

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 40

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

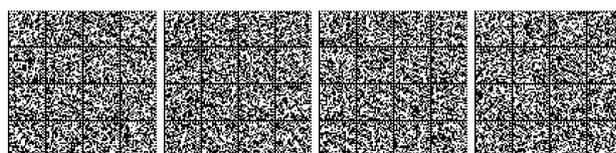
PARTE PRIMA

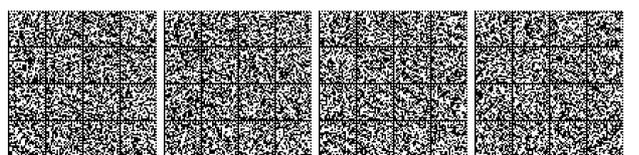
Roma - Mercoledì, 4 ottobre 2023

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

*(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)*

N. **182.** Sentenza 17 luglio - 28 settembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Responsabile civile - Assicurazione obbligatoria prevista a carico degli esercenti la professione sanitaria - Citazione dell'assicuratore, a richiesta dell'imputato - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento e violazione del diritto di difesa - Inammissibilità delle questioni.**

– Codice di procedura penale, art. 83.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24. . . . . Pag. 1

N. **183.** Sentenza 5 luglio - 28 settembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Adozione e affidamento - Adozione cosiddetta "piena" - Effetti - Possibilità di valutare in concreto il preminente interesse del minore a mantenere rapporti, secondo le modalità stabilite in via giudiziale, con componenti della famiglia di origine - Asserita esclusione - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

**Adozione e affidamento - Adozione cosiddetta "piena" - Effetti - Possibilità di valutare in concreto il preminente interesse del minore a mantenere rapporti, secondo le modalità stabilite in via giudiziale, con componenti della famiglia di origine - Asserita esclusione - Denunciata violazione del diritto, anche convenzionale, all'identità personale del minore nonché del diritto, anche convenzionale, alla vita familiare e al rispetto della vita privata - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

– Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 27, terzo comma.

– Costituzione, artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 3, 20, comma 3, e 21. . . . . Pag. 8

N. **184.** Sentenza 5 luglio - 29 settembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sport - Ordinamento sportivo - Modifiche alle modalità di elezione degli organi direttivi centrali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate - Limite irreversibile, vigente *ratione temporis*, di tre mandati elettivi - Conseguente preclusione di candidature presentate da chi abbia già raggiunto, complessivamente, il numero massimo di mandati permessi (nel caso di specie: nei Comitati regionali della Federazione italiana tennis delle regioni Toscana e Marche) - Violazione del corretto sviluppo della personalità individuale, della libertà di associazione e del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale parziale.**

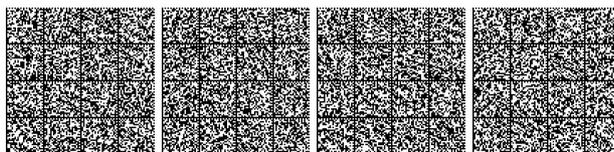
– Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, art. 16, comma 2, ultimo periodo, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8; legge 11 gennaio 2018, n. 8, art. 6, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 2, 3, 18, 41, 42, 48, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 11; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 12. . . . . Pag. 21



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2023 (della Regione Campania)
- Trasporto – Trasporto marittimo – Disposizioni in materia di lavoro marittimo – Istituzione di un fondo destinato all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi – Previsione che demanda la definizione delle modalità di presentazione delle domande per l'accesso al contributo, i criteri per la selezione delle stesse, le spese ammissibili, le modalità di erogazione del contributo, le modalità di verifica, controllo e rendicontazione delle spese, nonché le cause di decadenza e revoca a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – Previsione che i medesimi contributi sono assegnati alle imprese armatoriali con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sulla base delle attività di formazione rendicontate, ivi compresi gli oneri per l'acquisizione delle relative certificazioni, qualora si proceda all'assunzione di almeno il 60 per cento del personale formato, e che i corsi di formazione siano svolti avvalendosi dei centri di addestramento autorizzati dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto.**
- Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, art. 36, comma 1-bis. .... Pag. 35
- N. 125. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 17 luglio 2023
- Reati e pene – Depenalizzazione a norma della legge di delega n. 67 del 2014 – Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria – Esclusione della depenalizzazione dei reati di cui al d.lgs. n. 286 del 1998.**
- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 4.
- In subordine: Reati e pene – Abrogazioni di reati a norma della legge di delega n. 67 del 2014 – Mancata previsione dell'abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo, del reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998.**
- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1.
- In via consequenziale: Reati e pene – Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato – Previsione dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché della sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10-bis..... Pag. 38
- N. 126. Ordinanza del Tribunale di Arezzo dell'8 agosto 2023
- Fallimento e procedure concorsuali - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza – Liquidazione controllata del debitore in stato di sovraindebitamento – Omessa previsione di un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale.**
- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 142, comma 2..... Pag. 47
- N. 127. Ordinanza della Corte di cassazione del 24 luglio 2023
- Previdenza e assistenza - Pensioni - Ingegneri e architetti impossibilitati a iscriversi alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti (cosiddetta Inarcassa) per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria e tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) - Omessa previsione che costoro sono esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore all'entrata in vigore della norma censurata.**
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12. .... Pag. 54



n. 128. Ordinanza della Corte di giustizia Tributaria di primo grado di Messina del 4 agosto 2023

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Previsione che assegna al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) la determinazione discrezionale del compenso dei giudici tributari, sia per la parte variabile che per quella fissa, nei limiti minimi fissati dalla legge.**

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Procedimenti di nomina dei componenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado – Previsione che alla prima e alle successive nomine dei magistrati tributari e a quelle dei giudici tributari di cui all'art. 1-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 545 del 1992, si provvede con decreto del MEF, previa deliberazione conforme del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria – Prevista attribuzione al MEF del potere di nomina della commissione esaminatrice.**

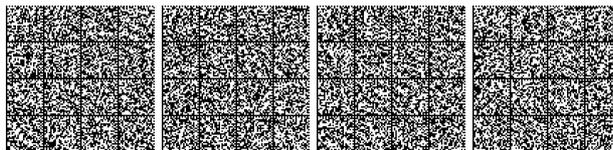
**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Previsione che tutto il personale di supporto delle Corti tributarie sia dipendente del MEF- Prevista determinazione ogni anno, da parte del medesimo Ministero, delle variazioni da apportare alle dotazioni del contingente in relazione alle variazioni del numero di sezioni e del flusso dei ricorsi presso ogni corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado – Previsione che il MEF svolge le funzioni di spettanza statale nei settori, tra l'altro, della programmazione e gestione amministrativa dell'attività giudiziaria tributaria e della gestione delle procedure di acquisizione di beni e servizi connessi al funzionamento delle corti di giustizia tributaria.**

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Istituzione del servizio automatizzato per la gestione delle attività degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado del consiglio di presidenza – Previsione che a tale servizio sia preposto il centro informativo del dipartimento delle entrate e che le modalità di gestione dei servizi automatizzati siano disciplinate con regolamento – Prevista introduzione della norma che attribuisce al MEF funzioni di spettanza statale anche nel settore della gestione e sviluppo del sistema informativo della giustizia tributaria e del processo tributario telematico.**

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Attività della direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze in relazione a questioni sulle quali non vi sia un univoco orientamento giurisprudenziale – Prevista formulazione e proposizione al Ministro di indirizzi per gli uffici periferici ai fini della difesa dell'Amministrazione finanziaria, in ordine alle questioni rilevate ed esaminate, secondo criteri di uniforme e corretta interpretazione della legge.**

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Disposizioni per il potenziamento e la funzionalità del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) – Istituzione, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, del Dipartimento della giustizia tributaria deputato allo svolgimento delle attività individuate dall'art. 24, comma 1, lettera d-bis), del decreto legislativo n. 300 del 1999.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 4-ter; 4-quater; 9; 13, anche in combinato disposto con l'art. 6 del medesimo decreto legislativo e con l'art. 51 del codice di procedura civile; 32; 36 e 37; legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari), art. 8, comma 4, secondo periodo; decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74, art. 20, commi 2-bis e 2-ter.....



N. 129. Ordinanza della Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Campobasso del 5 aprile 2023

**Tributi – Imposta regionale sulla benzina per autotrazione - Norme della Regione Molise – Istituzione dell’imposta – Previsione che in caso di omesso, insufficiente o tardivo versamento dell’imposta entro il termine previsto, si applica la sanzione amministrativa del 50 per cento calcolata sull’importo non versato o tardivamente versato e gli interessi moratori, nella misura fissata per l’interesse legale.**

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell’imposta regionale sulla benzina per autotrazione, a decorrere dal 1° gennaio 2005), art. 4, come modificato dall’art. 5, comma 1, della legge regionale 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018).....

Pag. 68



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 182

*Sentenza 17 luglio - 28 settembre 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Responsabile civile - Assicurazione obbligatoria prevista a carico degli esercenti la professione sanitaria - Citazione dell'assicuratore, a richiesta dell'imputato - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento e violazione del diritto di difesa - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 83.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale promosso dal Tribunale ordinario di Avellino, sezione seconda penale, in composizione monocratica, nel procedimento a carico di A. P., con ordinanza del 21 ottobre 2022, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 24 maggio 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 17 luglio 2023 il Giudice relatore Franco Modugno;  
deliberato nella camera di consiglio del 17 luglio 2023.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 21 ottobre 2022 (reg. ord. n. 147 del 2022), il Tribunale ordinario di Avellino, sezione seconda penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24 della Costituzione, dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.



1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di un ginecologo in servizio presso una clinica privata, imputato del reato di cui all'art. 590-*sexies* del codice penale, in relazione all'art. 590 del medesimo codice, per aver cagionato, per colpa, nell'assistere una partoriente durante il travaglio, lesioni personali al neonato. All'imputato si addebita, in particolare, di aver omesso di anticipare il parto, nonostante fossero presenti segni di sofferenza del feto che, secondo le linee guida in materia e le buone pratiche clinico-assistenziali, avrebbero imposto tale intervento, provocando in questo modo al neonato danni cerebrali.

Nel processo si sono costituiti come parti civili i genitori di quest'ultimo, sia in proprio, sia quali esercenti la responsabilità genitoriale sul figlio minore, i quali hanno chiesto, da un lato, la condanna dell'imputato al risarcimento dei danni conseguenti alla ritardata esecuzione delle operazioni di parto cesareo; dall'altro, la citazione in giudizio, quale responsabile civile, della clinica privata presso la quale l'imputato prestava la sua attività, come dipendente, all'epoca dei fatti.

A fronte di ciò, il difensore dell'imputato ha chiesto di essere autorizzato a citare in giudizio la società di assicurazioni con la quale il suo assistito ha stipulato una polizza assicurativa per la responsabilità civile verso terzi derivante dall'esercizio della professione medica.

1.2.- Ad avviso del rimettente, l'istanza del difensore dell'imputato dovrebbe essere, allo stato, respinta. Il censurato art. 83 cod. proc. pen. prevede, infatti, che il responsabile civile per il fatto dell'imputato possa essere citato nel processo penale solo a richiesta della parte civile, ovvero del pubblico ministero, nel caso previsto dall'art. 77, comma 4, cod. proc. pen.

Stante il chiaro tenore letterale della norma, essa non sarebbe suscettibile di interpretazione estensiva: fuori dai casi specifici in riferimento ai quali l'art. 83 cod. proc. pen. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, non si rinverrebbero in giurisprudenza casi di autorizzazione alla citazione del responsabile civile su istanza dell'imputato. Non sarebbe, inoltre, possibile applicare in via analogica il principio espresso da questa Corte nella sentenza n. 112 del 1998: gli effetti delle pronunce dichiarative dell'illegittimità costituzionale non potrebbero essere infatti estesi, sulla base degli argomenti esposti in motivazione, a previsioni diverse da quelle indicate nel dispositivo di tali pronunce; ciò, tanto più in una materia, come quella in esame, nella quale viene richiesto «particolare rigore» nel valutare l'ingresso nel processo penale di parti non necessarie (è citata la sentenza di questa Corte n. 34 del 2018).

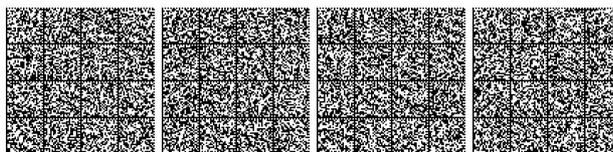
1.3.- Esclusa, quindi, la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, il Tribunale rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui - nei casi di responsabilità civile derivante dallo svolgimento di attività sanitaria per la quale è previsto dalla legge n. 24 del 2017 l'obbligo di assicurazione a carico del professionista - non consente che l'assicuratore sia citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

Le questioni sarebbero rilevanti poiché, al fine di pronunciarsi sull'istanza dell'imputato, il rimettente dovrebbe fare applicazione della norma censurata, la quale - per quanto detto - non permetterebbe di accogliere la richiesta, con la conseguenza che, ove fosse accertata la responsabilità penale dell'imputato, la mancata partecipazione al processo della sua compagnia assicurativa impedirebbe di estendere ad essa la condanna al risarcimento del danno in favore delle parti civili. Ciò sarebbe fonte di pregiudizio per l'imputato, ancor più evidente qualora fosse concessa alle parti civili una provvisoria immediatamente esecutiva. Il professionista, nonostante abbia stipulato una polizza assicurativa volta a coprire i rischi derivanti dalla responsabilità civile verso terzi, si troverebbe, infatti, costretto a pagare la provvisoria per non esporsi a un'esecuzione forzata, sempre che disponga di liquidità sufficienti; altrimenti, dovrebbe subire l'esecuzione, con le conseguenze negative che essa comporta, in termini sia patrimoniali, sia di immagine. Egli dovrebbe attendere quindi i tempi di un autonomo giudizio civile, per ottenere dalla compagnia assicurativa il rimborso delle somme versate.

Tali inconvenienti verrebbero invece evitati se le questioni fossero accolte.

1.4.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che l'art. 83 cod. proc. pen. è già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte nella parte in cui non prevede che l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato, con riferimento a due specifiche ipotesi di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso terzi: quella in materia di circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, prevista dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990, recante «Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti» (sentenza n. 112 del 1998), e quella in materia di caccia, prevista dall'art. 12, comma 8, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» (sentenza n. 159 del 2022).

Nella prima delle due pronunce - osserva il giudice *a quo* - la declaratoria di illegittimità costituzionale si è basata sul fatto che la legge n. 990 del 1969 prevedeva, da un lato, il diritto del danneggiato di agire per il risarcimento del danno direttamente nei confronti dell'assicuratore del danneggiante (art. 18); dall'altro, il litisconsorzio necessario dell'impresa di assicurazione e del responsabile del danno nel giudizio promosso dal danneggiato contro la prima



(art. 23). La pronuncia più recente ha valorizzato, per converso, soprattutto la previsione dell'azione diretta della persona danneggiata dall'attività venatoria nei confronti dell'assicuratore del cacciatore (art. 12, comma 10, della legge n. 157 del 1992).

In ultima analisi, il dato dirimente che ha indotto questa Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 83 cod. proc. pen. sarebbe rappresentato dall'attribuzione al danneggiato del diritto di far valere direttamente le proprie ragioni nei confronti dell'impresa assicuratrice. Ne costituirebbe conferma il fatto che, con riferimento ad altra ipotesi di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile, non accompagnata dalla previsione dell'azione diretta - l'assicurazione richiesta ai notai - analoghi dubbi di legittimità costituzionale sono stati ritenuti non fondati (sentenza n. 34 del 2018).

In effetti, sarebbe proprio il diritto del danneggiato di agire direttamente contro la compagnia assicurativa a far sì che quest'ultima, a seguito della sua chiamata nel processo su richiesta dell'imputato, assuma dal punto di vista processuale, oltre che sostanziale, la veste giuridica di soggetto civilmente responsabile per il fatto dell'imputato ai sensi dell'art. 185 cod. pen., suscettibile di venir condannato, in solido con quest'ultimo, al risarcimento dei danni arrecati alle parti civili.

1.5.- Ciò premesso, il rimettente reputa che il caso di cui si discute nel giudizio *a quo* sia «del tutto sovrapponibile» a quello dell'assicurazione obbligatoria in materia di circolazione stradale, esaminato dalla sentenza n. 112 del 1998.

Anche con riguardo all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dall'esercizio delle professioni sanitarie, l'art. 12 della legge n. 24 del 2017 avrebbe previsto, sia l'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'impresa che presta la copertura assicurativa al professionista, sia il litisconsorzio necessario di tali due soggetti nel giudizio promosso dal danneggiato contro la compagnia assicurativa.

La norma censurata si porrebbe conseguentemente in contrasto, *in parte qua*, con l'art. 3, primo comma, Cost., generando una ingiustificata disparità di trattamento tra l'imputato esercente l'attività medico-sanitaria, assoggettato all'azione di risarcimento del danno nel processo penale, e il professionista convenuto con la stessa azione in sede civile, al quale è pacificamente riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore, ai sensi dell'art. 1917 del codice civile.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 24 Cost., in quanto la norma censurata comprimerebbe irragionevolmente le facoltà processuali dell'imputato attinto in sede penale dall'azione risarcitoria, privandolo del diritto di difendersi nelle forme e con le garanzie che la normativa civilistica stabilisce per il convenuto con la medesima azione in sede civile.

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

2.1.- A parere dell'Avvocatura generale, la ricostruzione della disciplina degli obblighi di assicurazione per la responsabilità civile in materia sanitaria che il giudice *a quo* pone a fondamento delle sue censure non sarebbe completa, e neppure corretta.

Dalla lettura coordinata degli artt. 10 e 12 della legge n. 24 del 2017, emergerebbe, infatti, che tale legge ha previsto, bensì, l'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore, ma solo in esito all'emanazione dei decreti ministeriali di attuazione, allo stato non ancora emessi per intero, mancando gli ultimi due decreti recanti disposizioni di dettaglio sui requisiti delle polizze da stipulare con le compagnie assicurative.

L'azione diretta è prevista, in ogni caso, solo nei confronti dell'impresa di assicurazione della struttura sanitaria e di quella del sanitario che operi come libero professionista (art. 12, comma 1, in relazione all'art. 10, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017). Per l'esercente la professione sanitaria inserito in una struttura quale prestatore d'opera, l'obbligo di assicurazione, stabilito dal comma 3 dell'art. 10, sarebbe finalizzato invece unicamente a garantire efficacia alle azioni di rivalsa o di responsabilità amministrativa di cui agli artt. 9 e 12, comma 3, della medesima legge, risultando perciò non idoneo a fondare - diversamente che negli altri casi - un'azione diretta del danneggiato contro la compagnia assicurativa.

Nell'affermare che nel caso sottoposto al suo esame si verterebbe in una ipotesi di esperibilità dell'azione diretta da parte del danneggiato e che sussisterebbe, altresì, in sede civilistica, il litisconsorzio necessario tra l'assicuratore e il responsabile del danno, il giudice *a quo* avrebbe, dunque, trascurato il fatto che l'azione diretta prevista dalla legge n. 24 del 2017 non è ancora operante, e che essa non riguarderebbe, comunque sia, l'imputato nel giudizio principale, il quale è un medico dipendente di una struttura sanitaria (trattandosi di ginecologo in servizio presso una clinica).

In ogni caso, poi, anche a voler opinare diversamente, l'azione sarebbe proponibile in sede civile solo dopo il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dall'art. 8 della legge n. 24 del 2017.

2.2.- Tali rilievi dimostrerebbero, altresì, la non fondatezza delle questioni in riferimento alla giurisprudenza di questa Corte richiamata dallo stesso rimettente.



Non vi sarebbe, infatti, alcuna violazione dell'art. 3 Cost. in relazione alle fattispecie di assicurazione obbligatoria scrutinate dalle sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022, dato che in tali fattispecie era prevista dalla legge l'azione diretta, mancante invece nel caso oggi in esame, con conseguente difetto di omogeneità delle ipotesi poste a raffronto.

Neppure sarebbe ravvisabile la denunciata violazione dell'art. 24 Cost., posto che non apparirebbe affatto irrazionale prevedere, nel caso in questione, una limitazione all'accesso di soggetti terzi nel processo penale, sia al fine di assicurarne una ragionevole durata, in ossequio al principio costituzionale del giusto processo e agli obblighi internazionali assunti dall'Italia, sia in considerazione del fatto che il tentativo obbligatorio di conciliazione, previsto a pena di inammissibilità della domanda civilistica, non potrebbe essere esperito in sede penale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Avellino, sezione seconda penale, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista a carico degli esercenti la professione sanitaria dalla legge n. 24 del 2017, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe, *in parte qua*, l'art. 3, primo comma, Cost., determinando una ingiustificata disparità di trattamento fra l'imputato, contro il quale è proposta azione di risarcimento del danno in sede penale, e il convenuto con la medesima azione in sede civile, al quale è riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 24 Cost., in quanto l'imputato assoggettato all'azione risarcitoria verrebbe privato del diritto di difendersi in sede penale con gli stessi strumenti accordati al convenuto in sede civile.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento da parte del giudice *a quo*.

L'eccezione è fondata.

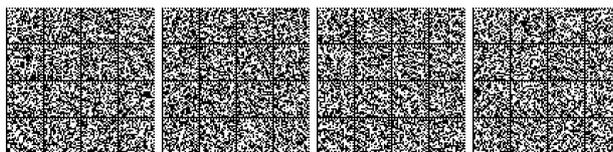
3.- Con le questioni sollevate, il Tribunale rimettente chiede a questa Corte di replicare, in riferimento agli obblighi assicurativi posti a carico degli esercenti le professioni sanitarie dalla legge n. 24 del 2017, le declaratorie di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 83 cod. proc. pen. pronunciate con le sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022. Queste ultime hanno dichiarato costituzionalmente illegittima la norma censurata nella parte in cui - prevedendo che il responsabile civile possa essere citato nel processo penale solo a richiesta della parte civile o, eccezionalmente, del pubblico ministero, quando eserciti l'azione civile nell'interesse di persone incapaci - non consentiva all'imputato di chiamare in giudizio il proprio assicuratore, in due ipotesi di assicurazione obbligatoria *ex lege* per la responsabilità civile verso terzi: rispettivamente, quella in materia di circolazione dei veicoli e dei natanti, prevista dalla legge n. 990 del 1969, e quella in materia di esercizio dell'attività venatoria, prevista dall'art. 12, comma 8, della legge n. 157 del 1992.

Secondo il giudice *a quo*, la fattispecie oggi in esame sarebbe «del tutto sovrapponibile» a quella dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile automobilistica, oggetto della sentenza n. 112 del 1998. Anche in rapporto all'assicurazione obbligatoria degli esercenti la professione sanitaria sussisterebbero, infatti - ad avviso del rimettente -, i due elementi sui quali la citata sentenza ha basato la declaratoria di illegittimità costituzionale, in quanto idonei a qualificare l'assicuratore come responsabile civile, nei sensi indicati dall'art. 185, secondo comma, cod. pen. (soggetto tenuto per legge a risarcire il danno causato dal reato, in solido con l'imputato), e a rendere, con ciò, ingiustificata la negazione all'imputato della facoltà di chiamarlo in giudizio, riconosciutagli ove l'azione risarcitoria del danneggiato fosse promossa in sede civile: elementi consistenti nella previsione, sia del diritto del danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'impresa di assicurazione, sia del litisconsorzio necessario di tale impresa e del responsabile del danno nel giudizio promosso dal danneggiato contro la prima.

4.- Nell'esprimere, in termini generali e indifferenziati, il convincimento ora ricordato, il giudice *a quo* non tiene conto, tuttavia, della complessa articolazione degli obblighi assicurativi delineati dalla legge n. 24 del 2017, omettendo di incasellare in essa la fattispecie concreta di cui si discute nel giudizio principale.

4.1.- A monte della disciplina di tali obblighi stanno le previsioni della stessa legge n. 24 del 2017 concernenti la natura della responsabilità civile connessa a prestazioni sanitarie.

Limitandosi ai soli aspetti che rilevano in questa sede, la legge stabilisce che le strutture sanitarie e sociosanitarie (inde, per brevità, «strutture sanitarie») pubbliche o private che, nell'adempimento della propria obbligazione, si avvalgono dell'opera di esercenti la professione sanitaria (anche se scelti dal paziente e non dipendenti delle strutture stesse), rispondono dei danni provocati dalle loro condotte ai sensi degli artt. 1218 e 1228 cod. civ., ossia a titolo di responsabilità contrattuale (dunque, con termine di prescrizione decennale e maggiori oneri probatori a carico della struttura) (art. 7, comma 1).



Di contro, l'esercente la professione sanitaria che opera nell'ambito di una struttura, e che non abbia agito nell'adempimento di una obbligazione contrattuale assunta con il paziente, risponde del proprio operato ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., ossia a titolo di responsabilità extracontrattuale (dunque, con termine di prescrizione quinquennale e minori oneri probatori) (art. 7, comma 3). Si è voluta, in tal modo, alleggerire la posizione del medico cosiddetto "strutturato", sottraendolo alle conseguenze - considerate eccessivamente gravose - della responsabilità da inadempimento contrattuale, precedentemente ipotizzata nei suoi confronti dall'orientamento giurisprudenziale favorevole alla teoria del cosiddetto "contatto sociale".

La struttura sanitaria che abbia risarcito il danno provocato dal medico può, d'altro canto, esercitare azione di rivalsa nei confronti di quest'ultimo, ma solo entro precisi limiti. La rivalsa è ammessa, infatti, unicamente in caso di dolo o colpa grave e per un importo non superiore, nel caso di colpa grave, al triplo del valore maggiore del reddito professionale conseguito nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo (art. 9, commi 1 e 6). Limiti analoghi sono previsti anche in relazione alla responsabilità amministrativa azionata dal pubblico ministero presso la Corte dei conti, nel caso di medico che operi nell'ambito di una struttura sanitaria pubblica (art. 9, comma 5).

4.2.- È su questa trama che si innestano gli obblighi assicurativi previsti dall'art. 10 della legge n. 24 del 2017.

La disposizione prende in considerazione distintamente tre categorie di soggetti: a) le strutture sanitarie; b) i medici liberi professionisti; c) i medici "strutturati".

Quanto alle prime, è fatto obbligo alle strutture sanitarie pubbliche e private di munirsi di polizze assicurative, o di adottare «altre analoghe misure», a copertura di due classi di rischi.

Esse debbono assicurarsi, anzitutto, per la responsabilità civile verso terzi e prestatori d'opera, anche per i danni causati dal personale: in altre parole, per la responsabilità civile derivante, sia da fatto proprio (ad esempio, carenze organizzative), sia da fatto altrui di cui esse debbano rispondere (condotte dei prestatori d'opera) (art. 10, comma 1, primo e secondo periodo).

Le strutture sanitarie hanno, però, anche l'obbligo di coprire con polizze assicurative la responsabilità civile del personale medico di cui esse si avvalgono, per l'ipotesi in cui questo sia chiamato a rispondere in proprio del danno, a titolo di illecito aquiliano (art. 10, comma 1, terzo periodo, in relazione all'art. 7, comma 3).

