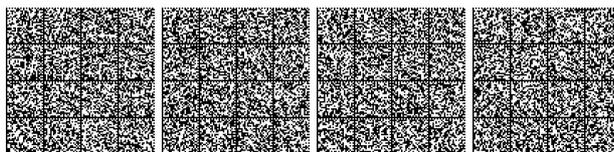
Il Giudice: ASCOLI

23C00148

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-037) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

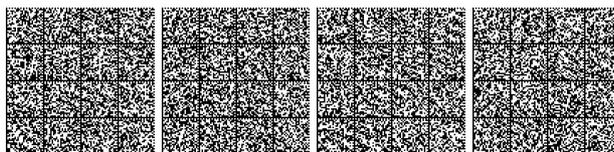
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

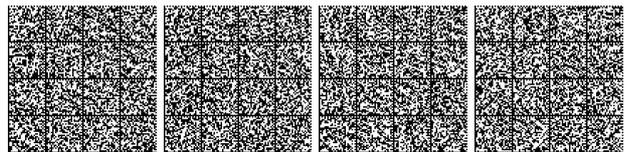
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

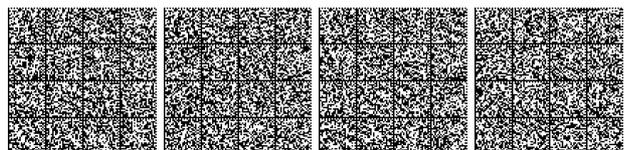
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 3,00