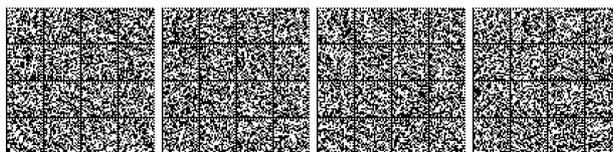
Dunque, mentre il primo tipo di rischio forma oggetto di un'assicurazione per conto proprio, rispetto al secondo si è al cospetto di una assicurazione per conto altrui, secondo lo schema dell'art. 1891 cod. civ., nella quale la struttura sanitaria assume la veste di contraente e il medico quella di assicurato. La logica di tale regime è intuibile: nel caso del medico "strutturato", si vuole che i costi dell'assicurazione - anche per quanto attiene alla responsabilità extracontrattuale del medesimo verso il paziente - restino a carico della struttura sanitaria.

Per converso, rispetto ai medici che operino come liberi professionisti la legge lascia fermo l'obbligo di assicurazione, a tutela del cliente, già stabilito da disposizioni previgenti (art. 10, comma 2). I medici liberi professionisti debbono, dunque, assicurarsi autonomamente: si tratta, infatti, di soggetti che governano personalmente e in modo autonomo il rischio, non essendo inseriti in una organizzazione complessa eterodiretta.

Rimane da dire della categoria dei medici "strutturati". Costoro non hanno alcun obbligo di assicurazione della propria responsabilità civile verso i pazienti: tale responsabilità deve essere, infatti, coperta - come si è visto - dall'assicurazione (o analoga misura) imposta alla struttura sanitaria per cui operano.

L'obbligo assicurativo dei medici "strutturati" è di diverso ordine. Essi debbono stipulare, cioè, «con oneri a proprio carico», una polizza di assicurazione per colpa grave «[a] fine di garantire efficaci» all'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa promossa nei loro confronti, rispettivamente, dalla struttura sanitaria di appartenenza o dal pubblico ministero presso la Corte dei conti, nonché all'azione di rivalsa accordata all'assicuratore che, convenuto con azione diretta dal danneggiato, abbia dovuto risarcire un danno del quale non avrebbe dovuto rispondere in base alle clausole contrattuali, stante l'inopponibilità delle stesse all'attore ai sensi dell'art. 12, comma 2, della stessa legge n. 24 del 2017 (art. 10, comma 3, in relazione agli artt. 9 e 12, comma 3).

4.3.- Analogamente alla normativa sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica, la legge n. 24 del 2017 consente, in effetti, al danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'assicuratore (prevedendo, altresì, che nel relativo giudizio sia litisconsorte necessario il responsabile del danno), ma ciò solo quando si tratti dell'impresa che assicura la struttura sanitaria o il medico libero professionista (art. 12, commi 1 e 4).



L'azione diretta non è prevista, invece, nei confronti dell'assicuratore obbligatorio del medico "strutturato", per l'ovvia ragione che la polizza stipulata con quest'ultimo copre debiti del medico legati all'esercizio di azioni - quelle di rivalsa e di responsabilità amministrativa - che si collocano "a valle" dell'esperimento (vittorioso) dell'azione risarcitoria da parte del danneggiato, il quale non avrebbe, pertanto, alcun titolo per agire nei confronti dell'assicuratore del medico "strutturato".

L'operatività delle disposizioni sull'azione diretta del danneggiato è, inoltre, subordinata all'entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'art. 10, comma 6, chiamato a stabilire i requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie e per gli esercenti le professioni sanitarie (art. 12, comma 6): decreto allo stato non ancora emanato, malgrado il termine a tal fine previsto (centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 24 del 2017) sia da tempo spirato.

5.- Il rimettente ha ommesso di confrontarsi con tale frastagliata disciplina e di rapportarla alla fattispecie che viene in rilievo nel giudizio *a quo*: omissione che si riverbera - minandone l'adeguatezza - sulla motivazione, sia in ordine alla rilevanza, sia in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

In disparte ogni considerazione circa il problema posto dall'Avvocatura dello Stato, connesso alla mancata integrale emanazione dei decreti attuativi della nuova disciplina e ai suoi riflessi sul momento di operatività dell'azione diretta del danneggiato, v'è da rilevare come i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., che il rimettente prospetta in modo indistinto con riguardo agli obblighi assicurativi enunciati dalla legge n. 24 del 2017, vadano, di necessità, diversamente calibrati, secondo che ad assumere la veste di imputato sia un medico libero professionista, ovvero un medico "strutturato".

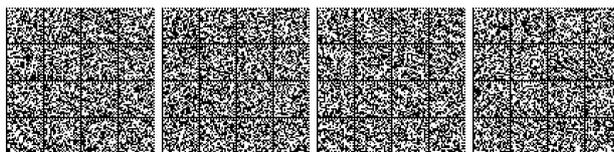
Ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe costituzionalmente inaccettabile che l'imputato non possa chiamare nel processo penale l'assicuratore che, in forza di un contratto stipulato in ossequio ai suddetti obblighi, dovrebbe tenerlo indenne dalla pretesa risarcitoria del danneggiato costituitosi parte civile, con il risultato di privare l'imputato stesso di una facoltà che gli competerebbe se quella pretesa fosse fatta valere in sede civile.

Il rimettente non tiene conto, tuttavia, della diversa posizione in cui si trovano, a questo riguardo, il medico libero professionista e il medico "strutturato".

Nel primo caso, l'assicuratore tenuto alla manleva - e che, quindi, nella prospettiva del giudice *a quo*, dovrebbe poter essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato - si identifica nell'impresa di assicurazione con cui il professionista stesso ha stipulato la polizza assicurativa a copertura dei rischi derivanti dalla sua attività, ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge n. 24 del 2017.

Diversamente, quando si discuta di un medico "strutturato", quello di cui ci si dovrebbe dolere - in base al ragionamento del rimettente - è che l'imputato non sia abilitato a chiamare in giudizio l'impresa di assicurazione che presta la copertura assicurativa alla struttura sanitaria di appartenenza, a norma del comma 1 dello stesso art. 10: copertura che deve abbracciare anche la responsabilità extracontrattuale personale degli esercenti la professione sanitaria che operano nell'ambito della struttura stessa. Come già posto in evidenza, infatti, rispetto a questo rischio si è al cospetto di una assicurazione per conto altrui, nella quale la struttura sanitaria assume la veste di contraente e il medico quella di assicurato, abilitato, come tale, a far valere i diritti derivanti dal contratto ai sensi dell'art. 1891, secondo comma, cod. civ., ivi compreso quello di manleva dalle pretese della parte civile.

In nessun caso, per contro, i dubbi di violazione degli artt. 3, primo comma, e 24 Cost. adombrati dal rimettente potrebbero coinvolgere l'assicurazione obbligatoria prevista a carico del medico "strutturato" dal comma 3 dell'art. 10 della legge n. 24 del 2017. Rispetto a tale assicurazione, una disparità di trattamento, sul piano delle facoltà difensive, fra l'imputato nei cui confronti è esercitata l'azione civile risarcitoria nel processo penale e il convenuto con la stessa azione in sede civile resta radicalmente esclusa. Il medico "strutturato" convenuto in sede civile dal paziente non potrebbe, infatti, neppure in quella sede chiamare in giudizio l'assicuratore obbligato a tenerlo indenne dall'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa. Tali azioni, come già osservato, si collocano "a valle" dell'azione risarcitoria del danneggiato (oltre ad avere presupposti autonomi e più restrittivi di questa): solo se e quando esse fossero concretamente esercitate, potrà emergere l'interesse alla chiamata in giudizio del relativo assicuratore. Le azioni in parola, peraltro, non potranno mai essere esercitate in sede penale, per la dirimente ragione che, quando pure la struttura sanitaria in cui l'imputato opera fosse ivi citata come responsabile civile (ad iniziativa del danneggiato costituitosi parte civile), essa non sarebbe legittimata a promuovere alcuna azione civile in quel processo, né lo sarebbe il pubblico ministero presso la Corte dei conti, quanto all'azione di responsabilità amministrativa, nel caso di struttura sanitaria pubblica.



6.- Orbene, dall'ordinanza di rimessione emerge che l'imputato nel giudizio *a quo* - cui si addebita di aver causato, per colpa, lesioni personali a un neonato in sede di assistenza della partoriente durante il travaglio - è un medico "strutturato", trattandosi, in base allo stesso capo di imputazione, di un ginecologo che, al momento del fatto, operava come dipendente di una clinica privata.

Il rimettente riferisce altresì che, a seguito della costituzione come parti civili dei genitori del neonato (e della loro richiesta di citazione della clinica come responsabile civile), il difensore dell'imputato ha chiesto, a sua volta, di essere autorizzato a citare in giudizio quale responsabile civile, non già l'assicuratore della struttura, ma «la società assicurativa [...] con la quale [l'imputato stesso] ha stipulato apposita polizza assicurativa per la responsabilità civile verso terzi derivante dall'esercizio della professione medica».

Il giudice *a quo* non specifica, peraltro, quali rischi copra tale polizza e come essa si connetta agli obblighi assicurativi stabiliti dalla legge n. 24 del 2017.

Ove la polizza in questione corrispondesse a quella che il comma 3 dell'art. 10 della citata legge fa obbligo di stipulare al medico "strutturato", varrebbe quanto si è osservato poco sopra. In nessun caso l'imputato potrebbe pretendere di citare nel processo penale una impresa di assicurazione obbligata a tenerlo indenne dalle conseguenze di un'azione civile, quale quella di rivalsa della struttura sanitaria, che non è stata esercitata, e che mai potrebbe esserlo nell'ambito di quel processo.

Se invece si trattasse della polizza assicurativa che il comma 2 dello stesso art. 10 fa obbligo di stipulare ai medici liberi professionisti - ciò, supponendo che l'imputato nel giudizio *a quo* eserciti la propria attività anche in tale veste - le questioni sarebbero evidentemente prive di rilevanza, dato che nella specie l'imputato è stato chiamato a risarcire danni provocati operando quale medico "strutturato".

Ove infine - in via d'ipotesi - si trattasse di una polizza stipulata dall'imputato sua sponte a copertura della responsabilità civile verso terzi derivante dallo svolgimento della sua attività come dipendente, si sarebbe fuori dagli obblighi assicurativi stabiliti dalla legge n. 24 del 2017, la quale non impone affatto al medico "strutturato" di assicurarsi contro tale rischio. Si tratterebbe allora di una assicurazione meramente facoltativa: il che renderebbe le censure del rimettente - incentrate sul parallelismo con le ipotesi di assicurazione obbligatoria prese in esame dalle sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022 - non pertinenti alla fattispecie.

7.- In conclusione, dunque, l'inadeguata ricostruzione della cornice normativa di riferimento compromette l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza, ciò che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rende inammissibili le questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2022, n. 194, n. 61 e n. 15 del 2021, n. 264 del 2020).

Ben potrebbe, comunque sia, il legislatore intervenire a disciplinare nuovamente la materia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Avellino, sezione seconda penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 settembre 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 183

*Sentenza 5 luglio - 28 settembre 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Adozione e affidamento - Adozione cosiddetta “piena” - Effetti - Possibilità di valutare in concreto il preminente interesse del minore a mantenere rapporti, secondo le modalità stabilite in via giudiziale, con componenti della famiglia di origine - Asserita esclusione - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.**

**Adozione e affidamento - Adozione cosiddetta “piena” - Effetti - Possibilità di valutare in concreto il preminente interesse del minore a mantenere rapporti, secondo le modalità stabilite in via giudiziale, con componenti della famiglia di origine - Asserita esclusione - Denunciata violazione del diritto, anche convenzionale, all’identità personale del minore nonché del diritto, anche convenzionale, alla vita familiare e al rispetto della vita privata - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 27, terzo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 24; Convenzione sui diritti del fanciullo, artt. 3, 20, comma 3, e 21.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 27, terzo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra il Procuratore generale presso la Corte di appello di Milano e B. M. N., K. A. e Z. H., con ordinanza del 5 gennaio 2023, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell’anno 2023.

Visti l’atto di costituzione di R. Z. S. e A. Z. S., nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

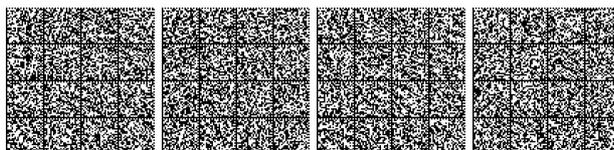
udita nell’udienza pubblica del 5 luglio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udite l’avvocata Elisabetta Lamarque per R. Z. S. e A. Z. S., le avvocate dello Stato Laura Paolucci e Wally Ferante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 luglio 2023.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 5 gennaio 2023, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 27, terzo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui esclude la valutazione in concreto del preminente inte-



resse del minore a mantenere rapporti, secondo le modalità stabilite in via giudiziale, con i componenti della famiglia di origine entro il quarto grado di parentela, per violazione degli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, nonché all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2.- Il rimettente riferisce che la Corte d'appello di Milano, con sentenza resa in data 8 gennaio 2021, ha constatato lo stato di abbandono dei minori R. Z. S. e A. Z. S. e ha dichiarato la loro adottabilità, stabilendo che possano conservare relazioni con la nonna materna e con alcuni familiari del ramo paterno. A tal fine, la Corte d'appello ha dato mandato ai servizi territoriali di stabilire tempi e modalità degli incontri, nel rispetto della riservatezza dei genitori adottivi e con la massima protezione dei bambini.

Avverso tale sentenza è stato proposto ricorso per cassazione dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano.

Il giudice *a quo* riporta che il citato ricorso è stato notificato tardivamente, ma che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, pur avendo eccepito la sua inammissibilità, ha riscontrato la valenza nomofilattica dell'unico motivo prospettato. Ha chiesto, dunque, il suo esame, ai sensi dell'art. 363 del codice di procedura civile, affinché venga pronunciato il seguente principio di diritto nell'interesse della legge: l'assolutezza del divieto contenuto nell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 non esclude che, all'esito di un accurato accertamento giudiziale, il superiore interesse del minore possa giustificare la non interruzione della relazione socio-affettiva dell'adottato con uno o più componenti della famiglia d'origine.

In via subordinata, ove l'assolutezza del divieto fosse ritenuta insuperabile per il tramite di un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha chiesto di sollevare questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983.

3.- Il giudice *a quo* ha escluso che la formulazione del citato articolo lasci margini per un'interpretazione conforme alla Costituzione. In particolare, ha osservato che «[l]a previsione della recisione dei legami con la famiglia di origine [avrebbe] carattere assoluto, nell'adozione legittimante in quanto il legislatore ancorché con valutazione predeterminata generale ed astratta [avrebbe] ritenuto che solo la cancellazione della famiglia di origine possa garantire la realizzazione della piena tutela e del pieno interesse del minore, senza lasciare spazio ad una valutazione in concreto. La salvezza dei divieti matrimoniali, una previsione sostanzialmente pleonastica, conferm[erebbe] la scelta del legislatore in ordine all'intangibilità in via interpretativa del divieto (di conservare, nel caso sia corrispondente all'interesse del minore, i legami con la famiglia di origine)».

Di conseguenza, la Corte di cassazione ha condiviso la richiesta formulata in via subordinata dalla Procura generale di sollevare davanti a questa Corte questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, sul presupposto che la citata previsione non risulterebbe, in talune situazioni, idonea a garantire l'interesse del minore.

4.- Il giudice *a quo* ha ritenuto le questioni di legittimità costituzionale rilevanti, in relazione all'intervento nomofilattico che è chiamato a svolgere nell'interesse della legge.

Secondo il rimettente, la compatibilità costituzionale della radicale recisione dei rapporti con la famiglia d'origine, conseguente alla dichiarazione di adozione e, ab imis, a quella di adottabilità, che accerta la mancanza di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi, sarebbe «un passaggio ineludibile ai fini della formulazione del principio di diritto ai sensi dell'art. 363, terzo comma, del codice di procedura civile».

A tal riguardo, la Cassazione ha evocato la sentenza n. 119 del 2015 di questa Corte, la quale, dopo aver escluso che, ai fini della rilevanza, la dichiarazione di illegittimità costituzionale debba tradursi in una concreta utilità per le parti del giudizio *a quo*, ha espressamente dichiarato ammissibili questioni sollevate nell'ambito di un giudizio volto a enunciare, nell'interesse della legge, un principio di diritto, ai sensi del citato art. 363 cod. proc. civ.

5.- Quanto al profilo della non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ha ripercorso, anzitutto, l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale dell'istituto dell'adozione, sottolineando come la rigidità dell'adozione piena non abbia impedito il ricorso a modelli alternativi, elaborati in via ermeneutica, specie intorno al paradigma dell'adozione in casi particolari (artt. 44 e seguenti della legge n. 184 del 1983).

L'ordinanza rammenta che, in virtù di una interpretazione estensiva dell'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, come sostituito dall'art. 25 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), il diritto vivente ha concepito una figura di adozione cosiddetta mite che, in talune situazioni, risulterebbe particolarmente idonea a conformarsi al preminente interesse del minore.



Secondo il rimettente, la flessibilità del modello sarebbe non solo in linea ma persino imposta dalle fonti internazionali, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalle stesse norme di recente introduzione nel codice civile, informate al preminente interesse del minore, che sarebbe «divenuto il metodo di valutazione delle scelte più adeguate per il suo sviluppo psico fisico».

In particolare, la giurisprudenza non procede alla dichiarazione di adottabilità, fondata sull'accertamento dello stato di abbandono, nelle «situazioni in cui vi [sia] un forte e continuativo legame del minore con uno od entrambi i genitori biologici, nonostante rilevate carenze in campo educativo e di assistenza». In queste ipotesi si fa ricorso all'affidamento o si accede all'adozione "mite", proprio perché l'adozione cosiddetta piena risulterebbe un «modello rigido ed incapace di contenere la complessità della condizione del minore», prevenendo un eventuale «pregiudizio al suo sviluppo psico fisico dovuto a distacchi o lontananze traumatiche».

Nondimeno, secondo il rimettente, vi sarebbero ipotesi - come quella che emerge nel giudizio *a quo* - in cui non si potrebbe dare luogo all'adozione in casi particolari, sub specie di adozione "mite", dal momento che la relazione con i genitori non ha margini di recuperabilità e non vi sono figure effettivamente sostitutive nella cerchia familiare.

In tali fattispecie, in cui l'adozione piena non è solo una soluzione percorribile, ma è anche quella preferibile, potrebbe tuttavia permanere l'esigenza di non recidere, nell'interesse del minore, i legami con componenti del nucleo parentale, come delineato dall'art. 10, comma 2, della legge n. 184 del 1983, sicché il modello normativo si rivelerebbe «non più coerente con il quadro costituzionale e convenzionale di riferimento a causa dell'inderogabile prescrizione della rescissione dei legami non solo con i genitori ma con l'intero nucleo parentale».

Secondo il giudice *a quo*, un assetto normativo come quello dell'adozione piena, che spezza ogni relazione con la famiglia d'origine, non si concilierebbe con le esigenze di tutela in concreto degli interessi del minore.

Il censurato art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 - norma cardine, secondo l'ordinanza, di quel sistema - costituirebbe, sempre a giudizio del rimettente, un esempio paradigmatico di previsione «apertamente contrastante con la necessità di valutare in concreto il preminente interesse del minore».

La Cassazione, nel rilevare che «debba essere lasciata al giudice minorile la possibilità d'indagare in concreto se la definitiva rescissione dei legami con i nuclei familiari di origine, all'interno dei quali il minore abbia vissuto la relazione con i propri genitori, sia una soluzione che corrisponda al suo interesse o vi arrechi pregiudizio», afferma che l'automatica e netta rottura dei legami parentali, per effetto della dichiarazione di adozione, si pone in contrasto con molteplici parametri costituzionali.

5.1.- Innanzitutto, si assume violato l'art. 2 Cost., in raccordo con l'art. 30 Cost., in quanto l'automatismo denunciato non consentirebbe «di mettere in campo tutte le energie affettive e relazionali (ove ritenute produttive di benefici all'esito di rigoroso accertamento giudiziale) che possono contribuire alla costruzione dell'identità ed allo sviluppo equilibrato della personalità di minori che hanno subito deprivazioni affettive di particolare gravità ed impatto traumatico».

5.2.- Al contempo, il rimettente prospetta un *vulnus* all'art. 3 Cost., perché la norma censurata determinerebbe «un'ingiustificata disparità di trattamento con gli altri modelli di genitorialità adottiva, previsti dall'art. 44 l. n. 184 del 1983, per i quali non è normativamente prevista la rescissione dei legami con i nuclei familiari di origine».

5.3.- Il giudice *a quo* ritiene di seguito leso anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, in ragione della «costante ed univoca inclusione nell'ambito del diritto alla vita familiare del diritto del minore a non vedere recisi i legami con il nucleo familiare di origine quando ciò sia coerente con il perseguimento del suo preminente interesse, da accertarsi in relazione alla natura ed effettività delle relazioni instaurate prima della legittima dichiarazione di adottabilità». Inoltre, sarebbe violato il diritto del minore al rispetto della vita privata, parimenti sancito dall'art. 8 CEDU, «ove la provenienza geopolitica e culturale del contesto familiare originario costituisca, come nel caso di specie, un profilo non cancellabile della identità personale del minore stesso».

5.4.- Infine, la norma censurata si porrebbe in contrasto - sempre per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. - anche con altre norme internazionali e sovranazionali, e precisamente con gli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, e con l'art. 24 CDFUE, le quali attribuirebbero centralità alla valutazione del preminente interesse del minore, con particolare riguardo al contesto familiare e affettivo di riferimento e alla sua identità personale.

6.- Con atto depositato il 6 marzo 2023, si sono costituiti in giudizio i minori R. Z. S. e A. Z. S., rappresentati dal tutore provvisorio.

6.1.- La memoria illustra, anzitutto, le ragioni che renderebbero ammissibile la costituzione in giudizio dei minori, benché i loro interessi debbano reputarsi definitivamente regolati dalla sentenza della Corte d'appello di Milano, passata in giudicato per essere stata tardivamente impugnata dal Procuratore generale.



La difesa dei minori sostiene che, ai fini della partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale, sia non solo necessario, ma anche sufficiente, rivestire la qualifica formale di parte nel giudizio *a quo* ed essere destinatari della notifica dell'ordinanza di rimessione. Ambo le circostanze sarebbero riscontrabili nel caso di specie.

Inoltre, sempre secondo la difesa dei minori, la presenza dinanzi a questa Corte delle parti del giudizio *a quo* avrebbe la duplice funzione di perorare gli interessi individuali coltivati in quel processo e di dare un contributo al perseguimento della legalità costituzionale.

6.2.- Nel merito, R. Z. S. e A. Z. S., come rappresentati, condividono l'impostazione dell'ordinanza di rimessione e sostengono che la norma censurata contemplerebbe un automatismo costituzionalmente illegittimo, in quanto impedirebbe al giudice di tener conto del preminente interesse del minore.

Secondo le parti, «il principio costituzionale del miglior interesse del minore non ama gli automatismi legislativi, e anzi è ontologicamente incompatibile con soluzioni legislative rigide».

Del resto, a parere della difesa dei minori, vi sarebbe un ulteriore argomento desumibile dai parametri costituzionali evocati nell'ordinanza, che farebbe propendere per l'accoglimento. Si tratta del principio personalista che, oltre ad affermare la «precedenza - logica, storica, assiologica - della persona umana rispetto a ogni potere pubblico costituito», postulerebbe «l'idea di persona come "uomo sociale"», che si realizza «come essere umano in relazione con altri e con l'intera società». Al riguardo, viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 79 del 2022, nella parte in cui ha affermato che «le relazioni parentali [...] concorrono alla [...] costruzione dell'identità del minore».

In conclusione, secondo le parti, «la previsione legislativa censurata contrast[erebbe] frontalmente con il principio personalista che sta a fondamento dell'intero edificio costituzionale, nella parte in cui prevede che il minore in stato di abbandono, nel momento in cui viene accolto da genitori adottivi che possano finalmente provvedere al compito di mantenerlo, istruirlo ed educarlo, sia automaticamente e immediatamente amputato di tutte le relazioni umane di cui egli fino ad allora aveva goduto all'interno della famiglia di origine, e che quindi sono ormai parte integrante della sua stessa identità di persona».

7.- Con atto depositato il 7 marzo 2023, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

7.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'inammissibilità scaturirebbe dalla genericità e dall'ambiguità del petitum.

In primo luogo, non risulterebbe chiaro, «una volta superata la necessità del giudizio demolitivo in conseguenza dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, quale effetto avrebbe sulla dichiarazione giudiziale di adozione e sulla conseguente acquisizione in capo all'adottato dello status di figlio nato nel matrimonio degli adottanti (art. 27, primo comma, L. n. 184 del 1983), la decisione che il giudice dovrebbe assumere con riferimento ai rapporti giuridici del minore con la famiglia d'origine, di cui ha contestualmente perso la relazione di filiazione».

In secondo luogo, l'ordinanza non spiegherebbe perché «il significato di "famiglia d'origine", i cui legami sarebbero recisi per effetto della disposizione censurata, debba essere ineluttabilmente sostituito, nella ricostruzione della fattispecie ritenuta conforme a Costituzione, con la previsione dell'art. 10, secondo comma, della L. n. 184 del 1983».

Più in generale, l'inammissibilità deriverebbe dal tipo di interpolazione richiesta, che si risolverebbe «in un intervento di sistema, rientrante nella ineliminabile discrezionalità del legislatore, al quale solo compete tenere conto di tutti gli interessi coinvolti, ponderando i diversi diritti di rango costituzionale e assicurando una complessiva coerenza alla disciplina della filiazione anche adottiva».

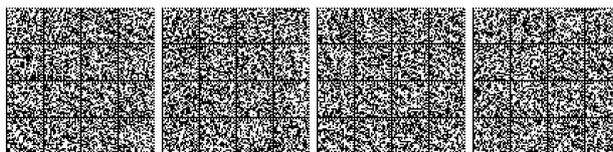
7.2.- In via subordinata, l'Avvocatura ritiene non fondate le questioni sottoposte a questa Corte, in riferimento a tutti i parametri evocati dall'ordinanza di rimessione.

La difesa dello Stato ripercorre l'evoluzione giurisprudenziale che si è registrata in materia di adozione in casi particolari e sottolinea come oggi, anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, si sia rovesciata la tradizionale gerarchia tra adozione piena e adozione in casi particolari.

Quest'ultima, proprio in quanto non determina l'interruzione dei rapporti con la famiglia di origine, sarebbe divenuta il modello preferibile nell'interesse del minore, mentre l'adozione piena si configurerebbe quale *extrema ratio*.

L'ordinamento offrirebbe, dunque, un ventaglio di possibilità idoneo a soddisfare ampiamente l'interesse del minore, senza eliminare le differenze tra le due forme adottive, che si apprezzano a partire dal tipo di procedimento che conduce ai rispettivi istituti.

L'adozione piena «consegue ad un accertamento giurisdizionale che risulta articolato in due giudizi separati, caratterizzati da una radicale diversità dell'oggetto della decisione, e per tale ragione non può essere introdotto alcun giudizio sull'adozione se non all'esito di un preventivo accertamento della condizione di abbandono». In sostanza, la



cessazione dei rapporti dell'adottato verso la famiglia di origine costituirebbe elemento imprescindibile dell'adozione piena, in quanto «diretta conseguenza della dichiarazione di adottabilità che consegue all'accertamento positivo dello stato di abbandono morale e materiale del minore».

Diversamente, in mancanza dello stato di abbandono, si apre l'itinerario dell'adozione in casi particolari, eventualmente sub specie di adozione "mite", che richiede un distinto procedimento, con diversi presupposti e requisiti, tra cui la specifica idoneità dei genitori adottivi a gestire situazioni emotivamente complesse di compresenza della famiglia d'origine.

L'attuale assetto normativo, nella sua varietà, garantirebbe il minore e non si porrebbe in contrasto neppure con le norme sovranazionali, dato che esse - e in particolare quelle della CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo - non prevedono «un'unica forma di adozione e non impongono che a fronte di un provvedimento di adozione sia vietata la recisione delle relazioni con la famiglia di origine, quanto di compiere gli sforzi utili a che ciò accada in casi eccezionali».

8.- Con memoria integrativa depositata il 13 giugno 2023, la difesa dei minori R. Z. S. e A. Z. S., come rappresentati dal tutore provvisorio, ha replicato alle eccezioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le stesse vengano disattese.

9.- All'udienza pubblica del 5 luglio 2023, sono state udite la difesa delle parti e l'Avvocatura generale dello Stato, che hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 5 gennaio 2023, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui esclude la valutazione in concreto del preminente interesse del minore a mantenere rapporti, secondo le modalità stabilite in via giudiziale, con componenti della famiglia di origine entro il quarto grado di parentela, per violazione degli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, nonché all'art. 24 CDFUE.

2.- Il rimettente riferisce che la Corte d'appello di Milano, con sentenza resa in data 8 gennaio 2021, ha constatato lo stato di abbandono dei minori R. Z. S. e A. Z. S. e ha dichiarato la loro adottabilità, stabilendo che possano conservare relazioni con la nonna materna e con alcuni familiari del ramo paterno.

Avverso tale sentenza, il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano ha proposto tardivamente ricorso per cassazione.

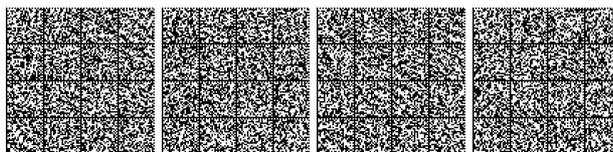
Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha eccepito la tardività del ricorso, ma ha chiesto di procedere ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ., affinché venga pronunciato il seguente principio di diritto nell'interesse della legge: l'assolutezza del divieto contenuto nell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 non esclude che, all'esito di un accurato accertamento giudiziale, il superiore interesse del minore possa giustificare la non interruzione del legame dell'adottato con i rami familiari d'origine. In via subordinata, ha chiesto che venissero sollevate questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983.

3.- Il giudice *a quo* si è rivolto a questa Corte, reputando le questioni di legittimità costituzionale rilevanti nel giudizio principale, sul presupposto che le condizioni per la dichiarazione di adottabilità formerebbero oggetto dell'intervento nomofilattico, richiesto ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ.

4.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, la Corte di cassazione ha rilevato che, in talune ipotesi, benché lo stato di abbandono morale e materiale in cui versa il minore imponga di dichiararne l'adottabilità e di far luogo all'adozione piena, permarrrebbe l'esigenza di non recidere i legami significativi con uno o più appartenenti al nucleo parentale di origine.

In particolare, la Corte rimettente muove dal presupposto che l'effetto demolitivo dei rapporti pregressi, disposto dall'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, oltre a riguardare i vincoli giuridico-formali, inibisca, altresì, di proseguire eventuali relazioni di fatto.

La formulazione del censurato art. 27, terzo comma, non consentirebbe, dunque, al giudice minorile di «indagare in concreto se la definitiva recisione dei legami con i nuclei familiari di origine, all'interno dei quali il minore abbia vissuto la relazione con i propri genitori, sia una soluzione che corrisponda al suo interesse o vi arrechi pregiudizio».



Per tale ragione - secondo il rimettente - la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo e all'art. 24 CDFUE.

5.- Nel giudizio si sono costituiti i minori R. Z. S. e A. Z. S., rappresentati dal tutore provvisorio, i quali hanno aderito nel merito alle tesi sostenute nell'ordinanza di rimessione e hanno richiesto l'accoglimento delle questioni prospettate.

6.- È altresì intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni sollevate inammissibili o, in subordine, non fondate.

6.1.- Una prima eccezione di inammissibilità contesta la mancanza di chiarezza circa l'effetto che andrebbe a produrre, «sulla dichiarazione giudiziale di adozione e sulla conseguente acquisizione in capo all'adottato dello status di figlio nato nel matrimonio degli adottanti (art. 27, primo comma, L. n. 184 del 1983), la decisione che il giudice dovrebbe assumere con riferimento ai rapporti giuridici del minore con la famiglia d'origine, di cui ha contestualmente perso la relazione di filiazione».

6.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Il rimettente lamenta che la norma censurata non consentirebbe «di mettere in campo tutte le energie affettive e relazionali (ove ritenute produttive di benefici all'esito di rigoroso accertamento giudiziale) che possono contribuire alla costruzione dell'identità ed allo sviluppo equilibrato della personalità di minori che hanno subito deprivazioni affettive di particolare gravità ed impatto traumatico».

In particolare, l'ordinanza invoca la tutela di «rapporti significativi», espressione mutuata dagli artt. 4, comma 5-bis, e 10, comma 2, della legge n. 184 del 1983 che attengono ai legami di natura socio-affettiva, e fa valere l'esigenza di preservare una «continuità relazionale», «da definirsi nel contenuto e nel tempo secondo il monitoraggio disposto dal giudice specializzato», termini parimenti riferibili ai rapporti di fatto.

La pronuncia richiesta a questa Corte svela, dunque, il chiaro intento di attribuire al giudice il potere discrezionale di garantire, a tutela dell'interesse del minore, la continuità di positivi rapporti socio-affettivi con componenti della famiglia d'origine, ferma restando la cessazione dei legami giuridico-formali.

Ne discende che il tipo di intervento prospettato non sarebbe destinato ad avere alcun riverbero sull'instaurazione di una piena ed esclusiva relazione di parentela con la famiglia adottiva, il che rende non fondato il timore di una presunta incertezza circa i suoi possibili effetti sullo status di figlio conseguente all'adozione.

6.2.- Di seguito, una seconda eccezione di inammissibilità è motivata in ordine alla ritenuta genericità e ambiguità dell'ordinanza di rimessione, che non chiarirebbe i motivi per cui «il significato di “famiglia d'origine”, i cui legami sarebbero recisi per effetto della disposizione censurata, debba essere ineluttabilmente sostituito, nella ricostruzione della fattispecie ritenuta conforme a Costituzione, con la previsione dell'art. 10, secondo comma, della L. n. 184 del 1983».

6.2.1.- Anche tale eccezione deve essere disattesa.

Il riferimento ai parenti entro il quarto grado non serve al rimettente per ipotizzare alcuna sostituzione della nozione di famiglia d'origine.

Più semplicemente, la Corte di cassazione - nel ritenere che la disposizione censurata impedisca di preservare relazioni di fatto con i componenti della famiglia biologica - trae dalla disciplina che regola l'istituto dell'adozione un ambito, normativamente predeterminato, entro cui circoscrivere il possibile mantenimento di tali legami socio-affettivi, una volta venuto meno, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, il divieto di preservarli.

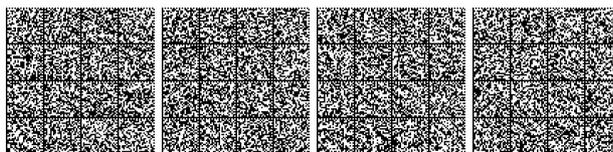
6.3.- Da ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato solleva un'eccezione di inammissibilità fondata sull'asserito carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento richiesto a questa Corte.

Il tipo di interpolazione prospettata dal giudice *a quo* si risolverebbe - secondo la difesa statale - «in un intervento di sistema, rientrante nella ineliminabile discrezionalità del legislatore, al quale solo compete tenere conto di tutti gli interessi coinvolti, ponderando i diversi diritti di rango costituzionale e assicurando una complessiva coerenza alla disciplina della filiazione anche adottiva».

6.3.1.- Quest'ultima eccezione è, parimenti, non fondata.

Il rimettente non mira a riformare l'intero complesso degli effetti dell'adozione, né pretende di modificare la disciplina della filiazione adottiva.

Nelle intenzioni del giudice *a quo*, l'intervento sostitutivo richiesto resterebbe circoscritto al terzo comma dell'art. 27 della legge n. 184 del 1983 e non inciderebbe né sul rapporto giuridico-formale di filiazione, né sul procedimento che conduce dalla dichiarazione di adottabilità alla sentenza di adozione.



7.- Sempre in rito, occorre invece rilevare, d'ufficio, l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 CDFUE.

L'art. 51, paragrafo 1, CDFUE prevede che le disposizioni della Carta si applichino agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».

Ne discende una duplice conseguenza, più volte sottolineata da questa Corte.

Da un lato, «la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo (*ex plurimis*, sentenze n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021, n. 278 e n. 254 del 2020 e n. 194 del 2018)» (sentenza n. 213 del 2021).

Da un altro lato, è onere del rimettente illustrare per quali ragioni la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, sicché l'eventuale carenza di motivazione impedisce di invocare i diritti riconosciuti dalla Carta «quali parametri interposti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 213, n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021)» (sentenza n. 28 del 2022, nonché, nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 5 del 2023 e n. 34 del 2022).

Nel caso oggetto dell'odierno scrutinio, il rimettente non ha motivato e non ha illustrato le ragioni che farebbero rientrare la materia adottiva nel raggio applicativo del diritto dell'Unione europea.

La questione è, pertanto, inammissibile.

8.- Passando all'esame del merito con riguardo agli altri parametri, questa Corte ritiene opportuno, prima di procedere alla valutazione delle singole censure, ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

8.1.- L'art. 27 della legge n. 184 del 1983 regola gli effetti dell'adozione piena.

L'istituto, per un verso, comporta l'acquisizione da parte dell'adottato dello status di figlio nato nel matrimonio degli adottanti (primo comma), senza più le limitazioni che in passato caratterizzavano lo status derivante dalla cosiddetta adozione speciale, la quale escludeva il sorgere di «rapporti di parentela tra l'adottato e i parenti collaterali degli adottanti» (art. 314/26, primo comma, del codice civile, introdotto dall'art. 4 della legge 5 giugno 1967, n. 431, recante «Modifiche al titolo VIII del libro I del Codice civile "Dell'adozione" ed inserimento del nuovo capo III con il titolo "Dell'adozione speciale"» e di seguito abrogato dall'art. 67, secondo comma, della legge n. 184 del 1983).

Per un altro verso, il terzo comma dell'art. 27 - la disposizione oggetto delle odierne censure - determina la cessazione dei «rapporti dell'adottato verso la famiglia d'origine, salvi i divieti matrimoniali». Tale espressione ricalca quella già prevista per il vecchio istituto dell'adozione speciale che, tuttavia, diversamente dalla nuova previsione, faceva salve anche «le norme penali fondate sul rapporto di parentela» (art. 314/26, secondo comma, cod. civ., ora abrogato).

L'adozione (piena) introdotta nel 1983 ha inteso, dunque, riprodurre, con la massima fedeltà possibile, gli effetti propri della filiazione che scaturisce dalla nascita nel matrimonio, così concependo l'istituto nei termini di una sorta di rinascita per il minore.

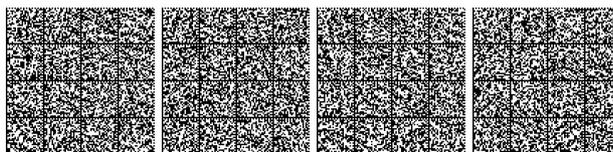
Il duplice effetto, costitutivo ed estintivo, si collega al presupposto stesso dell'adozione: la dichiarazione di adottabilità fondata sullo stato di abbandono, che la legge identifica nella situazione in cui il minore è privo «di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi» (art. 8, comma 1, della legge n. 184 del 1983).

La legge spezza i legami familiari con chi ha determinato l'abbandono e assicura al minore una nuova famiglia, erigendo - nella sua impostazione originaria - un muro divisorio tra i due nuclei familiari, tale da avvolgere nella segretezza la genesi adottiva della filiazione.

È quanto, in particolare, si inferisce da due disposizioni.

La prima è l'art. 28 che esclude, nelle attestazioni di stato civile concernenti l'adottato, ogni possibile riferimento alla paternità o alla maternità biologiche o all'avvenuta adozione, e che impone all'ufficiale di stato civile, all'ufficiale di anagrafe e a qualsiasi altro ente pubblico o privato di rifiutarsi di fornire informazioni da cui si possa inferire l'adozione, salva espressa autorizzazione dell'autorità giudiziaria e salvo che la richiesta provenga dall'ufficiale dello stato civile, per verificare se sussistano impedimenti matrimoniali.

La seconda è l'art. 73 che sanziona penalmente, al primo comma, «[c]hiunque essendone a conoscenza in ragione del proprio ufficio fornisce qualsiasi notizia atta a rintracciare un minore nei cui confronti sia stata pronunciata adozione o rivela in qualsiasi modo notizie circa lo stato di figlio legittimo per adozione» (espressione poi modificata in quella di «figlio adottivo» dall'art. 100, comma 1, lettere cc, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219») e, al terzo comma, «chi fornisce tali notizie successivamente all'affidamento preadottivo e senza l'autorizzazione del tribunale per i minorenni».



8.2.- A fronte di tale originario quadro normativo, l'evoluzione sociale e il dato dell'esperienza maturata con l'applicazione della disciplina, unitamente alle sollecitazioni provenienti dalla Corte EDU, oltre che da questa Corte e dal diritto vivente, hanno indotto il legislatore a rivedere, negli anni, l'assunto in base al quale l'adozione, in quanto auspicata rinascita del minore, debba immancabilmente implicare una radicale cancellazione del passato.

A tal riguardo, è doveroso segnalare, anzitutto, le integrazioni apportate all'art. 28 della legge n. 184 del 1983 dalla legge n. 149 del 2001. La riforma ha introdotto, al comma 1, il diritto del minore adottato a essere «informato di tale sua condizione» dai genitori adottivi, che «vi provvedono nei modi e termini che essi ritengono più opportuni». Inoltre, con i nuovi commi 4 e seguenti, il medesimo articolo consente ai genitori adottivi di avere «informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici», previa autorizzazione del tribunale per i minorenni e sempre che sussistano «gravi e comprovati motivi». Al contempo, il novellato art. 28 permette all'adottato, che abbia raggiunto l'età di venticinque anni, o, se sussistono «gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica», all'adottato maggiorenne, di accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei genitori biologici.

«Il processo di valorizzazione del diritto all'identità personale» ha, dunque, condotto all'affermazione del diritto del figlio a «conoscere le proprie origini e ad accedere alla propria storia parentale, quale “elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona” (sentenza n. 278 del 2013)» (sentenza n. 286 del 2016). Su tali presupposti, questa Corte - pur a fronte della scelta della madre di mantenere l'anonimato - ha ritenuto che l'irreversibile rinuncia alla genitorialità giuridica non possa «implicare anche una definitiva e irreversibile rinuncia alla “genitorialità naturale”», introducendo «una sorta di divieto destinato a precludere in radice qualsiasi possibilità di reciproca relazione di fatto tra madre e figlio, con esiti difficilmente compatibili con l'art. 2 Cost.» (sentenza n. 278 del 2013). Ne è derivata la declaratoria di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983.

Sempre nel solco di una crescente attenzione all'identità personale del minore, in specie nella prospettiva che guarda alla continuità delle relazioni affettive, si colloca poi la successiva riforma della legge n. 184 del 1983, introdotta con la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare).

Il nuovo comma 5-bis dell'art. 4 della legge n. 184 del 1983 prevede che la coppia affidataria, avente i requisiti richiesti dall'art. 6, possa chiedere di adottare il minore che le è stato affidato e che sia stato dichiarato in stato di abbandono. Viene così tutelata la continuità degli affetti e viene ulteriormente smentito il paradigma della impenetrabile segretezza tra nucleo parentale d'origine e famiglia adottiva.

Inoltre, il comma 5-ter del medesimo articolo stabilisce che, qualora il minore, a seguito di un periodo di affidamento, «faccia ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento ad altra famiglia o sia adottato da altra famiglia, è comunque tutelata [...] la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate durante l'affidamento».

Da ultimo, sempre alla continuità affettiva viene riconosciuto uno specifico e autonomo rilievo, ove si tratti di scegliere gli affidatari che si possano prendere cura di un «minore rimasto privo di un ambiente familiare idoneo a causa della morte del genitore, cagionata volontariamente dal coniuge». L'art. 4, comma 5-quinquies, dispone, infatti, che «il tribunale competente, eseguiti i necessari accertamenti, provvede privilegiando la continuità delle relazioni affettive consolidate tra il minore stesso e i parenti fino al terzo grado».

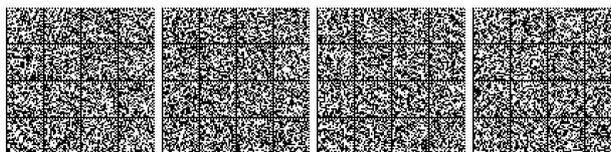
In definitiva, anche a livello legislativo, si è affermata l'idea che lo sviluppo della personalità del minore abbandonato non richieda, sempre e di necessità, una radicale cancellazione del passato, per quanto complesso e doloroso.

La tutela dell'identità del minore si associa al riconoscimento dell'importanza che rivestono, da un lato, la consapevolezza delle proprie radici e, da un altro lato, la possibile continuità delle relazioni socio-affettive con figure che hanno rivestito un ruolo positivo nel suo processo di crescita.

8.3.- A latere dei citati interventi normativi, la giurisprudenza ha maturato una consapevolezza sempre più profonda della varietà di situazioni che possono riguardare la condizione del minore e della necessità di non separarlo, ove possibile, dal suo nucleo familiare d'origine.

8.3.1.- Tale esigenza è, del resto, costantemente ribadita anche dalla giurisprudenza della Corte EDU che, nell'ascrivere la tutela delle relazioni parentali al rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU), sottolinea la connotazione residuale di soluzioni volte a spezzare ogni legame del minore con la famiglia d'origine (Corte EDU, sentenza 13 aprile 2023, Jirovà e altri contro Repubblica Ceca; grande camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia; sentenze 13 ottobre 2015, S.H. contro Italia; 16 luglio 2015, Akinnibosun contro Italia; 21 gennaio 2014, Zhou contro Italia).

Rileva, in particolare, la Corte di Strasburgo che la scissione di una famiglia costituisce una ingerenza gravissima, che deve essere fondata su considerazioni ispirate all'interesse del minore e aventi un peso e una solidità sufficienti a giustificare un tale effetto (Corte EDU, sentenza 22 giugno 2017, Barnea e Caldararu contro Italia).



L'allontanamento del bambino dalla propria famiglia è, pertanto, una misura estrema alla quale si dovrebbe fare ricorso solo in ultima istanza, tenendo conto, in ogni caso, che in tutte le decisioni riguardanti i minori il loro interesse superiore deve prevalere (Corte EDU, sentenza 16 luglio 2015, Akinnibosun contro Italia, paragrafo 65).

8.3.2.- Il diritto vivente, non insensibile alle sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte EDU, ha ricercato, anzitutto, soluzioni ulteriori rispetto alla pura alternativa tra affidamento e adozione piena. In particolare, ha perseguito la finalità di fornire una appropriata tutela alle situazioni che si collocano tra la temporanea carenza di un adeguato ambiente familiare e il puro stato di abbandono (Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanze 23 giugno 2022, n. 20322; 15 dicembre 2021, n. 40308; 22 novembre 2021, n. 35840; 25 gennaio 2021, n. 1476 e 13 febbraio 2020, n. 3643).

In presenza del cosiddetto semi-abbandono del minore, dovuto soprattutto a dipendenze ovvero a patologie fisiche o psichiche dei genitori, spesso unite a difficoltà economiche e lavorative, la giurisprudenza ha ritenuto che il carattere non transitorio e, tuttavia, non assoluto della inidoneità a offrire assistenza morale e materiale al minore rendesse inadeguate tanto la soluzione dell'affidamento, quanto quella dell'adozione piena.

Attraverso l'estensione in via ermeneutica della nozione di impossibilità di affidamento preadottivo, di cui all'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, la giurisprudenza ha, pertanto, sperimentato un nuovo modello di adozione, quella "mite", che, proprio in quanto gemmata dall'adozione in casi particolari, vede persistere i legami giuridici con la famiglia biologica.

8.3.3.- In una direzione distinta dal percorso dell'adozione "mite", ma sempre nel solco di una incessante ricerca di soluzioni più aderenti alla complessità del reale, si è poi sviluppata, su iniziativa della giurisprudenza minorile, l'ipotesi di una adozione cosiddetta "aperta" (di recente, Corte d'appello di Bologna, sentenza 2 febbraio 2023; Corte d'appello di Milano, sentenza 31 maggio 2022; Corte d'appello di Roma, sentenza 3 gennaio 2022; Corte d'appello di Milano, sentenza 8 gennaio 2021; Corte d'appello di Torino, sentenza 25 giugno 2019).

Tale espressione compendia l'esigenza di coniugare l'istituto dell'adozione piena, in presenza di un effettivo stato di abbandono del minore, con la necessità di preservare (e mantenere dunque aperte) alcune relazioni di tipo socio-affettivo con componenti della famiglia biologica, con i quali il minore abbia avuto positive relazioni personali.

La possibilità di conservare taluni rapporti di fatto, nei termini indicati dal provvedimento di adozione, si radica in una interpretazione dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, che limita il riferimento alla cessazione dei rapporti con la famiglia d'origine, conseguente alla pronuncia di adozione, alla sola rescissione dei legami giuridici.

9.- Il giudice rimettente rigetta l'assunto ermeneutico secondo cui l'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 consentirebbe all'adottato di proseguire relazioni di tipo socio-affettivo con i componenti della famiglia d'origine e, pertanto, chiede a questa Corte di verificare se la norma censurata, nell'impedire di accedere a un modello di adozione aperta, sia compatibile con gli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

10.- Tanto premesso, questa Corte ritiene opportuno esaminare, in via prioritaria, la questione di legittimità costituzionale che il giudice *a quo* solleva in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della «ingiustificata disparità di trattamento con gli altri modelli di genitorialità adottiva, previsti dall'art. 44 legge n. 184 del 1983, per i quali non è normativamente prevista la rescissione con i nuclei familiari d'origine».

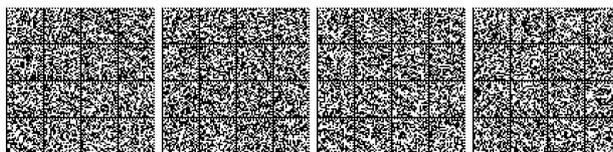
11.- La questione non è fondata.

11.1.- L'istituto che l'ordinanza evoca quale *tertium comparationis* - l'adozione in casi particolari - non recide, per come attualmente regolato dal legislatore, l'originario vincolo di filiazione, e con esso i rapporti di parentela con la famiglia biologica, pur se genera una filiazione adottiva, che questa Corte ha ritenuto idonea, nell'interesse del minore e della sua identità, a far sorgere - in perfetta sintonia con l'art. 74 cod. civ. - anche ulteriori legami parentali, conseguenti al vincolo adottivo (sentenza n. 79 del 2022).

Di riflesso, nell'adozione di cui all'art. 44 della legge n. 184 del 1983, in tanto non vi sono ostacoli a consentire una continuità di relazioni di fatto con i componenti della famiglia d'origine, in quanto non risultano infranti i rapporti giuridico-formali di parentela.

A fronte di tale disciplina, l'ordinanza di rimessione, da un lato, lamenta una disparità di trattamento dell'adozione piena rispetto all'adozione in casi particolari, relativamente alla possibilità di mantenere relazioni di tipo socio-affettivo.

Da un altro lato, conferma il differente impatto dei due modelli di adozione sulle relazioni giuridico-formali e ribadisce l'esigenza di non «circoscrivere ulteriormente il ricorso all'adozione legittimante proponendo una [sua] ulteriore limitazione».



11.2.- In sostanza, la censura del rimettente riconosce e non mette in discussione tramite le questioni di legittimità costituzionale (punto 6.1.) la diversa incidenza sui legami giuridico-formali con la famiglia d'origine dell'adozione piena rispetto all'adozione in casi particolari.

Ma allora è proprio tale profilo distintivo tra le due fattispecie a rendere evidente che l'adozione, di cui all'art. 44 della legge n. 184 del 1983, non possa rappresentare un *tertium comparationis* idoneo a giustificare l'asserita irragionevole disparità di trattamento fra il citato modello e quello dell'adozione piena, circa l'eventuale conservazione di relazioni socio-affettive con i componenti della famiglia d'origine.

La persistenza o meno di un rapporto giuridico di parentela, profilo distintivo tra le due fattispecie, è infatti un elemento certamente idoneo a riverberarsi sul mantenimento delle relazioni di fatto.

Dunque, la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento con la disciplina dell'adozione in casi particolari, non è fondata.

12.- Resta, a questo punto, da verificare la legittimità costituzionale della norma censurata, in riferimento agli altri parametri costituzionali evocati dalla Corte rimettente: gli artt. 2, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, informati alla tutela del prioritario interesse del minore e alla difesa della sua identità.

13.- Tali questioni non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.

13.1.- Il censurato art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 fa derivare, non irragionevolmente e senza pregiudizio per l'interesse del minore, dall'accertamento dello stato di abbandono - vale a dire da un giudizio di assoluta inidoneità dei genitori e degli altri parenti tenuti a provvedere alla sua cura morale e materiale - la cessazione del rapporto giuridico-formale di filiazione e con esso la rescissione delle relazioni parentali con la famiglia d'origine.

Simile effetto, già previsto dalla Convenzione europea sull'adozione dei minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967, ratificata con legge 22 maggio 1974, n. 357, in vigore dal 5 settembre 1974 (art. 10, paragrafo 2), è un profilo a tal punto caratterizzante l'adozione piena da riverberarsi sugli stessi presupposti che consentono l'adozione internazionale. L'art. 32, comma 2, lettera *b*), della legge n. 184 del 1983 non permette, infatti, di dichiarare corrispondente all'interesse del minore l'adozione, «qualora nel Paese straniero [essa] non determini per l'adottato [...] la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia d'origine, a meno che i genitori biologici abbiano espressamente consentito al prodursi di tali effetti».

Unitamente al venir meno dei rapporti giuridico-formali, l'ampiezza del richiamo, nella disposizione censurata, alla cessazione dei «rapporti [...] verso la famiglia d'origine» lascia altresì presumere che sia nell'interesse del minore, proprio in quanto abbandonato, interrompere anche le relazioni di fatto con i familiari biologici.

E, invero, in termini del tutto generali e astratti, simile presunzione è non irragionevolmente correlabile all'interesse del minore. L'esigenza di allontanare il bambino (o il ragazzo) da un passato per lo più doloroso e quella di assicurare la massima autonomia e serenità educativa ai genitori adottivi, dai quali dipende l'equilibrata crescita del minore, rendono, di norma, la cessazione delle relazioni di fatto con i componenti della famiglia d'origine coerente con l'obiettivo di tutelare l'adottato.

13.2.- Nondimeno, ove la suddetta presunzione dovesse essere interpretata in termini assoluti, sì da sottendere un divieto per il giudice di ravvisare in concreto un interesse dell'adottando a mantenere positive relazioni socio-affettive, si avrebbe un punto di rottura con i principi costituzionali posti a difesa degli interessi del minore e in specie della sua identità.

Gli artt. 2, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, sottendono, infatti, una duplice esigenza.

Da un lato, gli artt. 2 e 30 Cost., unitamente alle fonti internazionali richiamate, mettono in luce la funzione che riveste, ai fini di un equilibrato sviluppo della personalità del minore, la tutela della sua identità che, oltre a costruirsi nel presente e nel rapporto con le nuove relazioni affettive che sorgono dal vincolo adottivo (sentenza n. 79 del 2022), inevitabilmente si radica anche nel passato, ciò che richiede una consapevolezza delle proprie radici (sentenze n. 286 del 2016 e n. 278 del 2013) e la necessità di preservare una continuità rispetto a pregresse e positive relazioni di tipo socio-affettivo. Parallelamente, la Corte di Strasburgo interpreta il diritto al rispetto della vita familiare, di cui all'art. 8 CEDU, quale fonte di un obbligo per gli Stati membri di verificare in concreto se sia nel miglior interesse del minore mantenere contatti con persone, legate o meno da un vincolo di tipo biologico, che si sono occupate di lui per un tempo sufficientemente lungo (così Corte EDU, sentenze 13 aprile 2023, Jirovà e altri contro Repubblica ceca; 9 aprile 2019, V.D. e altri contro Russia).



Da un altro lato, la tutela dell'identità del minore (e con essa il suo interesse a preservare positive relazioni di natura affettiva) non è compatibile con modelli rigidamente astratti e con presunzioni assolute, del tutto insensibili alla complessità delle situazioni personali, che possono in concreto smentire la «generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenza n. 253 del 2019; in senso analogo, sentenze n. 286 del 2016, n. 185 del 2015, n. 232, n. 213 e n. 57 del 2013, n. 291, n. 265 e n. 139 del 2010, n. 41 del 1999 e n. 139 del 1982).

Non sarebbe, dunque, coerente con le citate istanze una presunzione assoluta che postulasse immancabilmente una corrispondenza biunivoca fra la radicale cancellazione di ogni relazione socio-affettiva del minore con i propri familiari d'origine e il suo interesse a crescere serenamente nella nuova famiglia adottiva.

13.3.- Sennonché, la formulazione del censurato art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 induce, a ben vedere, a escludere che la norma contempra un divieto assoluto di preservare relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine del minore.

In primo luogo, se è vero che il dato testuale della disposizione è ampio e tale da poter ricomprendere nella nozione di «rapporti» anche le relazioni di fatto, è parimenti vero che l'espressione utilizzata è generica e, dunque, ben si presta, a fronte di un preminente interesse concreto del minore a veder preservate relazioni di tipo socio-affettivo a tutela del suo diritto costituzionalmente protetto all'identità personale, a tollerare una contrazione del riferimento ai «rapporti» ai soli legami di natura giuridico-formale.

In secondo luogo, deve ritenersi decisivo che l'intera trama normativa, nella quale si colloca il citato art. 27, terzo comma, offre già attualmente, per come si è evoluta nel tempo, indici ermeneutici che, orientati dai principi costituzionali, consentono di individuare situazioni nelle quali emerge un preminente interesse del minore a veder preservate relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine. Quegli stessi indici depongono nel senso che sia una presunzione solamente relativa quella secondo cui la rottura anche dei rapporti di fatto con i familiari biologici sia nell'interesse del minore stesso.

13.3.1.- Fra tali indici spicca, anzitutto, l'art. 28, comma 4, della legge n. 184 del 1983, frutto della novella del 2001, che affida alla previsione dei «gravi e comprovati motivi», previa autorizzazione del tribunale per i minorenni, il compito di infrangere il velo della segretezza che separa, di norma, la famiglia adottiva da quella d'origine.

Gravi e comprovati motivi sono evidentemente quelli correlati al rischio che si possa produrre un pregiudizio a scapito del minore. E, se tali ragioni consentono di spezzare l'anonimato della famiglia d'origine, quei medesimi motivi, e in specie il rischio che la rottura di talune relazioni socio-affettive possa cagionare al minore un pregiudizio, offrono una prima ragione per cui un provvedimento giudiziale, compreso quello che dispone l'adozione, possa autorizzare un superamento della netta linea di demarcazione con la famiglia biologica.

13.3.2.- Al contempo, sempre la legge n. 184 del 1983 testimonia che almeno un tipo di relazione socio-affettiva tra componenti della famiglia d'origine, quello tra fratelli e sorelle in stato di abbandono, è oggetto di una espressa tutela normativa nell'interesse del minore.

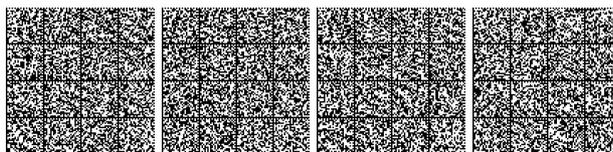
Lo dimostra anzitutto l'art. 4, comma 5-*quinquies*, ultima parte, il quale, sin dalla fase dell'eventuale affidamento, dispone che, nel «caso in cui vi siano fratelli o sorelle», il tribunale provveda «assicurando, per quanto possibile, la continuità affettiva tra gli stessi».

Inoltre, la legge mira a facilitare il più possibile l'adozione congiunta di fratelli e sorelle, il che se, da un lato, comporta la rottura dell'originario vincolo di parentela, da un altro lato, assicura che venga, invece, preservata la continuità della relazione socio-affettiva, sulla quale si va a innestare un nuovo rapporto di parentela fondato sul vincolo adottivo.

È quanto si inferisce dall'art. 6 che, al comma 6, consente agli adottandi di superare il limite massimo dell'età per adottare, qualora «l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato», e che, al comma 7, considera un elemento «preferenziale ai fini dell'adozione l'aver già adottato un fratello dell'adottando o il fare richiesta di adottare più fratelli». Lo conferma, parimenti, l'art. 22, il cui comma 1 prescrive che coloro che intendono adottare devono specificare «l'eventuale disponibilità ad adottare più fratelli», mentre il comma 7 stabilisce che «[n]on può essere disposto l'affidamento di uno solo di più fratelli, tutti in stato di adottabilità, salvo che non sussistano gravi ragioni».

Se, dunque, la legge preserva l'interesse del minore alla continuità della relazione socio-affettiva con fratelli e sorelle, tant'è che a tal fine promuove il loro affidamento congiunto e la loro adozione congiunta, quel medesimo interesse non è certo destinato a scomparire qualora i minori si trovino a dover essere adottati da famiglie differenti.

Quell'interesse permane nel tessuto della legge e trova tutela proprio in un'interpretazione del censurato art. 27, terzo comma, conforme a Costituzione. Appartiene, infatti, certamente all'identità personale del minore l'esigenza di preservare una relazione socio-affettiva con chi, come un fratello o una sorella, non soltanto non è responsabile dello stato di abbandono, ma è stato spesso l'unico sostegno morale del minore nella condivisione del trauma costituito dalla mancanza di assistenza morale e materiale.



A fronte di una simile esigenza resa palese dallo stesso legislatore e fortemente radicata nei principi costituzionali e nel diritto all'identità personale del minore, anche fattispecie analoghe, nelle quali il minore abbia avuto frequentazioni assidue e positive con familiari biologici, che non possono sopperire al suo stato di abbandono, sono tali da poter palesare in concreto un interesse del minore a mantenere relazioni di tipo socio-affettivo.

Potrebbe, per ipotesi, trattarsi di nonni, impossibilitati a farsi carico dell'assistenza del minore per età o per condizioni di salute, ma che rappresentano un importante punto di riferimento affettivo, soprattutto in situazioni nelle quali l'adottato deve superare traumi particolarmente gravi. Tale è la circostanza, emersa nel giudizio *a quo*, dell'uccisione di un genitore per mano dell'altro, che viene messa a fuoco dalla stessa legge n. 184 del 1983 (art. 4, comma 5-*quinquies*), al fine di sottolineare, sia pure nel contesto dell'affidamento, la precipua esigenza di garantire una continuità socio-affettiva con i congiunti più vicini al minore.

In sintesi, positive relazioni particolarmente strette e assidue con familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono del minore, quali sono emblematicamente (ma non di necessità soltanto) i fratelli e le sorelle, possono - tanto più in circostanze che richiedono una tutela potenziata del minore - orientare l'interprete verso l'individuazione di un interesse preminente dello stesso a vedere preservate relazioni affettive, la cui rottura potrebbe cagionare traumi ulteriori al soggetto da proteggere.

13.3.3.- A simili indicazioni generali si accompagnano, nel testo normativo, ulteriori previsioni che offrono al giudice lo strumentario idoneo a raffrontare gli indici normativo-assiologici con la dimensione reale, onde accertare in concreto la sussistenza di un preminente interesse del minore, idonea a superare la presunzione sottesa all'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983.

In particolare, nel corso del procedimento di adozione, il giudice si avvale non soltanto del supporto dei servizi sociali, che svolgono «approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore [e] sull'ambiente in cui ha vissuto» (art. 10, comma 1, della legge n. 184 del 1983), ma è tenuto soprattutto ad ascoltare, in tutte le fasi del procedimento, il minore stesso e, se questi ha compiuto i quattordici anni, ad attenersi alla sua volontà.

L'art. 7 stabilisce, al comma 2, primo periodo, che il «minore, il quale ha compiuto gli anni quattordici, non può essere adottato se non presta personalmente il proprio consenso», revocabile sino alla pronuncia definitiva di adozione. Al comma 3, lo stesso articolo dispone che se «l'adottando ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito; se ha un'età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento». I medesimi soggetti devono essere, poi, ascoltati, ove si tratti di revocare un affidamento preadottivo (art. 23, comma 1). E, infine, l'art. 25, comma 1, dispone che il tribunale per i minorenni «provvede sull'adozione con sentenza», solo dopo aver sentito, oltre ai coniugi adottanti, anche «il minore che abbia compiuto gli anni dodici e il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento» e dopo aver acquisito «espresso consenso all'adozione nei confronti della coppia prescelta» da parte del «minore che abbia compiuto gli anni quattordici».

In tutti i citati passaggi, il giudice può, dunque, ben verificare se ricorrano in concreto quei gravi motivi che inducono a ritenere pregiudizievole recidere una relazione socio-affettiva con chi in passato ha intessuto con il minore relazioni positive, che hanno rappresentato un punto di riferimento affettivo nel suo processo di crescita e che appartengono alla sua memoria.

La combinazione di indici astratti e di accertamenti di fatto consente, pertanto, al giudice di vincere la presunzione, sottesa all'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, che la cessazione delle relazioni socio-affettive, in conseguenza della rottura del legame giuridico-parentale, sia in concreto nell'interesse del minore.

13.3.4.- Da ultimo, la legge n. 184 del 1983 non manca di offrire indicazioni ermeneutiche, sia pure generali, che attengono, da un lato, all'incidenza sul procedimento di adozione dell'interesse alla conservazione di taluni rapporti di fatto e, da un altro lato, alle modalità con cui dette relazioni è opportuno che si svolgano.

Anzitutto, l'art. 22, comma 5, nel regolare l'individuazione dei genitori destinatari dell'affidamento preadottivo, segnala che la scelta debba ricadere sulla coppia «maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore», esigenze cui certamente deve ascriversi quella di mantenere positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine.

Inoltre, l'art. 22, comma 7, prevede che il giudice sia tenuto a informare la coppia destinataria dell'affidamento preadottivo «sui fatti rilevanti, relativi al minore, emersi dalle indagini». Di conseguenza, la coppia affidataria può essere resa immediatamente edotta dell'interesse primario del minore a mantenere positive relazioni socio-affettive già consolidate e, sin dalla fase dell'affidamento preadottivo, può verificare l'impatto degli incontri sul minore.

Infine, il giudice è tenuto a modulare il provvedimento di adozione, tenendo conto dei diversi interessi coinvolti, che la stessa legge n. 184 del 1983 si preoccupa di tutelare.

Nel rispetto della responsabilità genitoriale, che compete agli adottanti in ragione del vincolo di filiazione derivante dalla sentenza di adozione (art. 27, primo comma), può affidare ai servizi sociali l'organizzazione degli incontri, ma stabilendo che siano adeguatamente ponderate le esigenze fatte valere dai genitori adottivi nell'interesse del minore.



In aggiunta, il giudice è tenuto a preservare le istanze di riservatezza, che emergono in primis dall'art. 28 della legge n. 184 del 1983 e che sono, in generale, riferibili al minore, alla famiglia adottiva e al componente della famiglia d'origine (e, se si tratta di un minore, anche a chi lo rappresenta): a tal fine può prevedere che gli incontri si svolgano in un luogo protetto e con l'assistenza dei servizi sociali.

14.- In definitiva, è possibile adottare un'interpretazione adeguatrice alla Costituzione che allontani dall'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 l'immagine di una presunzione assoluta e che, in particolare, escluda un divieto per il giudice di ravvisare un preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia di origine.

La cessazione dei rapporti con la famiglia biologica attiene di necessità e inderogabilmente al piano delle relazioni giuridico-formali.

Quanto, invece, alla interruzione dei rapporti di natura socio-affettiva, la norma racchiude una presunzione solo iuris tantum che il distacco di fatto dalla famiglia d'origine realizzi l'interesse del minore.

Simile presunzione non esclude, pertanto, che, sulla scorta degli indici normativi desumibili dalla stessa legge n. 184 del 1983, letti nella prospettiva costituzionale della tutela del minore e della sua identità, il giudice possa accertare che la prosecuzione di significative, positive e consolidate relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine realizzi il migliore interesse del minore e, per converso, la loro interruzione sia tale da poter cagionare allo stesso un pregiudizio.

Ove sussistano radici affettive profonde con familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono, risulta preminente l'interesse dell'adottato a non subire l'ulteriore trauma di una loro rottura e a veder preservata una linea di continuità con il mondo degli affetti, che appartiene alla sua memoria e che costituisce un importante tassello della sua identità.

15.- Conclusivamente, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, sollevate in riferimento agli artt. 2, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, non sono fondate, nei sensi di cui in motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, terzo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e agli artt. 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 20 maggio 1991, n. 176, dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

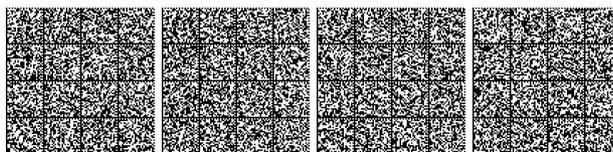
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 settembre 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 184

*Sentenza 5 luglio - 29 settembre 2023*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sport - Ordinamento sportivo - Modifiche alle modalità di elezione degli organi direttivi centrali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate - Limite irreversibile, vigente *ratione temporis*, di tre mandati elettivi - Conseguente preclusione di candidature presentate da chi abbia già raggiunto, complessivamente, il numero massimo di mandati permessi (nel caso di specie: nei Comitati regionali della Federazione italiana tennis delle regioni Toscana e Marche) - Violazione del corretto sviluppo della personalità individuale, della libertà di associazione e del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, art. 16, comma 2, ultimo periodo, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8; legge 11 gennaio 2018, n. 8, art. 6, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 41, 42, 48, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 11; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 12.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

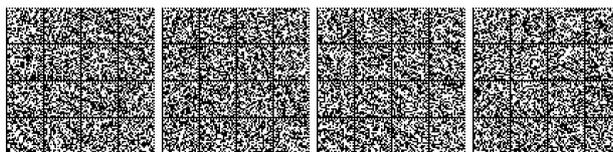
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, recante «Modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali, e al decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, in materia di limiti al rinnovo delle cariche nel Comitato italiano paralimpico (CIP), nelle federazioni sportive paralimpiche, nelle discipline sportive paralimpiche e negli enti di promozione sportiva paralimpica», e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8 del 2018, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima-*ter*, con due sentenze non definitive del 30 dicembre 2022, iscritte, rispettivamente, ai numeri 23 e 30 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 10 e 12, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di R. P., C. C. e della Federazione italiana tennis e padel (FITP), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 5 luglio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Andrea Panzarola e Claudia Pezzi per R. P. e C. C., Massimo Luciani per la FITP e l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 luglio 2023.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima-ter, con sentenza non definitiva del 30 dicembre 2022, iscritta al n. 23 reg. ord. 2023, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, recante «Modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali, e al decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, in materia di limiti al rinnovo delle cariche nel Comitato italiano paralimpico (CIP), nelle federazioni sportive paralimpiche, nelle discipline sportive paralimpiche e negli enti di promozione sportiva paralimpica», e dell'art. 6, commi 1 e 2, della stessa legge n. 8 del 2018, «nella parte in cui esclud[ono] agli associati della FIT la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi qualora abbiano già svolto tre mandati elettivi», per violazione degli artt. 2, 3, 18, 41, 42, 48 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il rimettente riferisce che R. P., ricorrente nel giudizio *a quo*, ha svolto sette mandati consecutivi nel Comitato regionale Toscana della Federazione italiana tennis (oggi Federazione italiana tennis e padel - FITP), dal 1981 al 2008, e che il Presidente dello stesso Comitato, con comunicazione del 9 dicembre 2020, ha respinto la sua candidatura alla carica di consigliere del Comitato, in ragione del superamento del limite massimo di tre mandati, ai sensi dell'art. 54, comma 2, dello statuto FITP e dell'art. 1.1.4 del regolamento organico FITP, modificati sulla base dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999. Tale disposizione stabiliva (nel testo all'epoca vigente, giacché, come si vedrà *infra* più precisamente, essa è stata modificata nel corso del presente giudizio costituzionale con la legge 10 agosto 2023, n. 112, che ha convertito il decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, recante «Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025»), con riferimento alle federazioni sportive nazionali e alle discipline sportive associate (DSA), che «[i]l presidente e i membri degli organi direttivi restano in carica quattro anni e non possono svolgere più di tre mandati» (secondo periodo) e, nell'ultimo periodo, che «[l]a disciplina di cui al presente comma si applica anche agli enti di promozione sportiva, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate».

R. P. ha dapprima impugnato il rifiuto della candidatura davanti alla Corte federale d'appello presso la FITP, e contro la decisione del 18 dicembre 2020, n. 7, ha proposto gravame al Collegio di garanzia dello sport presso il CONI, ai sensi dell'art. 59 del codice di giustizia sportiva e dell'art. 12-bis dello statuto del CONI, modificato dal Consiglio nazionale con deliberazione 9 marzo 2022, n. 1707, e approvato con dPCm del 19 luglio 2022. Avverso le decisioni con cui il Collegio di garanzia ha respinto il ricorso (del 27 aprile 2021, n. 557, recante solo il dispositivo, e del 5 agosto 2021, n. 63 recante le motivazioni), R. P. ha promosso ricorso giurisdizionale davanti al TAR Lazio (contro la prima) e motivi aggiunti (contro la seconda).

Il giudice *a quo*, in primo luogo, dichiara non fondati i primi due motivi di ricorso (ripresi nei motivi aggiunti): il primo attinente alla mancata disapplicazione, da parte del Collegio di garanzia, dell'art. 54, comma 2, dello statuto FITP e, dunque, dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999, per asserito contrasto con l'art. 11 CEDU e con l'art. 12 CDFUE; il secondo attinente alla mancata instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale (relativo all'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999) ad opera del Collegio di garanzia.

In secondo luogo, il rimettente precisa di ritenere preferibile «percorrere la strada dell'incidente interno di costituzionalità e non quell[a] del rinvio pregiudiziale alla CGUE», per la prevalenza del profilo costituzionale, rispetto a quello «euro-unitario», dal momento che le norme censurate non lederebbero solo la libertà di associazione (art. 11 CEDU, art. 12 CDFUE e art. 18 Cost.) ma una serie «ben più ampia» di principi costituzionali, contenuti negli artt. 2, 3, 41, 42 e 48 Cost. Inoltre, il giudice *a quo* osserva che la libertà di associazione garantita dagli artt. 11 CEDU e 12 CDFUE non differirebbe da quella prevista dall'art. 18 Cost., e ciò rappresenterebbe un'ulteriore ragione di preferenza per il giudizio di legittimità costituzionale, che consentirebbe (in caso di accoglimento) di espungere definitivamente dall'ordinamento la norma censurata: ciò che non sarebbe consentito alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

1.1.- Il rimettente dà conto innanzitutto della rilevanza delle questioni relative all'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 e all'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8 del 2018.

Il citato art. 16, comma 2 (come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 8 del 2018), disponeva (prima della citata legge n. 112 del 2023) quanto segue: «Gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate prevedono le procedure per l'elezione del presidente e dei membri degli organi direttivi, promuovendo le pari opportunità tra donne e uomini. Il presidente e i membri degli organi direttivi restano in carica quattro anni e non pos-



sono svolgere più di tre mandati. Qualora gli statuti prevedano la rappresentanza per delega, il CONI, al fine di garantire una più ampia partecipazione alle assemblee, stabilisce, con proprio provvedimento, i principi generali per l'esercizio del diritto di voto per delega in assemblea al fine, in particolare, di limitare le concentrazioni di deleghe di voto mediante una riduzione del numero delle deleghe medesime che possono essere rilasciate, in numero comunque non superiore a cinque. Qualora le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate non adeguino i propri statuti alle predette disposizioni, il CONI, previa diffida, nomina un commissario ad acta che vi provvede entro sessanta giorni dalla data della nomina. Gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate possono prevedere un numero di mandati inferiore al limite di cui al presente comma, fatti salvi gli effetti delle disposizioni transitorie in vigore. La disciplina di cui al presente comma si applica anche agli enti di promozione sportiva, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate».

Le altre disposizioni censurate (commi 1 e 2 dell'art. 6 della legge n. 8 del 2018) stabiliscono quanto segue: «1. Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) adegua lo statuto alle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Entro il medesimo termine, il CONI adotta il provvedimento di cui all'articolo 16, comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo n. 242 del 1999, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge. 2. Entro sei mesi dalla data di approvazione delle modifiche statutarie del CONI, le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate, nonché gli enti di promozione sportiva, adeguano i loro statuti alle disposizioni di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge».

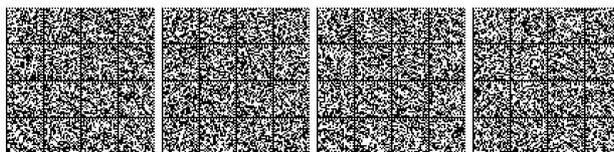
Il rimettente riferisce che, in mancanza dell'adeguamento dello statuto FITP, il CONI ha nominato un commissario ad acta, ai sensi del citato art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999. Il commissario, con decreto del 20 giugno 2019, ha modificato nei termini seguenti l'art. 54, comma 2, dello statuto FITP: «Il presidente federale, i presidenti regionali e provinciali, i componenti del consiglio federale e dei consigli regionali e provinciali della FITP non possono svolgere più di tre mandati». Secondo il giudice *a quo*, dunque, l'art. 54, comma 2, dello statuto FITP costituirebbe «una chiara e pedissequa applicazione della disposizione contenuta nella norma primaria» (art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999), con la conseguenza che lo scrutinio di legittimità costituzionale riguarderebbe «in via diretta» quest'ultima.

Il rimettente precisa, inoltre, di ritenere impossibile il superamento del dubbio di legittimità costituzionale tramite l'art. 6, comma 4, della legge n. 8 del 2018, in base al quale «[i] presidenti e i membri degli organi direttivi nazionali e territoriali delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva che sono in carica alla data di entrata in vigore della presente legge e che hanno già raggiunto il limite di cui all'articolo 16, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge, possono svolgere, se eletti, un ulteriore mandato. Nel caso di cui al periodo precedente, il presidente uscente candidato è confermato qualora raggiunga una maggioranza non inferiore al 55 per cento dei votanti». A suo giudizio, infatti, una «piana lettura» di tale norma transitoria escluderebbe la possibilità di applicarla a coloro che avevano concluso il mandato prima dell'entrata in vigore della legge n. 8 del 2018.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente si sofferma innanzitutto sulla natura giuridica della FITP, che qualifica come associazione di diritto privato, sulla base dell'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 («Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato») e della sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 15 luglio 2021, n. 5348.

Osserva poi che la norma censurata «rende l'interessato interdetto in via definitiva dalla possibilità di far parte degli organi direttivi della FITP», impedendogli di prendere parte all'attività gestionale e di indirizzo dell'associazione. La norma in questione si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3 e 18 Cost., prevedendo una misura sproporzionata ed irragionevole rispetto agli obiettivi che il legislatore si era prefissato, «soprattutto se si tratta di incidere su un'associazione di diritto privato che contribuisce allo sviluppo della personalità dell'individuo nell'ambito di una formazione sociale come la Federazione sportiva».

Il rimettente riconosce che la *ratio* dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 consiste «nell'evitare "rendite di posizione" da parte di coloro che siedono negli organi direttivi delle Federazioni, in modo da favorire un ricambio all'interno degli organi di rappresentanza, ciò nell'intento di promuovere una maggiore partecipazione alla vita associativa». La «definitiva incandidabilità» sancita dalla norma censurata non supererebbe, tuttavia, il test di proporzionalità, in quanto la misura prescelta non sarebbe la «meno restrittiva dei diritti» fra quelle possibili. Tale misura «restrittiva e definitiva» determinerebbe una rilevante compressione della libertà di associazione dell'individuo, che, in maniera sproporzionata ed irragionevole, verrebbe «escluso definitivamente dalla vita attiva dell'associazione di riferimento». Inoltre, la norma *de qua* renderebbe difficile reperire candidati per ricoprire le cariche elettive, con conseguente rischio per il funzionamento stesso dell'associazione. Ciò si tradurrebbe nella violazione dell'art. 3 Cost., «a maggior ragione se rapportata ai richiamati artt. 2 e 18 della Cost. (e, quindi, anche all'art. 117, comma 1, Cost. con riferimento ad art. 11 CEDU, e all'art. 12 Carta di Nizza)».



Il rimettente osserva che, nella maggior parte dei casi, le norme limitative dei mandati (anche nell'ambito di organismi pubblici) fanno riferimento ai mandati svolti consecutivamente, ma non inibiscono mai in via definitiva l'elettorato passivo degli interessati (è richiamata la sentenza n. 173 del 2019 di questa Corte). Un divieto riferito ai mandati consecutivi sarebbe sufficiente a favorire il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, a evitare il rischio di «cristallizzazione della rappresentanza» e a garantire condizioni di eguaglianza per l'accesso alle cariche elettive. Ciò dovrebbe valere a maggior ragione per le associazioni private, dato che, in base agli artt. 41 e 42 Cost., le restrizioni della libertà di iniziativa privata non dovrebbero mai «sfociare nell'arbitrarietà e nell'incongruenza» delle misure adottate per assicurare l'utilità sociale.

La misura introdotta sarebbe dunque sproporzionata perché lo stesso obiettivo avrebbe potuto essere conseguito con misure non definitive.

La norma censurata violerebbe poi gli artt. 2 e 48 Cost. in quanto limiterebbe il diritto di elettorato passivo, avente carattere inviolabile nell'ambito di un ente privato in cui si esplica la personalità.

1.3.- Il rimettente precisa che «non viene direttamente e in primo luogo ipotizzato un intervento additivo» da parte di questa Corte «con riferimento all'elemento della "consecutività" dei mandati». Trattandosi - nel caso in esame - di un'entità con personalità giuridica di diritto privato, sarebbe questa stessa Corte a dover «valutare qual è il limite che al legislatore possa essere imposto per poter incidere sul diritto di elettorato passivo di un membro di un'associazione privata, nella misura in cui questa svolga comunque funzioni nell'ambito di un settore (come quello sportivo) di sicuro rilievo dal punto di vista pubblicistico».

1.4.- Con atto depositato il 27 marzo 2023 si è costituito in giudizio R. P., ricorrente nel giudizio *a quo*.

La parte si sofferma sulla rilevanza della questione sollevata e in particolare, in relazione alla sua non manifesta infondatezza, sulla natura giuridica della FITP, confermando che si tratterebbe di un'associazione privatistica. A sostegno di tale assunto, osserva, fra l'altro, che la FITP non è compresa nell'elenco delle amministrazioni pubbliche elaborato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), cita decisioni della Corte dei conti che avrebbero censurato l'illegittimo inserimento in tale elenco di alcune federazioni sportive e richiama la delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) 27 luglio 2022, n. 367.

La parte osserva poi che le norme censurate non supererebbero i test di ragionevolezza e di proporzionalità, in quanto, per perseguire l'obiettivo del ricambio delle cariche direttive, impongono un divieto assoluto di candidatura a chi ha già svolto tre mandati, comprimendo così in modo permanente il suo diritto di elettorato passivo. L'irragionevolezza delle disposizioni emergerebbe con evidenza dalla vicenda oggetto del giudizio *a quo*, nella quale a R. P. è stato impedito di candidarsi dodici anni dopo il termine dell'ultimo mandato svolto. Nel caso di specie, il divieto censurato non produrrebbe nessun beneficio ai fini del ricambio delle cariche.

Inoltre, la parte ricorda che i dirigenti delle federazioni sportive svolgono la loro attività a titolo gratuito (è citato l'art. 52, comma 7, dello statuto FITP) e rileva che il divieto censurato, impedendo la candidatura di molti soggetti, rischierebbe di pregiudicare il regolare funzionamento delle federazioni stesse.

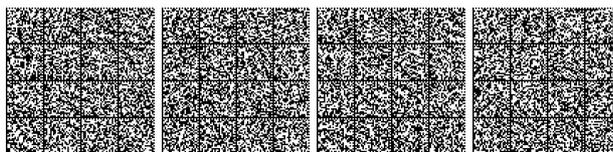
La parte lamenta ancora la violazione del principio di eguaglianza, in quanto la norma censurata determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra gli iscritti alle federazioni e gli iscritti ad altre associazioni private senza fine di lucro. Analogamente, viene censurata la disparità di trattamento rispetto all'accesso alle cariche pubbliche, per le quali sarebbe previsto solo un limite ai mandati svolti consecutivamente, e non un limite assoluto come nel caso di specie. A questo proposito riferisce che la citata sentenza n. 173 del 2019, nel dichiarare non fondata la questione relativa alla norma che fissa il limite di due mandati consecutivi per i consigli circondariali forensi, avrebbe valorizzato appunto il carattere temporaneo dell'incandidabilità.

1.5.- Con atto depositato il 28 marzo 2023 si è costituita in giudizio la FITP, resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata.

La parte si sofferma sull'ammissibilità della questione, affermando che il giudice *a quo* ha indicato in modo univoco il petitum, chiedendo a questa Corte un «"ordinario" intervento ablativo». Poiché, peraltro, «il più contiene il meno», questa Corte potrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata «solo in riferimento all'ipotesi di mandati non consecutivi». Un esito di questo tipo sarebbe possibile senza che ciò renda la questione «ancipite».

Nel merito, la FITP distingue i profili di illegittimità «generale» della norma in questione - derivanti dall'introduzione di un limite all'espletamento dei mandati in associazioni private - da quelli di illegittimità «specifica», che derivano dalla previsione di un limite permanente, non circoscritto ai mandati consecutivi.

Quanto al primo profilo, le norme censurate sarebbero costituzionalmente illegittime perché pretendono di assoggettare associazioni private a un limite di mandati, «anche a prescindere, dunque, da come tale regola è in concreto declinata». La misura violerebbe, in particolare, gli artt. 2 e 18 Cost., in quanto comprimerebbe il diritto di elettorato sia attivo che passivo degli iscritti alle federazioni sportive e avrebbe un impatto negativo sul perseguimento dei fini statutarie delle associazioni.



Quanto al secondo profilo, la parte osserva che, in relazione alle cariche pubbliche, sono spesso previsti limiti ai mandati consecutivi e che la indicata sentenza n. 173 del 2019 ha ritenuto tale regola non irragionevole per il carattere temporaneo dell'incandidabilità. La natura permanente dell'incandidabilità prevista dalla norma censurata sarebbe, invece, irragionevole e non proporzionata. Il limite ai mandati servirebbe a evitare «il consolidamento, in favore di alcuni associati a discapito di altri, di un forte legame con una parte dell'elettorato», e a «favorire un fisiologico ricambio all'interno dell'organo rappresentativo», ma tali obiettivi potrebbero essere perseguiti semplicemente ponendo un limite ai mandati consecutivi.

1.6.- Con atto depositato il 28 marzo 2023 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale sottolinea come, in un ambito connotato da ampia discrezionalità del legislatore, il controllo di costituzionalità si dovrebbe limitare a verificare se sia stato superato il limite della manifesta irragionevolezza. Nel caso di specie, la norma censurata non provocherebbe una rilevante compressione della libertà di associazione perché il limite dei tre mandati consente comunque l'assunzione di cariche direttive per dodici anni. Tale consistente arco temporale permetterebbe di «realizzare un progetto sportivo compiuto». La norma in questione, inoltre, non escluderebbe i membri dalla vita attiva dell'associazione, ma solo dalle cariche direttive.

Ancora, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che, nelle federazioni sportive internazionali, sarebbe «prassi diffusa» la previsione di vincoli al numero di mandati direttivi e cita l'art. 21 dello statuto della Federazione internazionale tennis e l'art. 67 delle Fifa Governance Regulations. Ciò, da un lato, confermerebbe la ragionevolezza della norma censurata, diretta a prevenire «rendite di posizione» e a garantire l'avvicendamento nei ruoli apicali delle federazioni sportive; dall'altro, ne rivelerebbe l'idoneità ad armonizzare l'ordinamento sportivo nazionale a quello internazionale.

L'Avvocatura richiama il principio di democrazia interna delle federazioni sportive, enunciato nel comma 1 dello stesso art. 16 del d.lgs. n. 242 del 1999, e ne desume la necessità dell'alternanza dei titolari delle cariche direttive. Le federazioni svolgerebbero innegabilmente attività di rilievo pubblicistico (cioè, la promozione dello sport di riferimento) e il ricambio nelle cariche direttive favorirebbe «un sistema virtuoso in un settore caratterizzato dalla contribuzione pubblica».

Il richiamo dell'art. 48 Cost. sarebbe contraddittorio, data la ritenuta - dal rimettente - natura privatistica delle federazioni sportive. Quanto all'art. 51 Cost., gli obiettivi perseguiti dalla norma censurata valorizzerebbero le condizioni di eguaglianza che la disposizione costituzionale «pone alla base dell'accesso alle cariche elettive», eguaglianza che sarebbe compromessa se un legame troppo stretto tra eletti ed elettorato determinasse rendite di posizione.

Gli stessi obiettivi, inoltre, concreterebbero le finalità di utilità sociale che escluderebbero qualsiasi violazione degli artt. 41 e 42 Cost.

2.- Il TAR Lazio, sezione prima-ter, con sentenza non definitiva del 30 dicembre 2022, iscritta al n. 30 reg. ord. 2023, solleva questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni censurate dalla sentenza non definitiva iscritta al n. 23 reg. ord. 2023, con riferimento ai medesimi parametri.

Nella vicenda oggetto di questa seconda sentenza, il ricorrente C. C. aveva svolto cinque mandati consecutivi nel Comitato regionale Marche della FITP, dal 1981 al 2000, e il Presidente dello stesso Comitato, con comunicazione del 10 febbraio 2021, aveva respinto la sua candidatura alla carica di consigliere del Comitato, in ragione del superamento del limite massimo di tre mandati, ai sensi dell'art. 54, comma 2, dello statuto FITP e dell'art. 1.1.4 del regolamento organico FITP, modificati sulla base dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 (nel testo anteriore alla citata legge n. 112 del 2023).

C. C. si è visto respingere, sia il ricorso con cui aveva impugnato il rifiuto della candidatura davanti alla Corte federale d'appello presso la FITP, sia quello con cui aveva successivamente impugnato la decisione di quest'ultima (del 19 febbraio 2021, n. 2) davanti al Collegio di garanzia dello sport presso il CONI, ai sensi dell'art. 59 del codice di giustizia sportiva e dell'art. 12-bis dello statuto del CONI. Avverso la decisione del Collegio di garanzia (del 24 agosto 2021, n. 67) C. C. ha quindi proposto ricorso giurisdizionale davanti al TAR Lazio.

Nella sua parte in diritto, questa seconda sentenza non definitiva corrisponde alla prima, sia quanto alla dichiarazione di infondatezza dei primi due motivi del ricorso, sia quanto agli argomenti a sostegno della rilevanza della questione e della sua non manifesta infondatezza.

2.1.- Anche in questo secondo giudizio si sono costituite la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, con atto depositato il 27 marzo 2023, e la FITP, resistente nel giudizio *a quo*, con atto depositato il 10 aprile 2023. Entrambe chiedono l'accoglimento della questione sollevata, con argomenti coincidenti con quelli fatti valere dalle parti costituite nel primo giudizio.



Similmente, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche in questo secondo giudizio, con atto depositato il 6 aprile 2023, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata per le ragioni già esposte sopra, in relazione alla causa iscritta al n. 23 reg. ord. 2023.

3.- Il 14 giugno 2023 R. P. e la FITP hanno depositato memorie integrative nel primo giudizio, ribadendo l'illegittimità costituzionale della norma censurata e replicando agli argomenti della difesa erariale.

Nella stessa data C. C. e la FITP hanno depositato memorie integrative nel secondo giudizio, coincidenti con quelle relative al giudizio iscritto al n. 23 reg. ord. 2023.

4.- In entrambi i giudizi di legittimità costituzionale sono state depositate tre opinioni scritte di amici curiae (trenta federazioni sportive, due discipline sportive associate e quattro enti di promozione sportiva), ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Tutte le opinioni sono state ammesse dalla Presidente della Corte con decreto del 24 maggio 2023. Una delle opinioni depositate nel secondo giudizio è stata accompagnata da otto verbali e dichiarazioni di organi federali, che attestano la difficoltà di trovare persone disponibili a ricoprire le cariche direttive negli organi territoriali.

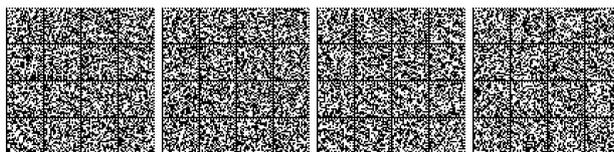
#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima-ter, con due sentenze non definitive del 30 dicembre 2022, iscritte al n. 23 e al n. 30 reg. ord. 2023, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 8 del 2018, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della stessa legge n. 8 del 2018, «nella parte in cui esclud[ono] agli associati della FIT la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi qualora abbiano già svolto tre mandati elettivi», per violazione degli artt. 2, 3, 18, 41, 42, 48 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 CEDU e all'art. 12 CDFUE.

L'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999, oggetto del presente giudizio, dispone quanto segue: «[g]li statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate prevedono le procedure per l'elezione del presidente e dei membri degli organi direttivi, promuovendo le pari opportunità tra donne e uomini. Il presidente e i membri degli organi direttivi restano in carica quattro anni e non possono svolgere più di tre mandati. Qualora gli statuti prevedano la rappresentanza per delega, il CONI, al fine di garantire una più ampia partecipazione alle assemblee, stabilisce, con proprio provvedimento, i principi generali per l'esercizio del diritto di voto per delega in assemblea al fine, in particolare, di limitare le concentrazioni di deleghe di voto mediante una riduzione del numero delle deleghe medesime che possono essere rilasciate, in numero comunque non superiore a cinque. Qualora le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate non adeguino i propri statuti alle predette disposizioni, il CONI, previa diffida, nomina un commissario ad acta che vi provvede entro sessanta giorni dalla data della nomina. Gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate possono prevedere un numero di mandati inferiore al limite di cui al presente comma, fatti salvi gli effetti delle disposizioni transitorie in vigore. La disciplina di cui al presente comma si applica anche agli enti di promozione sportiva, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate».

Le altre disposizioni censurate (commi 1 e 2 dell'art. 6 della legge n. 8 del 2018) stabiliscono a loro volta quanto segue: «1. Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) adegua lo statuto alle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Entro il medesimo termine, il CONI adotta il provvedimento di cui all'articolo 16, comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo n. 242 del 1999, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge. 2. Entro sei mesi dalla data di approvazione delle modifiche statutarie del CONI, le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate, nonché gli enti di promozione sportiva, adeguano i loro statuti alle disposizioni di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge».

Il rimettente ritiene che le norme citate violino: a) gli artt. 2, 3 e 18 Cost., in quanto la «definitiva incandidabilità» degli interessati, dopo lo svolgimento del terzo mandato, rappresenterebbe una misura sproporzionata ed irragionevole rispetto agli obiettivi che il legislatore si era prefissato, «soprattutto se si tratta di incidere su un'associazione di diritto privato che contribuisce allo sviluppo della personalità dell'individuo nell'ambito di



una formazione sociale come la Federazione sportiva»; b) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 11 CEDU e all'art. 12 CDFUE, che garantiscono la libertà di associazione, per le stesse ragioni appena esposte; c) gli artt. 41 e 42 Cost., perché «le restrizioni della libertà di iniziativa privata» non dovrebbero mai «sfociare nell'arbitrarietà e nell'incongruenza - e quindi nell'irragionevolezza - delle misure adottate per assicurare l'utilità sociale»; d) gli artt. 2 e 48 Cost., in quanto le disposizioni censurate limiterebbero in misura sproporzionata rispetto agli obiettivi prefissati «il diritto di elettorato passivo, avente carattere inviolabile, peraltro nell'ambito di un ente di diritto privato in cui [...] si esplica la personalità».

2.- Le questioni sono state sollevate dal TAR con due sentenze non definitive, coincidenti sia quanto a norme censurate e parametri evocati, sia per gli argomenti utilizzati, ragion per cui i due giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- Nelle more della redazione della presente sentenza, l'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 è stato modificato dalla legge n. 112 del 2023, che in sede di conversione ha aggiunto l'art. 39-*bis* nel d.l. n. 75 del 2023. I primi tre periodi dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 sono ora così formulati: «Gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate prevedono le procedure per l'elezione del presidente e dei membri degli organi direttivi, promuovendo le pari opportunità tra donne e uomini. Il presidente e i membri degli organi direttivi restano in carica quattro anni e possono svolgere più mandati. I soggetti di cui al secondo periodo, in caso di candidatura successiva al terzo mandato consecutivo, sono eletti a condizione che conseguano un numero di voti pari almeno ai due terzi del totale dei voti validamente espressi».

Sebbene nel nuovo testo la norma censurata dal rimettente sia dunque venuta meno, lo *jus superveniens* non muta i termini della presente questione. Oggetto del giudizio di legittimità costituzionale è invero la norma da applicare nei giudizi a quibus, nei quali è impugnata la decisione del Collegio di garanzia dello sport presso il CONI che ha respinto il ricorso del privato contro la decisione della Corte federale d'appello che, a sua volta, aveva respinto il ricorso proposto contro il rifiuto di candidatura. In base al principio *tempus regit actum*, il rimettente decide su detti ricorsi applicando le norme all'epoca vigenti, risultando così le successive modifiche dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 ininfluenti sulle odierne questioni (*ex multis*, sentenze n. 113 del 2023 e n. 165 del 2022).

4.- Il carattere alquanto articolato della norma censurata *in parte qua* e lo specifico oggetto dei giudizi a quibus impongono, in via preliminare, la delimitazione del *thema decidendum*.

4.1.- In un primo senso, si osserva infatti che il censurato art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 contiene in realtà una pluralità di disposizioni. Dopo il primo periodo, che affida agli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate (DSA) il compito di regolare le procedure per l'elezione del presidente e dei membri degli organi direttivi, il secondo periodo stabiliva che «[i]l presidente e i membri degli organi direttivi restano in carica quattro anni e non possono svolgere più di tre mandati». In base poi all'ultimo periodo, «[l]a disciplina di cui al presente comma si applica anche agli enti di promozione sportiva, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate».

È dunque a quest'ultima previsione che va ricondotto il divieto di candidatura oltre il terzo mandato per le cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate, giacché alla luce di tale espressa specificazione l'ambito applicativo del citato secondo periodo va logicamente ristretto agli organi direttivi centrali delle federazioni e delle DSA.

In un secondo senso, rileva il fatto che i giudizi a quibus hanno ad oggetto il rifiuto opposto, sulla base del divieto censurato dal rimettente, alla richiesta dei ricorrenti di candidarsi alla carica di consigliere di due comitati regionali della FITP (della Toscana e delle Marche). Il TAR non chiarisce quale (o quali) periodi dell'art. 16, comma 2, intende censurare, sicché, considerato che i casi oggetto dei giudizi a quibus riguardano due comitati regionali della FITP, si deve ritenere che il rimettente implicitamente riferisca la censura all'unica disposizione rilevante per il suo giudizio, e dunque all'ultimo periodo dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999, che segnatamente riferisce il divieto in questione «ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate».

4.2.- Sempre in tema di definizione del *thema decidendum*, non può essere presa in considerazione la distinta questione prospettata dalle parti costituite, volta a denunciare la violazione del principio di eguaglianza, in quanto la norma censurata determinerebbe, da un lato, un'irragionevole disparità di trattamento tra gli iscritti alle federazioni e gli iscritti ad altre associazioni private senza fine di lucro; dall'altro lato, una disparità di trattamento rispetto all'accesso alle cariche pubbliche, per le quali sarebbe previsto solo un limite ai mandati svolti consecutivamente, e non un limite assoluto come nel caso di specie.



Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare lo stesso al fine di ricomprendervi questioni formulate dalle parti (*ex plurimis*, sentenze n. 63 e n. 15 del 2023, n. 228, n. 213 e n. 198 del 2022).

5.- Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità di alcune delle questioni sollevate.

5.1.- Sono inammissibili, innanzitutto, le questioni relative all'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8 del 2018, che riguardano, rispettivamente, il dovere del CONI di adeguare il proprio statuto all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999 e il dovere delle federazioni sportive nazionali, delle DSA e degli enti di promozione sportiva di adeguare i propri statuti all'art. 16, comma 2, dello stesso decreto.

Il TAR si concentra esclusivamente sulla norma che sancisce la definitiva incandidabilità dei soggetti che hanno già svolto tre mandati (cioè, sull'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999), senza mai soffermarsi sulle disposizioni appena citate in tema di adeguamento degli statuti.

Più precisamente, quanto alla rilevanza, il rimettente osserva che la questione «riguarda in via diretta la norma primaria contenuta nell'art. 16, comma 2, [...] di cui l'art. 54, comma 2, dello Statuto FIT [...] costituisce mera applicazione», e che è lo stesso art. 16, comma 2, ad aver «costituito il fondamento che ha portato all'esclusione del ricorrente dalle elezioni». Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR dà conto esclusivamente della ritenuta illegittimità costituzionale della norma che «esclude agli associati della FIT la possibilità di candidarsi nell'ambito degli organi direttivi qualora abbiano già svolto tre mandati elettivi», senza svolgere alcuna censura in relazione all'art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 8 del 2018.

Ne consegue l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto queste ultime disposizioni, per carenza di motivazione in ordine alla loro rilevanza (*ex multis*, sentenze n. 52 del 2023 e n. 213 del 2022; ordinanza n. 76 del 2022) e non manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 42 e n. 2 del 2023, n. 266 del 2022).

5.2.- In secondo luogo, è inammissibile, per carenza di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, la questione sollevata dal rimettente in relazione all'art. 12 CDFUE, quale parametro interposto rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.

Come più volte affermato da questa Corte, «affinché la CDFUE possa essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre che il giudice *a quo* dia conto della riconducibilità della fattispecie regolata dalla legislazione interna all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta (*ex plurimis*, sentenze n. 33 e n. 30 del 2021)» (sentenza n. 185 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 213 del 2021, n. 278 e n. 254 del 2020).

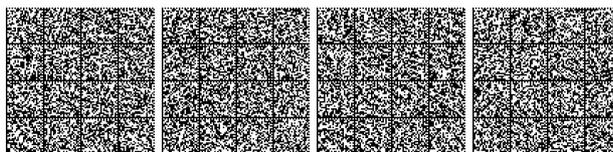
Il rimettente non fornisce, tuttavia, alcuna motivazione delle ragioni per le quali ritiene che la fattispecie regolata dalla norma censurata rientri nell'ambito di applicazione del diritto europeo, né offre alcun'altra indicazione dalla quale se ne possa trarre implicita giustificazione.

6.- Nel merito, è fondata la questione sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 18 Cost.

6.1.- In primo luogo, è opportuno precisare che l'art. 18 Cost. è invocato in modo pertinente con riferimento alle federazioni sportive nazionali e alle discipline sportive associate (DSA).

Quanto alle prime, l'art. 2, comma 1, lettera v), del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36 (Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo), definisce la federazione sportiva nazionale come «l'organizzazione sportiva nazionale, affiliata alla Federazione sportiva internazionale di appartenenza, posta al vertice di una disciplina sportiva o a un gruppo di discipline affini». Quanto alle seconde, è definita disciplina sportiva associata - dalla lettera r) dello stesso art. 2, comma 1 - «l'organizzazione sportiva nazionale, priva dei requisiti per il riconoscimento quale Federazione Sportiva Nazionale, che svolge attività sportiva sul territorio nazionale».

Entrambe - federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate - «hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato», «non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione» (art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999), e «svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e



gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI» (art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 242 del 1999).

In attuazione di tali previsioni legislative, lo statuto del CONI individua le attività delle federazioni che hanno «valenza pubblicistica» (art. 23, comma 1, dello statuto, come modificato dal Consiglio nazionale il 9 marzo 2022), pur precisando che «[l]a valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse» (comma 1-*bis*).

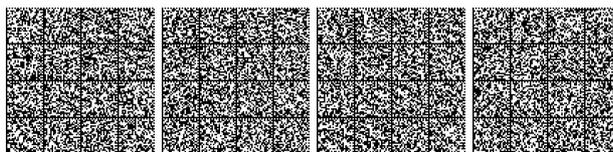
Si è così in presenza di un fenomeno organizzativo - non sconosciuto al nostro ordinamento - nel quale «la connotazione privatistica della forma associativa dalle stesse [federazioni] rivestit[a] convive, per definizione, con la valenza pubblicistica di parte delle attività svolte» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 15 luglio 2021, n. 5348), e nel quale, dunque, tale seconda caratteristica non fa venir meno la prima, ossia la natura associativa privata delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate. Con la conseguenza che il riferimento all'art. 18 Cost. è pertinente, come conferma del resto la sentenza n. 160 del 2019 di questa Corte, secondo cui «anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18)».

6.2.- Quella assicurata dall'art. 18 Cost. è una «ampia e significativa garanzia costituzionale della libertà di associazione» (sentenza n. 417 del 1993), che si traduce nella tutela di un «ventaglio» di diritti correlati a tale libertà (sentenza n. 241 del 2014) che, anche al di là del diritto dell'individuo di associarsi, si estendono alla protezione degli organismi nei quali gli stessi individui agiscono in forma associata.

Accanto ai diritti di coloro che aspirano ad associarsi - e segnatamente al «diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale», riconosciuto espressamente dal primo comma (salvi i divieti fissati nel secondo comma), e alla speculare libertà di non associarsi (*ex multis*, sentenze n. 248 del 1997 e n. 69 del 1962) - la norma costituzionale tutela infatti i diritti di coloro che si sono associati (sentenze n. 173 del 2019, n. 417 del 1993 e n. 454 del 1991), dando vita ad organismi che rientrano fra le «formazioni sociali ove si svolge la [...] personalità» degli individui (sul collegamento fra art. 2 e art. 18 Cost. si vedano le sentenze n. 160 del 2019, n. 239 del 1984 e n. 190 del 1975). E in questo contesto si tratta di diritti individuali strettamente interconnessi e funzionali anche alla stessa libertà delle associazioni, di qualsiasi tipo, nella misura in cui ne assicurano essenzialmente l'autonomia normativa e organizzativa (*ex multis*, sentenze n. 173 del 2019, n. 32 del 2012 e n. 301 del 2003).

Al pari di tutti i diritti costituzionalmente garantiti, anche quelli riconducibili alla libertà di associazione tutelata dall'art. 18 Cost. - a partire dal diritto, espressamente menzionato, «di associarsi liberamente», per il quale questa Corte ha sottolineato la tipicità dei limiti che la legge può apporvi in base alla disposizione costituzionale (sentenze n. 193 del 1985 e n. 69 del 1962) - sono suscettibili di un più generale bilanciamento con altri diritti o interessi pubblici di analogo rango (*ex multis*, sentenze n. 173 e n. 160 del 2019, n. 12 del 1970, nonché in generale n. 85 del 2013), sempre che sussista la «necessaria connessione strumentale [del vincolo] con il fine» (sentenza n. 40 del 1982) e che il bilanciamento non risulti irragionevole (per tutte, sentenza n. 301 del 2003) o sproporzionato. In particolare, quanto alla garanzia dell'autonomia delle associazioni, questa Corte, mentre ha ravvisato un limite non travalicabile dal legislatore nell'esistenza stessa di un organismo associativo privato, la quale costituisce «il nucleo irriducibile della (sua) autonoma sfera giuridica» (sentenza n. 282 del 2004, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la previsione che ne disponeva la soppressione), ha escluso che costituiscano di per sé indebite interferenze sull'autonoma organizzazione o sull'attività dell'ente associativo previsioni legislative recanti vincoli alla composizione dei suoi organi direttivi o alla loro sfera di azione.

Così, per esempio, in tema di fondazioni bancarie, questa Corte ha avuto modo di precisare che non possono essere considerate costituzionalmente illegittime, né la previsione di «una significativa presenza nell'organo di indirizzo di soggetti espressi dagli enti territoriali», in ragione dell'esigenza di collegamento con le realtà locali, né quella di un esteso regime di incompatibilità fra le funzioni di indirizzo e amministrazione presso le fondazioni e le analoghe funzioni presso altre società operanti nel settore bancario, diretto allo scopo di recidere i legami fra la banca conferitaria e la fondazione (sentenza n. 301 del 2003).



Per altro verso, del resto, è stato escluso che costituisca indebita interferenza con l'esercizio della libertà di associazione la fissazione di limiti di scopo all'attività delle associazioni, negli stessi termini in cui tali limiti possono essere apposti all'attività del singolo, come quando si tratti dell'esercizio delle libertà economiche, che sono «sottoposte a limiti e a controlli più ampi e penetranti di quelli configurati in relazione alla libertà di associazione come tale» (sentenza n. 417 del 1993). Si tratta infatti, anche in questi casi, di «limiti costituzionalmente giustificati, diretti a precludere al singolo di utilizzare la libertà associativa per il perseguimento di finalità sottoposte a particolari discipline pubblicistiche», e dunque non destinati ad incidere «sul contenuto essenziale e tipico della libertà di associazione garantita dall'art. 18 della Costituzione» (ibidem).

Correttamente, dunque, negli atti introduttivi del presente giudizio il rimettente afferma che un limite ai mandati nell'assunzione di incarichi federali può essere astrattamente ammissibile. Mentre non può essere condivisa la tesi sostenuta dalla FITP nel suo atto di costituzione, secondo cui la norma censurata sarebbe costituzionalmente illegittima per il solo fatto di imporre un limite ai mandati direttivi nelle associazioni private, a prescindere dalla concreta configurazione del limite stesso.

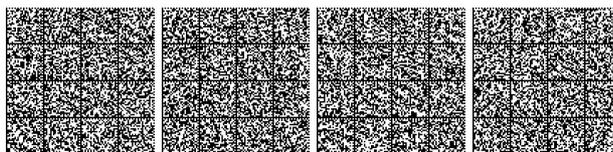
Oltre a quanto osservato sopra circa la necessità di contemperare i diversi diritti riconducibili all'art. 18 Cost. con altri interessi costituzionali, va ribadito (si veda il punto 6.1.) che le federazioni sportive nazionali, pur essendo associazioni con personalità giuridica di diritto privato, svolgono anche funzioni di interesse pubblico, in relazione alle quali questi «soggetti formalmente privati» sono «inquadri in un sistema organizzativo a struttura e configurazione legale (e non espressione di autonomia privata) e di ordine amministrativo» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 12 febbraio 2019, n. 1006), ciò che può giustificare scelte legislative particolari che, senza comportare un sacrificio completo della autonomia di tali organizzazioni, tengano conto della connotazione pubblicistica degli interessi ad esse affidati (sul cui rilievo si veda la sentenza n. 160 del 2019).

6.3.- Escluso, dunque, che la garanzia costituzionale della libertà dell'associazione precluda qualsivoglia intervento legislativo limitativo dell'autonomia organizzativa dell'ente, il vaglio di legittimità costituzionale di misure di questo tipo si sostanzia nella verifica della non irragionevolezza e della non sproporzionalità del bilanciamento operato in concreto con esse, tenuto conto dello scopo perseguito e delle modalità prescelte per il suo raggiungimento.

Al riguardo si può osservare che - mentre normalmente la finalità perseguita con previsioni che pongono limiti alla libertà di associazione corrisponde a uno specifico interesse di rango costituzionale, diverso dalla libertà di associazione, e in ipotesi anche contrastante con essa - la peculiarità della norma censurata è che introduce una misura funzionale anch'essa, in ultima analisi, alla tutela di quella medesima libertà. L'obiettivo perseguito incidendo sul regime delle candidature è, infatti, quello di favorire l'accesso di tutti gli associati in condizioni di uguaglianza alle cariche direttive, e dunque, in definitiva, di consentire alla stessa autonomia organizzativa dell'associazione di esprimersi nella sua pienezza, superando cristallizzazioni interne derivanti da rendite di posizione di chi abbia già rivestito a lungo quelle stesse cariche.

Il bilanciamento in tale modo operato con la misura in esame si presenta quindi tutto «interno», per così dire, allo stesso art. 18 Cost., in quanto la previsione contestata, da un lato, comprime l'autonomia normativa e organizzativa delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate (competenti a disciplinare, nel loro statuto, le elezioni degli organi direttivi: art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 242 del 1999) e i diritti degli associati (cioè, il diritto dei dirigenti «di lungo corso» di candidarsi nuovamente e il diritto dei componenti delle assemblee elettive di scegliere liberamente per chi votare); dall'altro, mira a garantire l'effettivo libero esplicarsi della stessa autonomia organizzativa, come sarà illustrato *infra* al punto 6.4.

Nel valutare il «profilo dell'asserita negativa incidenza del divieto del terzo mandato consecutivo sulla sfera di autonomia» di un soggetto, in quel caso non privato, ma pubblico, e tuttavia pur sempre a base associativa, questa Corte si è già occupata di un bilanciamento di questo tipo, nell'ambito del quale la limitazione alla libertà di candidarsi è diretta a meglio garantire la stessa autonomia organizzativa dell'ente (sentenza n. 173 del 2019, che ha dichiarato non fondata la questione sollevata dal Consiglio nazionale forense in relazione alla norma che prevede il divieto del terzo mandato consecutivo per i consiglieri dei consigli circondariali forensi). Nella pronuncia si sottolinea, in particolare, che il legislatore, «da una parte, limita, in negativo, la libertà di associarsi in capo a chi voglia esercitare la professione forense, dall'altro, contempera l'autonomia, comunque ampiamente riconosciuta, degli ordini stessi, in modo da garantire che qualunque iscritto possa accedere in condizioni di effettiva parità alle



cariche sociali», essendo l'impedimento temporaneo alla ricandidatura evidentemente preordinato «a evitare la formazione e la cristallizzazione di gruppi di potere interni all'avvocatura, o quantomeno a limitarne l'eventualità, mediante il ricambio delle cariche elettive e la conseguente salvaguardia della parità delle voci dell'avvocatura».

La questione sollevata dal rimettente in riferimento agli artt. 2, 3 e 18 Cost. chiama dunque questa Corte a verificare se la scelta operata dal legislatore, nel contemperare i descritti diversi interessi riconducibili all'art. 18 Cost., sia rispettosa dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

6.4.- Il rimettente censura l'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999 - nei termini ricostruiti sopra, al punto 3, delimitando il *thema decidendum* - in quanto la «definitiva incandidabilità» degli interessati a far parte degli organi direttivi territoriali, dopo lo svolgimento del terzo mandato, rappresenterebbe una misura sproporzionata e irragionevole rispetto agli obiettivi che il legislatore si è prefissato, «soprattutto se si tratta di incidere su un'associazione di diritto privato che contribuisce allo sviluppo della personalità dell'individuo nell'ambito di una formazione sociale come la Federazione sportiva».

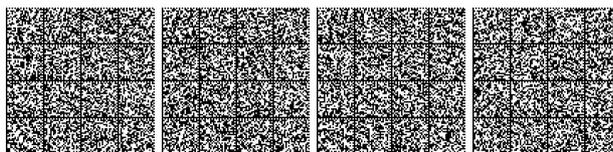
Questa Corte «ha chiarito che, in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018)» (sentenza n. 88 del 2023).

La prima verifica attiene, dunque, alla legittimità del fine perseguito dalla norma limitativa, che, come visto, ha lo scopo di «stimolare e sostenere un [...] ricambio direttivo ai vertici delle federazioni sportive nazionali», di sottrarre «le federazioni sportive nazionali al rischio di cristallizzazioni nell'assetto gestionale» e di «garantire efficienza e credibilità alle istituzioni sportive del nostro Paese» (così la relazione al disegno di legge n. 361 A.S., presentato il 2 aprile 2013). Come già anticipato, la norma mira in questo modo a evitare “rendite di posizione” dei dirigenti “di lungo corso”, garantendo la par condicio fra i candidati e una maggiore partecipazione alla vita associativa (si veda anche il parere della sezione consultiva del Collegio di garanzia del CONI n. 6 del 2018).

Si tratta, quindi, di una finalità che non risulta, né arbitraria, né pretestuosa. Prendendo in considerazione - a titolo esemplificativo - il caso dei comitati regionali della FITP (la federazione di cui si tratta nei giudizi a quibus), il numero e l'importanza delle funzioni da essi esercitate (come risulta dall'art. 1.4.5 del regolamento organico FITP di cui alla circolare n. 6 del 2023) e il fatto che il comitato sia eletto dall'assemblea regionale (che comprende i rappresentanti delle associazioni affiliate aventi diritto di voto, destinatarie di numerose funzioni del comitato: si vedano gli artt. 17, 35, 36 e 37 dello statuto della FITP deliberato il 16 ottobre 2022), si può ritenere verosimile che il ripetersi dei mandati crei - o, quantomeno, possa creare - “rendite di posizione”, idonee ad alterare la par condicio fra gli aspiranti candidati allo stesso comitato regionale.

La norma censurata appare dunque idonea a superare il primo passaggio del test di proporzionalità (attinente alla legittimità del fine), in quanto mira a soddisfare interessi riconducibili agli artt. 2, 3 e 18 Cost., consentendo che i tesserati delle federazioni sportive e delle DSA possano candidarsi alle cariche direttive locali con possibilità di successo non menomate dalla presenza di dirigenti “di lungo corso”, ed essendo diretta a ripristinare, attraverso il meccanismo predisposto, una effettiva par condicio degli associati, che potrebbe di fatto risultare alterata dal presumibile vantaggio di cui gode chi è già in carica. La disposizione stimola e favorisce così - in linea con il «principio di democrazia interna», che l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 242 del 1999 pone alla base dell'autonomia delle stesse federazioni sportive - una maggiore partecipazione dei tesserati agli organi direttivi.

Al tempo stesso, e per le stesse ragioni, il divieto in questione tutela anche l'interesse della federazione, la cui efficienza e la cui imparzialità potrebbero essere compromesse dalla formazione di un “gruppo di potere” interno all'organo direttivo, che ne metta a rischio la stessa autonomia. Una finalità, quella della garanzia del buon funzionamento, e in definitiva della stessa democraticità interna dell'organizzazione autonoma, che questa Corte ha valorizzato, pur nel diverso contesto delle elezioni comunali per la candidatura a sindaco, come ulteriore prodotto della effettiva par condicio tra i candidati, della libertà dei votanti, della genuinità della competizione e del fisiologico ricambio della rappresentanza (sentenza n. 60 del 2023).



6.5.- Accertata la legittimità del fine perseguito, occorre verificare se la norma censurata abbia introdotto, fra le diverse misure idonee a soddisfarlo, la meno restrittiva degli interessi coinvolti, fra i quali, in particolare, l'interesse delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate a regolare autonomamente la propria organizzazione e i meccanismi di copertura delle cariche elettive, il diritto di candidarsi di chi ha già svolto tre mandati e la libera scelta dei componenti dell'assemblea elettiva.

L'esito di tale verifica è negativo, poiché il divieto definitivo introdotto dalla norma censurata risulta eccessivo rispetto alla finalità pur legittimamente perseguita, come emerge con immediata evidenza dalle stesse concrete vicende oggetto dei giudizi a quibus.

Nel caso toscano, il ricorrente che si è visto opporre un rifiuto alla candidatura non faceva più parte del Comitato regionale da dodici anni, mentre nel caso marchigiano l'interessato aveva cessato di farne parte addirittura da più di venti. Dal che è più che lecito dedurre che, in entrambi i casi, la candidatura non avrebbe potuto ragionevolmente, né pregiudicare la par condicio dei candidati, né compromettere l'esigenza del ricambio nelle cariche direttive dell'associazione, e che, in ogni caso, tanto più il divieto appare irragionevole quanto più il momento della nuova candidatura si allontana rispetto a quello della cessazione dell'ultimo mandato.

Più in generale, è la drasticità di una misura quale il divieto definitivo e irreversibile di ricoprire cariche direttive di un'associazione privata (le strutture territoriali delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate, nel caso della norma censurata) per avere già ricoperto in passato le medesime cariche per un determinato periodo, che si risolve in una compressione oltre il necessario degli interessi indicati, determinandone il contrasto con il principio di proporzionalità. L'obiettivo perseguito dalla norma, di favorire il ricambio e limitare rendite di posizione, può infatti - e dunque deve - essere perseguito in modi che limitino nei termini di quanto strettamente necessario il sacrificio dell'interesse dell'aspirante candidato che abbia in precedenza rivestito cariche direttive.

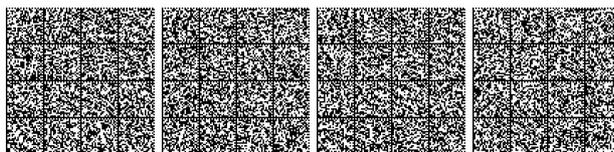
Ciò può essere realizzato in vari modi, rimessi alla discrezionalità del legislatore cui spetta di individuare la misura più idonea a contemperare gli interessi in gioco in modo che nessuno di essi sia sacrificato oltre il necessario. Così, per esempio, il bilanciamento operato con la previsione del divieto del terzo mandato consecutivo per i consiglieri dei consigli circondariali forensi è stato ritenuto da questa Corte non irragionevole, per il carattere temporaneo dell'impedimento diretto a perseguire una finalità legittima (sentenza n. 173 del 2019).

6.6.- Un ulteriore profilo di irragionevolezza della previsione censurata emerge ove si consideri la particolare ipotesi degli organi territoriali (soprattutto delle piccole federazioni e delle DSA). Il divieto contestato rischia invero di creare difficoltà nel reperimento dei candidati (come attestato dagli atti depositati da alcuni amici curiae: vedi il punto 4 del Ritenuto in fatto), considerato anche il carattere non retribuito delle cariche in questione (previsto al punto 7.5 dei "Principi fondamentali degli statuti delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate", approvati con deliberazione del Consiglio nazionale del CONI 9 marzo 2022, n. 1708). Con la conseguenza che una misura volta a promuovere una maggiore partecipazione alla vita associativa può finire per produrre l'effetto opposto, in quanto, nel caso in cui non si riesca a formare il comitato regionale, è prevista la nomina di un delegato (vedi, ad esempio, l'art. 39 dello statuto FITP).

7.- Accertata l'illegittimità costituzionale, per le ragioni esposte, della norma censurata (art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999), occorre osservare come, nel testo modificato attualmente vigente (risultante dall'art. 39-bis del d.l. n. 75 del 2023, come convertito), essa non stabilisca più il divieto di candidatura oltre il terzo mandato per le cariche direttive nelle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle DSA, ma estenda ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni e delle DSA la disciplina attualmente posta dall'art. 16, comma 2, che non contiene più il divieto censurato dal rimettente.

In questa sede va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999, con riferimento all'inciso «, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate», nella parte in cui estendeva agli organi territoriali in questione il divieto posto dall'art. 16, comma 2, secondo periodo, del medesimo d.lgs. n. 242 del 1999, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 39-bis del d.l. n. 75 del 2023, come convertito.

8.- Le questioni relative ai rimanenti parametri invocati dal rimettente (art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 11 CEDU, artt. 41, 42 e 48 Cost.) restano assorbite.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), con riferimento all'inciso «, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate», nella parte in cui estendeva agli organi territoriali in questione il divieto posto dall'art. 16, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999, nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 39-bis del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, recante «Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025», convertito, con modificazioni, nella legge 10 agosto 2023, n. 112;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 8, recante «Modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali, e al decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, in materia di limiti al rinnovo delle cariche nel Comitato italiano paralimpico (CIP), nelle federazioni sportive paralimpiche, nelle discipline sportive paralimpiche e negli enti di promozione sportiva paralimpica», sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41, 42, 48 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima-ter, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 CDFUE, dal TAR Lazio, sezione prima-ter, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

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

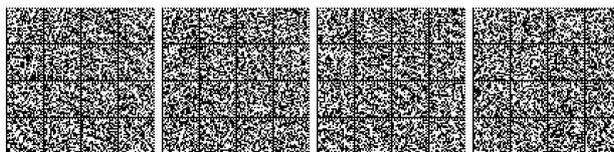
F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 settembre 2023

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 27

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2023  
(della Regione Campania)*

**Trasporto – Trasporto marittimo – Disposizioni in materia di lavoro marittimo – Istituzione di un fondo destinato all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi – Previsione che demanda la definizione delle modalità di presentazione delle domande per l'accesso al contributo, i criteri per la selezione delle stesse, le spese ammissibili, le modalità di erogazione del contributo, le modalità di verifica, controllo e rendicontazione delle spese, nonché le cause di decadenza e revoca a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – Previsione che i medesimi contributi sono assegnati alle imprese armatoriali con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sulla base delle attività di formazione rendicontate, ivi compresi gli oneri per l'acquisizione delle relative certificazioni, qualora si proceda all'assunzione di almeno il 60 per cento del personale formato, e che i corsi di formazione siano svolti avvalendosi dei centri di addestramento autorizzati dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto.**

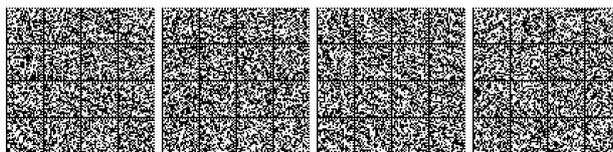
– Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, art. 36, comma 1-*bis*.

Ecc.ma Corte costituzionale, ricorso per la Regione Campania (codice fiscale 80011990636), in persona del presidente della giunta regionale, on. Vincenzo De Luca, quale legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Almerina Bove (codice fiscale: BVOLRN70C46I262Z) dell'avvocatura regionale (PEC: almerinabove@pec.regione.campania.it - fax 0817963684 presso cui desidera ricevere ogni comunicazione ex art. 136 de codice di procedura civile) domiciliata in Roma, alla Via Poli n. 29, in virtù di procura speciale allegata in atti e provvedimento autorizzativo DGRC n. 511 del 30 agosto 2023;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1-*bis* del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 («Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro»), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro»), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 3 luglio 2023, n. 153, per violazione degli articoli 5, 117, terzo comma e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, nella parte in cui, nell'istituire il Fondo destinato all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi, dispone che la definizione delle modalità di presentazione delle domande per l'accesso al contributo, i criteri per la selezione delle stesse, le spese ammissibili, le modalità di erogazione del contributo, le modalità di verifica, controllo e rendicontazione delle spese, nonché le cause di decadenza e revoca è demandata a decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza la previa intesa della Conferenza permanente Stato-regioni e comunque senza alcun coinvolgimento delle regioni; nonché nella parte in cui prevede che l'assegnazione dei contributi alle imprese armatoriali sia disposta con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle attività di formazione rendicontate, e previa assunzione di almeno il 60% del personale formato; e altresì nella parte in cui dispone che i corsi di formazione sono svolti avvalendosi dei centri di addestramento autorizzati dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto.

1. L'art. 36 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 4 maggio 2023, n. 103), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 — pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 3 luglio 2023, n. 153 — al comma 1-*bis*, introdotto dalla legge di conversione, dispone che «Al fine di incrementare la sicurezza del trasporto marittimo è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo con una dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2023 e di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, destinato all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la



formazione iniziale del personale impiegato sulle navi, con particolare riferimento alle figure professionali mancanti di sezioni di coperta, macchine, cucina e camera. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti le modalità di presentazione delle domande per l'accesso al contributo, i criteri per la selezione delle stesse, le spese ammissibili, le modalità di erogazione del contributo, le modalità di verifica, controllo e rendicontazione delle spese, nonché le cause di decadenza e revoca. I contributi di cui al primo periodo sono assegnati alle imprese armatoriali con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sulla base delle attività di formazione rendicontate, ivi compresi gli oneri per l'acquisizione delle relative certificazioni, qualora si proceda all'assunzione di almeno il 60 per cento del personale formato. I corsi di formazione sono svolti avvalendosi dei centri di addestramento autorizzati dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma, pari a 1 milione di euro per l'anno 2023 e a 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, comma 33 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.» (1).

2. Il menzionato comma 1-*bis* ha, dunque, istituito un fondo destinato all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi, con dotazione, per l'anno 2023, di 1 milione di euro e, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, di 2 milioni di euro demandando a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione delle modalità di presentazione delle domande per l'accesso al contributo, i criteri per la selezione delle stesse, le spese ammissibili, le modalità di erogazione del contributo, le modalità di verifica, controllo e rendicontazione delle spese, nonché le cause di decadenza e revoca e dettando essa stessa (ai periodi secondo, terzo e quarto) alcune disposizioni di dettaglio in merito ai presupposti, condizioni e modalità di assegnazione dei contributi. L'art. 36, comma 1-*bis* del menzionato decreto afferma, a tutta evidenza, alle materie del «trasporto pubblico locale», della «formazione professionale», del «lavoro», delle «grandi reti di trasporto e navigazione», della «tutela e sicurezza del lavoro», tutte chiaramente riconducibili alla titolarità delle regioni, a mente degli articoli 117 e 118 della Costituzione, a titolo di competenza legislativa concorrente e/o residuale; e, tuttavia, in patente violazione delle prerogative costituzionali riconosciute alle regioni, non ne prevedono alcuna forma di coinvolgimento nella disciplina del fondo medesimo.

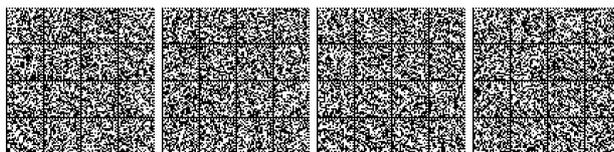
3. Le disposizioni di cui all'art. 36, comma 1-*bis*, periodo secondo, terzo e quarto del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, sono costituzionalmente illegittime e gravemente lesive delle attribuzioni della regione ricorrente per i seguenti,

#### MOTIVI

*Violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della costituzione nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

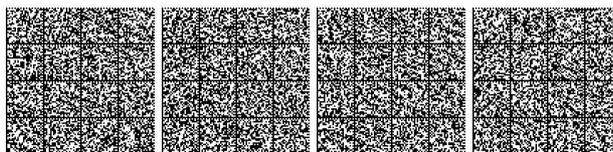
Come sopra rilevato, il comma 1-*bis* dell'art. 36 del decreto-legge n. 48/2023, convertito, con modificazione, dalla legge n. 85/2023, al fine di incrementare la sicurezza del trasporto marittimo, istituisce (primo periodo) un fondo destinato all'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione professionale del personale impiegato sulle navi, con particolare riferimento alle figure professionali mancanti di sezioni di coperta, macchine, cucina e camera. La norma dispone che il fondo venga ripartito secondo criteri e modalità da stabilirsi con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (secondo periodo del comma 1-*bis*), e detta essa stessa (terzo e quarto periodo) una disciplina attuativa di dettaglio, definendo presupposti, condizioni e modalità sia dell'assegnazione dei contributi che dello svolgimento dell'attività di formazione. Le disposizioni dei menzionati periodi secondo, terzo e quarto del comma 1-*bis* dell'art. 36 cit. sono gravemente lesivi delle attribuzioni delle regioni, come riconosciuti dalle norme costituzionali indicate in epigrafe, in quanto pretermettono il necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali, pur afferendo ad ambiti che la Costituzione assegna alla competenza regionale. Ed invero, la materia del trasporto pubblico locale appartiene, come noto, ai sensi dell'art. 117, quarto comma della Costituzione, alla competenza legislativa residuale regionale (*cf.* sentenza n. 163/2021; sentenza n. 129/2021;

(1) La norma è immediatamente preceduta dalla disposizione di cui al comma 1, a mente della quale «Al fine di mitigare gli effetti negativi derivanti dalla contingente carenza di marittimi comunitari e per consentire la prosecuzione delle attività essenziali marittime, la continuità territoriale, la competitività ed efficienza del trasporto locale ed insulare via mare, limitatamente alle navi traghetto ro-ro e ro-ro pax, iscritte nel registro internazionale, adibite a traffici commerciali tra porti appartenenti al territorio nazionale, continentale e insulare, anche a seguito o in precedenza di un viaggio proveniente da o diretto verso un altro Stato, si può derogare, per un periodo non superiore a tre mesi, alle limitazioni di cui agli articoli 1, comma 5, e 2, comma 1-ter del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, attraverso accordi collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentativi a livello nazionale».



sentenza n. 38/2021; sentenza n. 74/2019), così come da ricondurre alla legislazione residuale regionale è la materia della formazione professionale (cfr: sentenza n. 287/2012; sentenza n. 50/2005) ed anche la materia del lavoro. A tal riguardo si rileva che, per costante insegnamento di codesta Corte, il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e limiti del sistema di autonomia finanziaria regionale delineato dall'art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale (cfr: sentenza n. 423 del 2004). Eccezioni a tale divieto sono possibili soltanto nell'ambito e stretti limiti di quanto previsto dagli articoli 118, primo comma, 119, quinto comma e 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. In particolare, il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, autorizza due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle regioni ed enti locali: l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto all'ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale, a condizione che lo Stato abbia previamente attuato le previsioni dei primi quattro commi del medesimo articolo, così da garantire alle autonomie locali che le loro entrate finanzino integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite; oppure la realizzazione di interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni. Ebbene con specifico riferimento all'istituzione di fondi con destinazione vincolata in materia regionale, con sentenza n. 254 del 2013, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha chiarito che «l'art. 119 della Costituzione, vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (cfr: anche sentenza n. 168 del 2008, nonché, in termini sostanzialmente coincidenti, *ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2008, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006). Con plurime pronunce codesta Corte costituzionale ha, ulteriormente, precisato che «nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, devono distinguersi due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sentenza n. 6 del 2004)». Nel caso di specie, il legislatore statale interviene nelle materie, sopra indicate, di competenza residuale delle regioni; e incide, altresì, sulle materie delle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «tutela e sicurezza del lavoro», oggetto di competenza regionale concorrente, tuttavia pretermettendo ogni coinvolgimento delle autonomie territoriali. Ne deriva, chiara, la violazione delle norme indicate in rubrica. Tale violazione, d'altronde, appare tanto più grave tenuto conto che nel dossier n. 35 del 22 giugno 2023 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale, prodotto dal servizio studi -Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge n. 48/2023 (2), è espressamente richiamata la giurisprudenza costituzionale in merito al necessario coinvolgimento delle regioni (anche)laddove vi sia un intreccio tra competenze statali e regionali, in virtù del principio di leale collaborazione che ritrova nello strumento dell'intesa la sua cristallizzazione. Tra l'altro, il citato dossier proprio con riferimento alla disposizione di cui all'art. 36, comma 1-bis, «alla luce di questo intreccio di competenze», segnala la necessità di valutare ulteriori forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali (cfr: pag. 6). Indicazione, del tutto, disattesa dal legislatore. Codesta Corte ha più volte affermato che nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente), il principio di leale collaborazione impone, ai fini della salvaguardia di tali competenze, che la legge statale preveda strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022) e, a più riprese, ha precisato che «l'esercizio unitario, che consente di attrarre insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (in tal senso, cfr: sentenze n. 303 del 2003, n. 6 del 2004, n. 383 del 2005, n. 331 del 2010, n. 182 del 2013, n. 261/2015, n. 21/2016, e le sentenze n. 211/2016 e n. 61/2018 emesse su ricorsi in via principale per questione di legittimità costituzionale promossi dalla Regione Campania avverso rispettivamente l'art. 1, comma 224, ed il comma 202 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»). La necessità di predisporre simili strumenti è stata affermata «in primo luogo, quando vi sia un intreccio

(2) Il dossier è reperibile al link: <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1238>



(ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 71 del 2018; in senso analogo, sentenze n. 114 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, n. 74 e n. 72 del 2019 e n. 185 del 2018); in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022, n. 74 del 2019, n. 71 e n. 61 del 2018)»; Peraltro, proprio con specifico riferimento alla materia del trasporto pubblico locale, la richiamata sentenza del 14 giugno 2016, n. 211, ha chiarito che «[...] proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il pi ampio coinvolgimento del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della «previa intesa», con la Conferenza permanente Stato-regioni».

Gli indicati principi, elaborati da copiosa giurisprudenza costituzionale, trovano applicazione anche in materia di formazione professionale e lavoro — parimenti di competenza residuale regionale — nonché con riferimento a tutte le ulteriori materie, sopra indicate, di competenza regionale concorrente, e risultano del tutto disattese dalle norme impugnate.

*P. Q. M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1-bis del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, nella parte in cui — con riferimento al Fondo istituito per l'erogazione di contributi alle imprese armatoriali per la formazione iniziale del personale impiegato sulle navi, previsto al primo periodo del comma 1-bis — demanda la definizione delle modalità di presentazione delle domande per l'accesso al contributo, i criteri per la selezione delle stesse, le spese ammissibili, le modalità di erogazione del contributo, le modalità di verifica, controllo e rendicontazione delle spese, nonché le cause di decadenza e revoca ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle regioni; nonché nella parte in cui stabilisce esso stesso — invece di prevederne la definizione previo coinvolgimento delle regioni — una disciplina attuativa di dettaglio, disponendo, al terzo e quarto periodo, che i contributi sono assegnati alle imprese armatoriali con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sulla base delle attività di formazione rendicontate, ivi compresi gli oneri per l'acquisizione delle relative certificazioni, qualora si proceda all'assunzione di almeno il 60 per cento del personale formato e che i corsi di formazione sono svolti avvalendosi dei centri di addestramento autorizzati dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto.*

Napoli-Roma, 1° settembre 2023

*L'avvocato: BOVE*

23C00163

N. 125

*Ordinanza del 17 luglio 2023 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di H. S.*

**Reati e pene – Depenalizzazione a norma della legge di delega n. 67 del 2014 – Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria – Esclusione della depenalizzazione dei reati di cui al d.lgs. n. 286 del 1998.**

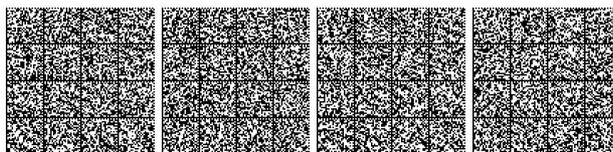
– Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 4.

**In subordine: Reati e pene – Abrogazioni di reati a norma della legge di delega n. 67 del 2014 – Mancata previsione dell'abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo, del reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998.**

– Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1.

**In via consequenziale: Reati e pene – Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato – Previsione dell'amenda da 5.000 a 10.000 euro anziché della sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro.**

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10-bis.



## TRIBUNALE DI FIRENZE

## PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di H. S., nato in ... il ... (C.U. ...);  
difeso di fiducia dall'avv. Niccolò Lombardi Sernesi del Foro di Firenze (nomina depositata all'udienza dinanzi al giudice di pace del 15 novembre 2021);

notifiche presso il difensore *ex art.* 161, comma 4 codice di procedura penale (nel verbale del 16 luglio 2019 non era in grado di eleggere un domicilio);

ammesso al Patrocinio a spese dello Stato (provvedimento del giudice di pace del 10 gennaio 2023; istanza dep. 3 dicembre 2021);

imputato del seguente reato:

art. 10-*bis* decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (come inserito dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), legge 15 luglio 2009, n. 94) perché faceva ingresso nel territorio dello Stato in violazione delle norme contenute nel testo unico citato.

In ... accertato il ...

sentite le parti;

premesso che:

con decreto del pubblico ministero emesso il 23 marzo 2020 H. S. — cittadino tunisino — era citato dinanzi al giudice di pace di Firenze per rispondere del reato *ex art.* 10-*bis* decreto legislativo n. 286/1998, in ipotesi commesso entrando nel territorio dello Stato italiano in violazione delle norme di cui al decreto legislativo n. 286/1998 (reato accertato il ...);

all'esito del processo di primo grado il giudice di pace di Firenze con sentenza n. 1299/2022 del 14 novembre 2022 (dep. il 29 novembre 2022) condannava l'imputato alla pena di euro ... di ammenda; ai sensi degli articoli 62-*bis* decreto legislativo n. 274/2000 e 16 decreto legislativo n. 286/1998 il giudice di pace disponeva «la sostituzione della pena inflitta con la misura dell'espulsione immediata dal territorio nazionale, per un periodo non inferiore ad anni 5»;

avverso detta sentenza proponeva appello in data 22 dicembre 2022 il difensore dell'imputato: senza contestare il giudizio di responsabilità dell'imputato, con un unico motivo lamentava che il giudice di pace avesse disposto la citata sostituzione dell'ammenda con l'espulsione dal territorio nazionale senza motivare in alcun modo circa la sussistenza di un pericolo di fuga dell'imputato, condizione indefettibile per la citata sostituzione secondo la direttiva UE 2008/115 e la giurisprudenza di legittimità; chiedeva quindi che, in riforma della pronuncia di primo grado, il Tribunale applicasse unicamente la pena pecuniaria, eliminando la sanzione sostitutiva dell'espulsione;

all'udienza odierna le parti illustravano le rispettive conclusioni: il pubblico ministero chiedeva la conferma della sentenza di primo grado; il difensore si riportava ai motivi di appello.

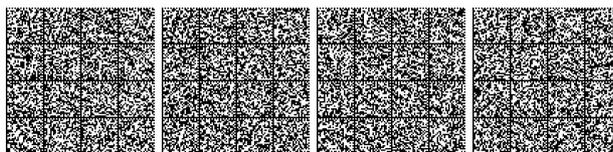
Rilevato che:

l'appello proposto dal difensore dell'imputato è ammissibile;

in particolare, come sottolineato dallo stesso difensore, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che «La sentenza di condanna emessa del giudice di pace in relazione al reato di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato con applicazione della misura dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della pena pecuniaria è appellabile e non ricorribile per cassazione» (Cass. Sez. 1, sentenza n. 49871 del 28 ottobre 2015 Rv. 265417-01);

come ricostruito nella sentenza di primo grado, l'imputato si è reso responsabile del reato ascritto;

ai fini della pronuncia in questa sede nei confronti dell'imputato pare necessario il pronunciamento della Corte Costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 76 Cost. — dell'art. 1, comma 4, decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui prevede che la disposizione del comma 1 dello stesso art. 1, decreto legislativo n. 8/2016 non si applichi ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; in subordine, dell'art. 1 decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-*bis*, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e conseguentemente dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro.



Ciò premesso;

#### OSSERVA

1. Il procedimento *a quo*. La rilevanza delle questioni.

1.1 L'imputato è accusato del reato *ex art. 10-bis* decreto legislativo n. 286/1998 per avere fatto ingresso nel territorio dello Stato italiano in violazione delle norme di cui al decreto legislativo n. 286/1998 (reato accertato il ...).

1.2 Nel corso del giudizio di primo grado era accertata la responsabilità dell'imputato per il reato di ingresso nel territorio dello Stato in violazione delle norme di cui al decreto legislativo n. 286/1998: sottoposto ad un controllo in strada a ... in data ... , egli risultava privo di documenti identificativi; i successivi accertamenti da parte della polizia giudiziaria evidenziavano come lo stesso fosse privo di titolo per l'ingresso e la permanenza sul territorio italiano; come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, «Ai fini della configurabilità del reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato è sufficiente fornire la dimostrazione che il cittadino extracomunitario sia sprovvisto di un titolo legittimante l'ingresso o soggiorno, ovvero che questo non sia in grado di allegare detta documentazione» (così Cassazione sez. 1 - sentenza n. 1405 del 26 novembre 2019 Rv. 277920 - 01; nello stesso senso anche Cassazione sez. I, sentenza n. 31998 del 17 maggio 2013 Rv. 256503 - 01); «Dunque, per non incorrere nell'affermazione di responsabilità penale, incombe sul soggetto extracomunitario l'onere di dimostrare l'esistenza di un titolo di ingresso o soggiorno legittimante il suo ingresso o la sua permanenza nello Stato» (così Cassazione sez. 7, ordinanza n. 46354 del 2022).

Alla luce di quanto precede è evidente la responsabilità dell'imputato per il fatto ascritto, responsabilità che d'altronde non è contestata neppure nell'atto di appello (che censura solo il profilo della sostituzione dell'ammenda con l'espulsione dal territorio nazionale), per cui si dovrebbe confermare sul punto la condanna pronunciata in primo grado.

Di qui la rilevanza della questione circa la natura di reato o piuttosto di illecito amministrativo del fatto in contestazione.

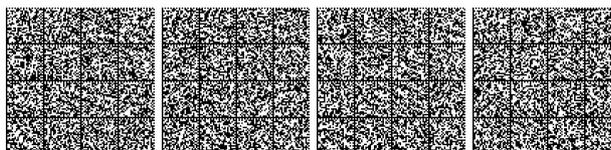
1.3 Con la questione qui sollevata in via principale si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui prevede che la disposizione del comma 1 dello stesso art. 1 decreto legislativo n. 8/2016 non si applichi ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Ove la questione fosse accolta, la norma dell'art. 1, comma 1, decreto legislativo n. 8/2016 — secondo cui «Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda» — troverebbe quindi applicazione anche ai reati di cui al decreto legislativo n. 286/1998 e in particolare al fatto ora in contestazione di cui all'art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998.

La sanzione per l'illecito di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato verrebbe quindi ad essere disciplinata dall'art. 1, comma 5, decreto legislativo n. 8/2016 secondo cui «La sanzione amministrativa pecuniaria, di cui al primo comma, è così determinata: a) da euro 5.000 a euro 10.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 5.000; b) da euro 5.000 a euro 30.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda non superiore nel massimo a euro 20.000; c) da euro 10.000 a euro 50.000 per i reati puniti con la multa o l'ammenda superiore nel massimo a euro 20.000».

In definitiva, ove la questione fosse accolta, questo giudice dovrebbe ai sensi dell'art. 9 decreto legislativo n. 8/2016, in riforma della sentenza di primo grado, pronunciare sentenza di assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e disporre la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente.

È bene osservare che la depenalizzazione del reato sarebbe rilevabile dal giudice anche d'ufficio. Il principio è affermato in modo costante dalla giurisprudenza di legittimità (*cf.* Cassazione sez. 5, sentenza n. 1787 del 22 settembre 2016 Rv. 268753-01, Cassazione sez. 5, sentenza n. 27821 del 19 aprile 2017 Rv. 270378 - 01, Cassazione sez. 5, sentenza n. 39764 del 29 maggio 2017 Rv. 271850 - 01; Cassazione sez. 5, sentenza n. 21923 del 3 aprile 2018 Ud. Rv. 273191 - 01; Cassazione sez. 2 - , sentenza n. 48552 del 10 settembre 2018 Rv. 274241 - 01), al cui interno le pronunzie si distinguono solo con riguardo alla rilevanza o meno anche nel caso di inammissibilità dell'impugnazione per alcune specifiche cause: pare preferibile l'orientamento secondo cui «L'inammissibilità del ricorso per cassazione per qualunque causa verificatasi non impedisce la possibilità di dichiarare la depenalizzazione del reato nel frattempo intervenuta» (in questo senso, tra le altre, Cassazione sez. 5, sentenza n. 1787 del 22 settembre 2016 Rv. 268753 - 01, relativa proprio ad un reato depenalizzato dal decreto legislativo n. 8/2016); in ogni caso, nel presente procedimento detta distinzione non rileva posto che non ricorrono cause d'inammissibilità dell'appello.



Spetterebbe poi all'autorità amministrativa il compito di dare attuazione al disposto — ispirato al principio di legalità, considerata la natura comunque punitiva dell'illecito amministrativo — di cui all'art. 8, comma 3, decreto legislativo n. 8/2016 secondo cui «Ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'art. 135 del codice penale».

1.4 Ad analogo esito questo giudice dovrebbe giungere qualora fosse accolta la questione sollevata in via subordinata, con la quale si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-bis decreto legislativo n. 25 luglio 1998, n. 286.

Ove detta questione fosse accolta, questo giudice, in riforma della pronuncia di primo grado, dovrebbe pronunciare sentenza di assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

L'applicazione della sanzione amministrativa non rientrerebbe nella competenza di questo giudice, per cui l'entità della sanzione non è strettamente rilevante ai fini del presente processo (si ritiene comunque che la previsione più ragionevole — in assenza di altri parametri di riferimento nell'ambito del decreto legislativo n. 7/2016 — sarebbe quella di una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra euro 5.000 ed euro 10.000).

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

2.0 Questo giudice sospetta dell'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 1 comma 4 decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui prevede che la disposizione dell'art. 1, comma 1, decreto legislativo n. 8/2016 non si applichi ai reati di cui al decreto legislativo n. 286/1998, nonché dell'art. 1 decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998.

Le due questioni presentano significativi profili di analogia; quindi — per quanto sollevate la prima in via principale, la seconda in via subordinata — verranno trattate congiuntamente nell'ambito del presente paragrafo.

Occorre infine premettere che una questione per certi versi simile è stata sollevata dal giudice di pace di Macerata con ordinanza del 5 dicembre 2017, ma la stessa è stata dichiarata manifestamente inammissibile con ordinanza della Corte costituzionale n. 64 del 2019 per vizi inerenti alla descrizione della fattispecie concreta e alla motivazione circa la rilevanza; lo scrutinio del merito della questione è risultato quindi precluso alla Corte.

2.1 La legge 28 aprile 2014 n. 67 — nell'ambito di una più ampia riforma ispirata ad una logica di ricorso minimo al diritto penale e di razionalizzazione del sistema giustizia — all'art. 2 comma 1 delegava il Governo «ad adottare, entro i termini e con le procedure di cui ai commi 4 e 5, uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili, in ordine alle fattispecie e secondo i principi e criteri direttivi specificati nei commi 2 e 3».

I successivi comma 2 e 3 delineavano poi differenti principi e criteri direttivi in relazione alla riforma della disciplina sanzionatoria delle fattispecie previste nell'ambito dei due singoli commi sopra specificati.

2.2 In particolare l'art. 2 comma 2 così recitava:

«La riforma della disciplina sanzionatoria nelle fattispecie di cui al presente comma è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'amenda, ad eccezione delle seguenti materie:

- 1) edilizia e urbanistica;
- 2) ambiente, territorio e paesaggio;
- 3) alimenti e bevande;
- 4) salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- 5) sicurezza pubblica;
- 6) giochi d'azzardo e scommesse;
- 7) armi ed esplosivi;
- 8) elezioni e finanziamento ai partiti;
- 9) proprietà intellettuale e industriale;

b) [...];

c) [...];

d) [...];



e) prevedere, per i reati trasformati in illeciti amministrativi, sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche; prevedere come sanzione principale il pagamento di una somma compresa tra un minimo di euro 5.000 ed un massimo di euro 50.000; prevedere, nelle ipotesi di cui alle lettere b) e d), l'applicazione di eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione;

f) indicare, per i reati trasformati in illeciti amministrativi, quale sia l'autorità competente ad irrogare le sanzioni di cui alla lettera e), nel rispetto dei criteri di riparto indicati nell'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

g) prevedere, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, la possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa».

2.3 Il successivo comma 3 dell'art. 2 (legge n. 67/2014) così recitava:

«La riforma della disciplina sanzionatoria nelle fattispecie di cui al presente comma è ispirata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) abrogare i reati previsti dalle seguenti disposizioni del codice penale [...];

b) abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'art. 10-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia;

c) fermo il diritto al risarcimento del danno, istituire adeguate sanzioni pecuniarie civili in relazione ai reati di cui alla lettera a);

d) prevedere una sanzione pecuniaria civile che, fermo restando il suo carattere aggiuntivo rispetto al diritto al risarcimento del danno dell'offeso, indichi tassativamente:

- 1) le condotte alle quali si applica;
- 2) l'importo minimo e massimo della sanzione;
- 3) l'autorità competente ad irrogarla;

e) prevedere che le sanzioni pecuniarie civili relative alle condotte di cui alla lettera a) siano proporzionate alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'arricchimento del soggetto responsabile, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

2.4 In definitiva, sia il secondo comma sia il terzo comma dell'art. 2, legge n. 67/2014 prevedevano — con tecniche diverse — che il legislatore delegato depenalizzasse il reato *ex art. 10-bis* decreto legislativo n. 286/1998: l'art. 2 comma 2 prevedendo alla lettera a) in via generale la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati per i quali era prevista la sola pena pecuniaria (per il reato *ex art. 10-bis* decreto legislativo n. 286/1998 è prevista la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 10.000 euro) e facendo salve alcune materie tra le quali non è compresa quella dell'immigrazione; l'art. 2 comma 3 prevedendo espressamente alla lettera b) l'abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998, conservando viceversa rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia.

2.5 Il Governo disattendeva i citati principi direttivi tanto nel decreto legislativo n. 8/2016, con cui dava attuazione alla delega di cui all'art. 2 legge n. 67/2014 con riguardo al citato comma 2, quanto nel decreto legislativo n. 7/2016, con cui viceversa dava attuazione alla delega in relazione all'art. 2, comma 3.

2.5.1 In particolare il decreto legislativo n. 8/2016 all'art. 1 comma 1, ricalcando il testo dell'art. 2, comma 2, lettera a), legge n. 67/2014, prevedeva che «Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda».

Lo stesso art. 1 al successivo comma 3 escludeva dall'ambito applicativo della citata depenalizzazione i reati previsti dal codice penale (in ossequio a quanto previsto dall'art. 2, comma 2, lettera a, legge n. 67/2014 e fatto salvo quanto poi previsto dal successivo art. 2 decreto legislativo n. 8/2016) e i reati compresi nell'elenco allegato allo stesso decreto legislativo (di cui alle materie oggetto di espressa eccezione da parte dell'art. 2, comma 2, lettera a, legge n. 67/2014: edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica; giochi d'azzardo e scommesse; armi ed esplosivi; elezioni e finanziamento ai partiti; proprietà intellettuale e industriale).



Il successivo quarto comma dell'art. 1 decreto legislativo n. 8/2016 introduceva un'ulteriore eccezione all'ambito applicativo della depenalizzazione: «La disposizione del comma 1 non si applica ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286». A differenza di quelle previste al precedente comma 3 si tratta però di un'eccezione che non era contemplata nella legge delega e che anzi — come si vedrà — contraddice il percorso dei lavori parlamentari che avevano condotto all'approvazione della legge n. 67/2014.

La relazione di accompagnamento alle Camere, per l'espressione del previsto parere, dello schema di decreto legislativo (Atto di Governo n. 245) così motivava la scelta di non procedere alla depenalizzazione del reato *ex art. 10-bis* decreto legislativo n. 286/1998 (e di due ulteriori reati): «le ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione in riguardo ai sopra menzionati reati sono di agevole comprensione: si tratta di fattispecie che intervengono su materia “sensibile” per gli interessi coinvolti, in cui lo strumento penale appare come indispensabile per la migliore regolazione del conflitto con l'ordinamento innescato dalla commissione della violazione».

Considerazioni simili erano poi svolte nella relazione illustrativa del decreto legislativo n. 8/2016.

2.5.2 Analogamente il decreto legislativo n. 7/2016 — pur dando attuazione alla delega con riguardo alle previsioni dell'art. 2, comma 3, legge n. 67/2014 nel cui ambito alla lettera *b)* era prevista espressamente tra i principi e criteri direttivi l'abrogazione con trasformazione in illecito amministrativo, del reato *ex art. 10-bis* decreto legislativo n. 286/1998 — ometteva ogni riferimento a tale reato.

2.6 Ad avviso di chi scrive il Governo in entrambi i decreti legislativi ha violato i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega: nel decreto legislativo n. 8/2016 con riguardo all'art. 2, comma 2, lettera *a)*, legge n. 67/2014 e nel decreto legislativo n. 7/2016 con riguardo all'art. 2, comma 3, lettera *b)*, legge n. 67/2014.

2.7 Il Legislatore delegato nella citata relazione di accompagnamento dello schema di decreto legislativo (che sarebbe diventato il decreto legislativo n. 8/2016) nella dichiarata consapevolezza dei possibili dubbi di illegittimità costituzionale ha cercato di fugarli sostenendo che «ciascuna previsione di depenalizzazione ha autonomia strutturale rispetto all'intero contesto di prescrizioni impartite al legislatore delegato. Questi, pertanto, nel momento in cui ritiene di svolgere una precisa opzione di opportunità politica, non esercitando la delega in riguardo ad uno o più dei reati oggetto delle previsioni di depenalizzazione, dà luogo ad un parziale recepimento della stessa, per esercizio frazionato del potere devolutogli che non intacca la conformità alle direttive nella parte in cui, invece, la delega è attuata».

La Commissione giustizia della Camera, nel formulare il proprio parere sullo schema di decreto legislativo, divideva l'assunto secondo cui si sarebbe trattato non di violazione dei principi di delega, bensì di mancato esercizio della delega su uno specifico punto; esprimeva comunque parere favorevole a condizione che fosse trasformato in illecito amministrativo il reato previsto dall'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 286/1998, secondo quanto previsto dalla legge delega.

Il decreto legislativo n. 8/2016, come si è già sottolineato, non procedeva comunque alla citata depenalizzazione<sup>(1)</sup>

2.8 La tesi sostenuta dal Legislatore delegato non pare persuasiva.

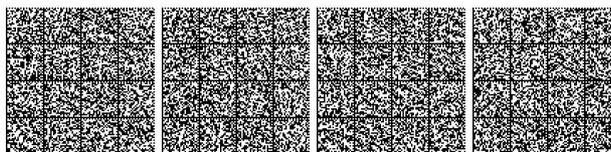
Nel caso in esame, infatti, non viene in rilievo un mancato esercizio della delega né un esercizio solo parziale della stessa, ciò che «non comporta di per sé violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione (sentenze n. 218 del 1987 e n. 41 del 1975), salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione» (sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2005).

A venire in rilievo è viceversa la violazione di uno specifico principio e criterio direttivo fissato dalla legge delega, quello di cui all'art. 2, comma 2, lettera *a)*, legge n. 67/2014.

2.9 Al fine di valutare la conformità del decreto legislativo al parametro interposto di costituzionalità costituito dalla legge delega, «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» (sentenza n. 153 del 2014).

Nel caso in esame l'attenzione si deve concentrare in particolare sulla legge delega, più agevole essendo l'interpretazione del decreto delegato.

(1) Così la relazione illustrativa: «Nonostante la condizione posta dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati non si ritiene di esercitare la delega anche con riferimento al reato di cui all'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ribadita l'argomentazione sopra esposta sulla assenza di infedeltà alla delega, le ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione vanno parimenti ricercate nel carattere particolarmente sensibile degli interessi coinvolti dalle fattispecie in esame: per tali materie, in assenza di un intervento sistematico di più ampio respiro, lo strumento repressivo penale appare, invero, indispensabile ai fini della composizione del conflitto innescato dalla commissione dell'illecito».



2.10 Un primo argomento nel senso che la depenalizzazione dei reati in materia di immigrazione puniti con la sola pena pecuniaria costituisca uno dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge n. 67/2014 si ricava dal tenore letterale della legge delega. È infatti l'art. 2, comma 2, legge n. 67/2014 a qualificare espressamente come «principi e criteri direttivi» le indicazioni date nel successivo elenco, tra cui — alla lettera *a*) — la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria, ad eccezione di quelli di cui alle materie ivi enumerate (tra le quali non figura quella dell'immigrazione).

2.11 Che si tratti di violazione di un principio e criterio direttivo emerge anche da un'ulteriore considerazione, di ordine logico-concettuale: il legislatore delegato non ha ommesso di esercitare in parte la delega, ma ha esercitato compiutamente la stessa in relazione all'art. 2, comma 2, legge n. 67/2014, prevedendo all'art. 1, comma 1, decreto legislativo n. 8/2016 la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria — così ricalcando il testo dell'art. 2, comma 2, lettera *a*) — salvo introdurre arbitrariamente un'eccezione ulteriore (la materia dell'immigrazione) rispetto a quelle previste dalla legge delega.

2.12 Utili elementi si traggono altresì dai lavori preparatori della legge delega.

Per la parte in esame la legge delega trae origine dal disegno di legge A.S. 110, d'iniziativa dei senatori Palma e Caliendo, che prevedeva all'art. 2 lettera *a*) la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati per i quali era prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, ad eccezione delle materie ivi elencate, tra le quali — al n. 3) — figurava quella dell'immigrazione.

In Commissione in sede referente il disegno di legge in questione era congiunto ad altri disegni di legge aventi la medesima logica ispiratrice, vale a dire l'attuazione del principio del ricorso minimo al diritto penale e la razionalizzazione e accelerazione dei tempi del processo penale; in particolare era assunto a testo base il disegno di legge 925 (d'iniziativa della deputata Ferranti più altri). Nel testo del ddl 925 confluiva attraverso l'emendamento 1.0.100 il testo del ddl 110.

Nel corso della seduta del 9 ottobre 2013, tuttavia, era approvato il subemendamento 1.0.100/5 che prevedeva — nell'ambito dell'emendamento 1.0.100 — la soppressione, al comma 2 lettera *a*), del numero 3). La materia dell'immigrazione era cioè eliminata dall'elenco di materie per le quali non doveva operare la trasformazione in illecito amministrativo dei reati puniti con la sola pena pecuniaria. Lo stesso subemendamento 1.0.100/5 prevedeva inoltre che al comma 3, dopo la lettera *a*), fosse prevista l'abrogazione dei reati previsti dall'art. 10-*bis*) decreto legislativo n. 286/1998.

Nel corso del successivo dibattito assembleare ampio spazio era dedicato alla depenalizzazione/abolizione dei reati in materia di immigrazione.

Dai resoconti stenografici si evince come il punto in questione avesse assunto un'importanza essenziale nell'ambito della delega al Governo, sia sul piano strettamente contenutistico, sia su quello del risalto immediato da dare o meno all'abolizione/depenalizzazione del reato di cui all'art. 10-*bis*) decreto legislativo n. 286/1998.

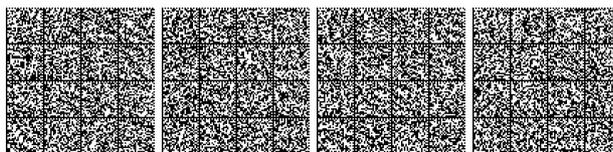
Era infatti espressamente evidenziato — a più riprese (si vedano tra gli altri, gli interventi del senatore Palma, presentatore del ddl 110,(2) e del senatore Casson, relatore di maggioranza(3) ) — che l'eliminazione operata in Commissione della materia dell'immigrazione dall'elenco delle materie oggetto di esclusione da parte dell'art. 2, comma 2, lett. *a*) rendeva ultronea un'espressa previsione — all'art. 2, comma 3, lettera *b*) — concernente il reato di cui all'art. 10-*bis*) decreto legislativo n. 286/1998. Ciononostante, si decideva di mantenere in vita entrambe le previsioni e — nell'ambito della seduta del 21 gennaio 2014 — era approvato l'emendamento 2.800 presentato dal Governo, per effetto del quale all'art. 2, comma 3, lettera *b*), si prevedeva l'abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo, del reato *ex art.* 10-*bis* decreto legislativo n. 286/1998, fatto salvo il rilievo penale delle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia.

Da tale ricostruzione emerge, in definitiva, come il tema della depenalizzazione del reato *ex art.* 10-*bis* decreto legislativo n. 286/1998 sia stato uno di quelli più centrali nell'ambito della discussione assembleare e avesse assunto una valenza essenziale nell'economia della legge delega.

2.13 Del resto, la depenalizzazione del reato in questione (e degli altri reati in materia di immigrazione puniti con la sola pena pecuniaria) rispondeva perfettamente alla logica ispiratrice dell'intera legge n. 67/2014, vale a dire l'attuazione del principio del ricorso minimo al diritto penale e la razionalizzazione e accelerazione dei tempi del processo penale.

(2) Seduta del 16 gennaio 2014, pag. 13 del resoconto stenografico.

(3) Seduta del 21 gennaio 2014, pag. 89 del resoconto stenografico.



Come sottolineato in vari interventi nel corso del dibattito parlamentare(4), la previsione come reato dei fatti di cui all'art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998 appariva unicamente come una fonte di aggravii per gli uffici giudiziari: da tempo la dottrina e i pratici delle aule di Tribunale avevano infatti evidenziato che l'espulsione dello straniero irregolare sul territorio poteva essere eseguita anche in via amministrativa e che le ammende previste per tale reato erano destinate a rimanere solo sulla carta(5).

2.14 Può giovare infine richiamare quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 223/2019.

Il giudice rimettente lamentava che — in violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega n. 103/2017(6) — il legislatore delegato con il decreto legislativo n. 36/2018 non avesse previsto la procedibilità a querela per il reato di lesioni personali stradali di cui all'art. 590-bis, comma 1, c.p., pur punito con una pena compresa nella forbice editale per la quale il legislatore delegante aveva previsto l'introduzione della condizione di procedibilità della querela.

L'Avvocatura dello Stato, intervenendo, eccepiva l'inammissibilità della questione ritenendo che il giudice *a quo*, dolendosi di un «eccesso di delega in minus», avesse omesso di considerare il margine di discrezionalità spettante al Governo nell'esercizio della delega.

La Corte, prima di esaminare il merito della questione (che avrebbe poi ritenuto non fondata), rilevava:

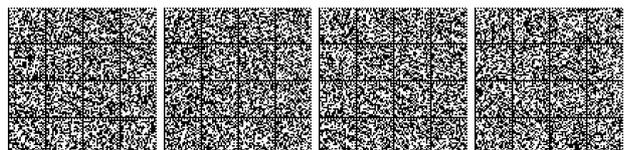
«il giudice rimettente non lamenta qui un mancato esercizio della delega da parte del legislatore, né un suo parziale esercizio: ipotesi, queste, che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte possono sì determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, ma non una violazione dell'art. 76 Cost., a meno che il mancato parziale esercizio della delega stessa non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione (sentenze n. 304 del 2011, n. 149 del 2005, n. 218 del 1987, n. 8 del 1977 e n. 41 del 1975; ordinanze n. 283 del 2013 e n. 257 del 2005).

Il giudice *a quo* lamenta, invece, la non corretta osservanza di uno specifico criterio di delega — quello di cui all'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017 — che il Governo ha deciso di esercitare mediante il decreto legislativo n. 36 del 2018, che ha per l'appunto previsto la procedibilità a querela di una serie di delitti contro la persona e contro il patrimonio previsti dal codice penale e puniti con pena detentiva non superiore a quattro anni. Nell'esercitare

(4) Si vedano in particolare gli interventi del senatore Buccarella (primo presentatore in Commissione referente del subemendamento 1.0.100/5, che aveva incontrato il parere favorevole del relatore di maggioranza e, una volta approvato, aveva comportato nel testo proposto dalla commissione l'eliminazione della materia dell'immigrazione dall'elenco delle materie escluse dalla depenalizzazione e la previsione espressa nel comma 3 dell'abrogazione del reato ex art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998) e del senatore Buemi (nel corso della seduta del 21 gennaio 2014, rispettivamente a pag. 101 e 103 del resoconto stenografico).

(5) Si tratta in sostanza dei motivi che sono stati anche posti a base delle questioni di costituzionalità dell'art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998 sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che la Corte costituzionale — allorché è giunta a vagliare il merito della questione — ha ritenuto non sussistente, trattandosi di aspetti attinenti ad una valutazione di politica criminale e giudiziaria rientrante nella discrezionalità del legislatore non sindacabile dalla Corte. Così la sentenza n. 250 del 2010: «è ben vero, in effetti, che le condotte che integrano il reato di cui si discute, costituendo nel contempo violazioni della disciplina sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nello Stato, erano e restano sanzionate, in via amministrativa, con l'espulsione disposta dal prefetto ai sensi dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998: onde si riscontra una sovrapposizione — tendenzialmente completa — della disciplina penale a quella amministrativa. È altrettanto vero che, alla luce della complessiva configurazione della norma in esame, il legislatore mostra di considerare l'applicazione della sanzione penale come un esito "subordinato" rispetto alla materiale estromissione dal territorio nazionale dello straniero ivi illegalmente presente. [...] Tale assetto normativo — che trova la sua ratio precipuamente «nel diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio» [...] non comporta ancora, tuttavia, che il procedimento penale per il reato in esame sia destinato, a priori, a rappresentare un mero "duplicato" del procedimento amministrativo di espulsione (di norma, per giunta, più celere): e ciò, a tacer d'altro, per la ragione che — come l'esperienza attesta — in un largo numero di casi non è possibile, per la pubblica amministrazione, dare corso all'esecuzione dei provvedimenti espulsivi. La stessa sostituzione della pena pecuniaria con la misura dell'espulsione da parte del giudice — configurata, peraltro, dall'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 come soltanto discrezionale («può») — resta espressamente subordinata alla condizione che non ricorrano le situazioni che, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del medesimo decreto legislativo, impediscono l'esecuzione immediata dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (necessità di procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero indisponibilità di vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo). È pure difficilmente contestabile, per altro verso, che — come da più parti criticamente rimarcato — la pena dell'ammenda, applicabile nei casi di mancata esecuzione (o eseguibilità immediata) dell'espulsione, presenti una ridotta capacità dissuasiva: e ciò, a fronte della condizione di insolvibilità in cui assai spesso (ma, comunque, non indefettibilmente) versa il migrante irregolare e della difficoltà di convertire la pena rimasta ineseguita in lavoro sostitutivo o in obbligo di permanenza domiciliare (art. 55 del decreto legislativo n. 274 del 2000), stante la problematica compatibilità di tali misure con la situazione personale del condannato, spesso privo di fissa dimora e che, comunque, non può risiedere legalmente in Italia. Simili valutazioni — al pari di quella attinente, più in generale, al rapporto fra "costi e benefici" connessi all'introduzione della nuova figura criminosa, rapporto secondo molti largamente deficitario (tanto più in un sistema che già prevede, in caso di mancata esecuzione immediata dell'espulsione, l'ordine di allontanamento del questore, che innesca la più energica tutela penale predisposta dall'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 286 del 1998) — attengono, tuttavia, all'opportunità della scelta legislativa su un piano di politica criminale e giudiziaria: piano di per sé estraneo al sindacato di costituzionalità».

(6) Art. 1 comma 16: Il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi per la modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati e delle misure di sicurezza personali e per il riordino di alcuni settori del codice penale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena editale pecuniaria o con la pena editale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'art. 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità; [...]



tale delega, il Governo avrebbe — nella prospettiva del rimettente — arbitrariamente omesso di prevedere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, codice penale, anche se tale delitto prevede pene detentive inferiori nel massimo al limite di quattro anni indicato dalla legge delega, e nonostante non ricorra — secondo il giudice *a quo* — alcuna delle ipotesi eccezionali nelle quali doveva, in base al citato art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge n. 103 del 2017, conservarsi la regola previgente della procedibilità d'ufficio.

Come è accaduto nella recente sentenza n. 127 del 2017, la Corte è dunque chiamata a valutare se il Governo, nell'esercitare *in parte qua* la delega conferitagli dal Parlamento, abbia o meno errato nel dare applicazione ai principi e ai criteri direttivi il cui rispetto condiziona, in forza dell'art. 76 Cost., la legittimità costituzionale del decreto legislativo.

Ove risultasse che il Governo abbia interpretato e applicato in maniera non corretta il criterio di delega in parola, e abbia quindi indebitamente omesso di prevedere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, codice penale, tale omissione si risolverebbe in una violazione dell'art. 76 Cost.: non diversamente, del resto, da ciò che accadrebbe ove il Governo avesse previsto la procedibilità a querela di un'ipotesi delittuosa che, secondo le indicazioni del legislatore delegato, doveva invece restare procedibile d'ufficio.»

Ebbene, la vicenda ora in esame pare porre una problematica simile, suscettibile di essere risolta secondo lo stesso percorso logico descritto dalla Corte costituzionale nella citata sentenza e sopra riportato. In quel caso il criterio di delega era quello di prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona 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, fatte salve talune eccezioni ivi elencate; in questo caso il criterio di delega è quello di prevedere la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria, fatte salve talune eccezioni ivi elencate.

2.15 In via subordinata, si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, decreto legislativo n. 7/2016 — nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998 — per violazione del criterio di delega di cui all'art. 2, comma 3, lettera *b*), legge n. 67/2014 e quindi dell'art. 76 Cost.

Al riguardo, si deve rilevare che il Governo ha proceduto alla trasformazione di numerosi reati in illeciti amministrativi con il decreto legislativo n. 8/2016, ma quest'ultimo aveva particolare riguardo all'art. 2, comma 2, legge n. 67/2014 (espressamente citato); era viceversa con il decreto legislativo n. 7/2016 che il Governo dava attuazione alla delega ricevuta in relazione all'art. 2, comma 3, legge n. 67/2014.

Quindi, benché la materia della depenalizzazione del reato *ex art. 10-bis* decreto legislativo n. 286/1998 sia più affine al contenuto del decreto legislativo n. 8/2016 (il decreto legislativo n. 7/2016 si occupa invece di abrogare talune norme incriminatrici e di prevedere per i fatti ivi già previsti delle sanzioni pecuniarie civili), si reputa più corretto individuare il provvedimento da censurare nel decreto legislativo n. 7/2016 ed in particolare nel relativo art. 1 che ha previsto l'abrogazione di alcune norme incriminatrici.

2.16 Valgono, con riguardo al vizio qui denunciato, considerazioni analoghe a quelle sopra esposte con riguardo al decreto legislativo n. 8/2016 in relazione all'art. 2, comma 2, lettera *a*), legge n. 67/2014.

Il Legislatore delegato non si è limitato a esercitare solo in parte la delega ricevuta, ma ha esercitato la delega violando uno specifico principio e criterio direttivo, dal significato letterale inequivoco e la cui importanza emergeva chiaramente dai lavori preparatori della legge delega.

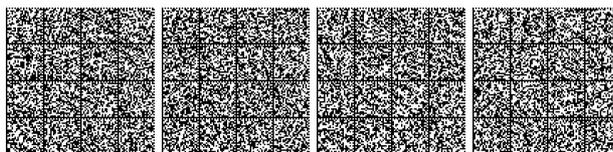
2.17 Qualora fosse accolta tale questione subordinata, ad avviso di questo giudice occorrerebbe in via consequenziale dichiarare l'illegittimità costituzionale altresì dell'art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro.

Quanto alla cornice della sanzione pecuniaria, la stessa viene individuata nel range tra 5.000 euro e 10.000 euro e non in quello tra 5.000 euro e 30.000 euro (previsto dall'art. 1, comma 5, decreto legislativo n. 8/2016) in ragione del fatto che il criterio di delega di cui all'art. 2, comma 2, lettera *e*), legge n. 67/2014 (di cui il citato art. 1, comma 5, decreto legislativo n. 8/2016 ha costituito attuazione) ha riguardo per l'appunto alla depenalizzazione prevista dall'art. 2, comma 2, legge n. 67/2014 e non pare poter trovare applicazione con riguardo all'attuazione dell'art. 2, comma 3, legge n. 67/2014.

In mancanza di altro parametro, pare quindi potersi mantenere la cornice edittale già prevista dall'art. 10-bis decreto legislativo n. 286/1998, fatta salva la natura amministrativa pecuniaria della sanzione anziché penale.

2.18 Tanto con riguardo al decreto legislativo n. 8/2016 (censurato in via principale) quanto con riguardo al decreto legislativo n. 7/2016 (censurato in via subordinata), non pare possibile un'interpretazione conforme.

Il testo dei due provvedimenti non è infatti interpretabile in modo compatibile con i due criteri di delega fissati dall'art. 2, comma 2, lettera *a*) e dall'art. 2, comma 3, lettera *b*), legge n. 67/2014.



P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,*

*Ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate,*

*Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 76 Cost. — della norma di cui all'art. 1, comma 4, decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui prevede che la disposizione del comma 1 dello stesso art. 1 decreto legislativo n. 8/2016 non si applichi ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;*

*nonché, in subordine*

*Solleva questione di legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 76 Cost. — della norma di cui all'art. 1 decreto legislativo n. 7/2016 nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo, del reato previsto dall'art. 10-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e conseguentemente dell'art. 10-bis, decreto legislativo n. 286/1998 nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro.*

*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 c.p.p.*

Firenze, 17 luglio 2023

*Il Giudice:* FRANCO ATTINÀ

23C00165

N. 126

*Ordinanza dell'8 agosto 2023 del Tribunale di Arezzo nel procedimento liquidatorio nei confronti di L. H.*

**Fallimento e procedure concorsuali - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza – Liquidazione controllata del debitore in stato di sovraindebitamento – Omessa previsione di un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale.**

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 142, comma 2.

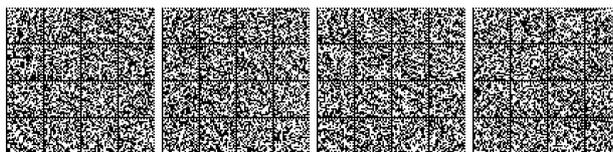
TRIBUNALE ORDINARIO DI AREZZO

UFFICIO PROCEDURE CONCORSALE

Il giudice delegato, dott. Federico Pani,

letto il programma di liquidazione depositato dai liquidatori;

Visto l'art. 282 del decreto legislativo n. 14/2019 (nel proseguo, per comodità, anche soltanto «CCII») a mente del quale «entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione» che viene «approvato dal giudice delegato» (comma 2) e «il programma deve assicurare la ragionevole durata della procedura» (comma 3);



Osservato che le modalità di liquidazione individuate dai liquidatori (nel caso di specie sostanzialmente consistenti nell'acquisizione del ricavato dalla vendita della quota pari a 1/2 di piena proprietà avvenuta in sede esecutiva, già avvenuta, nonché nell'apprensione della retribuzione mensile al netto della quota necessaria per il mantenimento) risultano conformi alla legge;

Rilevato che i liquidatori hanno previsto in sette mesi la durata della procedura, i quali risultano già trascorsi;

#### OSSERVA

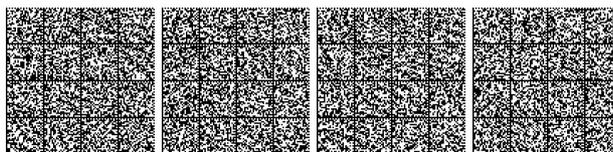
Come noto, la procedura di liquidazione controllata prevista dagli artt. 268 e seguenti CCII rappresenta l'erede della liquidazione del patrimonio disciplinata dagli artt. 14-ter e seguenti della legge n. 3/2012. Sotto il vigore di quest'ultima disciplina la giurisprudenza si era consolidata nel senso di ritenere ammissibile l'apertura dalle procedure liquidatorie del debitore sovraindebitato anche qualora il patrimonio di quest'ultimo fosse sprovvisto di beni suscettibili di liquidazione (con ciò intendendo un procedimento finalizzato all'alienazione di *asset* di norma mediante procedure competitive) ma il debitore richiedente godesse di una retribuzione e/o di una pensione da poter mettere a disposizione dei creditori, fatta eccezione per la quota strettamente necessaria al mantenimento suo e della propria famiglia (in questi termini, *ex plurimis*, Tribunale di Verona del 21 dicembre 2018, reperibile su [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it)). A maggior ragione, ovviamente, si riteneva ammissibile l'apertura della liquidazione del patrimonio in presenza di beni liquidabili (es. un immobile o un bene mobile registrato) e la sua prosecuzione per un lasso di tempo ulteriore a quello impiegato per la liquidazione di tali *asset* in presenza di redditi acquisibili alla massa.

Tali soluzioni non risultavano del tutto distoniche rispetto alla procedura concorsuale più vicina sul piano tipologico alla liquidazione del patrimonio, vale a dire il fallimento. L'apertura del fallimento, infatti, risultava indifferente alla totale assenza di beni nel patrimonio dell'imprenditore; elemento che assumeva solo indirettamente rilievo nell'ambito dei requisiti dimensionali sanciti dall'art. 1, comma 2, l.f.. In presenza di un'impresa individuale (coinvolgente quindi una persona fisica) o di soci persone fisiche falliti per estensione, quindi, era perfettamente possibile che si presentasse la situazione nella quale non vi fossero beni da liquidare ma soltanto stipendi mensili o ratei pensionistici da apprendere alla massa.

La disposizione che nei fallimenti legittimava l'apprensione di tali somme — il diritto alle quali maturava necessariamente dopo l'apertura del fallimento — era l'art. 42, comma 2, l.f., che così recitava: «sono compresi nel fallimento anche i beni che pervengono al fallito durante il fallimento, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Nella liquidazione del patrimonio, invece, si faceva riferimento all'art. 14-undecies della legge n. 3/2012: «i beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'art. 14-ter costituiscono oggetto della stessa, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Come agevolmente notabile, la differenza tra le due norme risiedeva esclusivamente nel fatto che la seconda, a differenza della prima, fissava un orizzonte temporale massimo, pari a quattro anni. Da tale disposizione veniva fatta discendere la conclusione che la liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato potesse proseguire anche in assenza di beni da liquidare e in presenza di redditi da acquisire, ma non oltre il limite temporale dei quattro anni dal deposito della domanda di liquidazione.

Siffatta soluzione — obiettivamente obbligata nella liquidazione del patrimonio — non poteva essere replicata nel contesto del fallimento, essendo per l'appunto assente un limite temporale di acquisizione. Tale assenza, tuttavia, non poteva significare che nei fallimenti con le medesime caratteristiche (vale a dire con nessun bene da liquidare ma con redditi da acquisire) non vi fosse alcun limite temporale. Una simile conclusione sarebbe stata *ictu oculi* irragionevole, tantopiù in un contesto nel quale la persona fisica fallita poteva aspirare all'esdebitazione soltanto contestualmente o dopo la chiusura della procedura concorsuale. Questo Tribunale aveva ritenuto allora che l'acquisizione dei redditi del fallito sarebbe proseguita fintantoché fosse stato necessario a coprire le spese prededucibili del fallimento; ciò postulando che sarebbe stato irragionevole disporre una chiusura a tal punto prematura da determinare l'allocatione di suddette spese a carico dell'Erario a norma dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

In questo scenario si è inserito il CCII, il quale ha apportato modifiche piuttosto rilevanti alla disciplina della liquidazione del debitore sovraindebitato (denominata liquidazione controllata). Soffermandoci su ciò che pare di più stretto interesse, non è stata replicata la disposizione contenuta all'art. 14-undecies della legge n. 3/2012, sicché è bene soffermarsi sulle possibili implicazioni sistematiche di tale elisione.



Sicuramente può escludersi che la sua assenza implichi l'inammissibilità in radice dei ricorsi volti all'apertura di liquidazioni controllate «senza beni». Invero, le ragioni che la giurisprudenza aveva enucleato a favore della possibilità di aprire la liquidazione del patrimonio con soli redditi erano svariate e sostanzialmente sganciate dal peso specifico assunto dall'art. 14-*undecies*, vale a dire (sinteticamente):

la somiglianza tipologica tra liquidazione del patrimonio e fallimento e la constatazione che quest'ultimo potesse aprirsi anche in assenza di beni in capo al fallito;

il fatto che la legge escludesse dalla liquidazione gli stipendi e le pensioni nei soli limiti di quanto occorresse al mantenimento, con ciò implicitamente confermando la possibilità di apprendere tali emolumenti periodici e certamente successivi all'apertura della liquidazione;

il fatto che pacificamente fossero proponibili piani del consumatore o accordi di ristrutturazione del debito fondati soltanto su attivo reddituale e che, in caso di risoluzione del piano o dell'accordo, potesse aprirsi la liquidazione del patrimonio su richiesta di un creditore.

Il Codice, anzi, ha avvalorato ulteriormente tali conclusioni, avvicinando ancora di più la liquidazione controllata alla liquidazione giudiziale da un punto di vista procedurale. Tale somiglianza (o forse è meglio dire quasi identità) tipologica pare giustificare la conclusione secondo la quale anche nella liquidazione controllata trova applicazione la regola impressa all'art. 142, comma 2, CCII, che nella disciplina della liquidazione giudiziale riproduce esattamente l'art. 42, comma 2, della legge fallimentare («sono compresi nella liquidazione giudiziale anche i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi»). D'altra parte, come appena detto, l'art. 268, comma 4, lettera *b*), CCII, esattamente come l'art. 14-*ter*, comma 6, lettera *b*) della legge n. 3/2012, sancisce l'esclusione dalla procedura della sola quota parte di stipendio e pensione che oltrepassa il limite di mantenimento fissato dal giudice, ragion per cui, implicitamente, il legislatore ha confermato la possibilità che i redditi futuri siano appresi alla procedura.

Come già visto, tuttavia, l'art. 42 l.f. (e oggi egualmente l'art. 142 CCII), a differenza dell'abrogato art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012, non sancisce alcun limite temporale, ragion per cui è venuto meno l'appiglio normativo in forza del quale l'acquisizione delle quote di reddito veniva limitata al primo quadriennio. Si pone allora nella liquidazione controllata il tema della durata dell'apprensione reddituale allo stesso modo in cui si pone nella liquidazione giudiziale.

Una prima soluzione ipotizzabile parrebbe quella già adottata da questo Tribunale in presenza di un fallimento con simili caratteristiche, alla quale si è fatto sopra cenno. In buona sostanza, in assenza di riferimenti normativi in ordine ai limiti temporali di apprensione e dovendosi ovviamente escludere che l'acquisizione possa durare vita natural durante, l'acquisizione sarebbe possibile fino a quando non venga raggiunto un attivo tale da coprire le spese della procedura; ciò per evitare che tali spese (ivi compreso il compenso del curatore) finiscano per essere scaricate sulla collettività.

Una seconda soluzione — sostanzialmente fatta propria dai liquidatori nella presente procedura, come meglio si vedrà — è tarare la durata dell'apprensione, e quindi della procedura, in modo tale da assicurare una minima soddisfazione per il ceto creditorio, e quindi andare oltre la pura e semplice copertura delle spese preveducibili.

Infine, una terza soluzione è quella suggerita da una parte della giurisprudenza di merito (Tribunale di Verona del 20 settembre 2022, reperibile su [www.dirittodellacrisi.it](http://www.dirittodellacrisi.it) e Tribunale di Bologna del 29 novembre 2022, reperibile su [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it)). Tali sentenze si sono opportunamente occupate del problema della durata delle liquidazioni controllate fin dagli albori, vale a dire al momento dell'apertura. Entrambe hanno fatto leva sulla nuova disciplina dell'esdebitazione, beneficio che, a differenza che nel regime previgente, opera a prescindere dagli esiti delle procedure concorsuali (e in particolare dal soddisfacimento concretamente avuto dai creditori) ed eventualmente anche in pendenza di queste ultime. Più in particolare, tanto l'art. 279 CCII per la liquidazione giudiziale quanto l'art. 282 CCII per la liquidazione controllata sanciscono il diritto del debitore a conseguire l'esdebitazione «decorsi tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente», con l'unica differenza che, una volta trascorsi i tre anni, nel secondo caso l'esdebitazione opera di diritto, mentre nel primo caso è necessaria una richiesta del debitore (si veda al riguardo l'art. 281, comma 2, CCII). Ecco, secondo il ragionamento delle sentenze citate sarebbe possibile l'apprensione di stipendio e pensione fino al raggiungimento dei tre anni dall'apertura della procedura, dopodiché, in assenza di altre attività liquidatorie in essere, al liquidatore non rimarrebbe altra scelta che chiedere la chiusura della procedura.

Quest'ultima interpretazione è sicuramente condivisibile nella parte in cui sostiene che, trascorso il triennio (quantomeno nella liquidazione controllata: nella liquidazione giudiziale, infatti, è necessaria un'apposita domanda da parte del debitore, per cui qualora essa non sia depositata o comunque fintantoché il Tribunale non si sia espresso, non può prodursi alcun effetto esdebitativo), non è più possibile acquisire quote stipendiali all'attivo procedurale. Non pare tuttavia rappresentare la soluzione al problema qui in esame, per più ragioni.



Anzitutto, l'esdebitazione non costituisce un automatismo, passando pur sempre dal vaglio giudiziale circa la sussistenza delle condizioni sancite dall'art. 280 CCII (e, nel caso di liquidazione controllata, anche dall'esclusione da parte del giudice che il debitore abbia determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode). In caso di mancata esdebitazione, quindi, rimarrebbe intatto il problema alla base, vale a dire determinare il limite temporale di apprensione dei redditi.

Più in generale, l'interpretazione in questione è senz'altro utile a determinare il limite massimo di acquisizione dei redditi, quale conseguenza dell'effetto esdebitativo previsto dalla legge, ma non esclude che possa esserci un diverso limite minimo, e cioè che l'acquisizione di redditi possa durare meno in totale assenza di altre attività liquidatorie da porre in essere. Detto altrimenti, il limite delineato dalle sentenze in questione risulta indiscutibilmente utile, ed anzi è ineludibile, nel caso in cui le attività liquidatorie lato sensu intese raggiungano i tre anni dall'apertura della procedura, ma nulla esclude che, in assenza di tali attività, la procedura si chiuda prima.

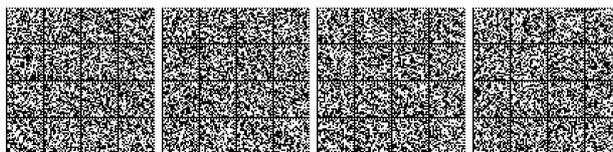
Pare insomma avventato sostenere che il triennio a cui il legislatore collega l'effetto esdebitativo rappresenti non solo il (potenziale) limite massimo di apprensione dei redditi, ma anche quello minimo, vale a dire un termine prima del quale una procedura liquidatoria non potrebbe mai chiudersi nell'ipotesi in cui il debitore percepisca un reddito. Riprova è il fatto — già sondato — che, decorsi i tre anni, per i più svariati motivi il debitore potrebbe non ottenere il beneficio dell'esdebitazione, situazione in cui tale termine perderebbe completamente di significato e si riaprirebbe quindi l'arbitrio del liquidatore nella fissazione della durata. Ciò salvo non voler ritenere che, anche in assenza di esdebitazione, comunque la procedura dovrebbe chiudersi, ma una simile conclusione appare assurda atteso che, secondo l'interpretazione in esame, il limite dei tre anni viene individuato come tetto massimo proprio a cagione dell'effetto esdebitativo che renderebbe giuridicamente impossibile l'apprensione di attivo sopravvenuto. Detto altrimenti, non è sostenibile che una procedura liquidatoria (in presenza di redditi) duri sempre e comunque tre anni a prescindere dall'effetto esdebitativo in base all'argomento che l'intervallo triennale è quello decorso il quale si determina (*melius*: può determinarsi) l'effetto esdebitativo medesimo.

Inoltre, sia l'art. 279 che l'art. 282 CCII prevedono la possibilità che l'esdebitazione possa essere ottenuta senza che ancora sia spirato il triennio se vi sono i presupposti per chiudere prima. Possibilità — quella di chiusura ante-triennio — che in base a questa interpretazione sarebbe possibile solo qualora il debitore non dovesse avere redditi di sorta, facendo sì quindi che una norma dettata solo ai fini dell'esdebitazione (e quindi di un effetto che costituisce un *posterius* rispetto all'apertura della liquidazione) determini una diversità di trattamento tra debitori percettori di reddito e debitori non percettori di reddito senza che di ciò vi sia alcuna traccia né nella disciplina della liquidazione giudiziale (l'art. 213, comma 5, CCII prescrive soltanto che «nel programma è indicato il termine entro il quale avrà inizio l'attività di liquidazione dell'attivo ed il termine del suo presumibile completamente», così legando il termine solo ed esclusivamente alla dismissione dell'attivo oggetto di inventario), né tantomeno in quella della liquidazione controllata (l'art. 272, comma 2, CCII sancisce unicamente che «entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione», anche in questo caso, quindi, ancorando il termine di durata alla dismissione dell'attivo inventariato).

Occorre allora necessariamente sondare le altre soluzioni sopra prospettate.

La soluzione secondo la quale la durata della procedura dovrebbe essere funzionale ad acquisire un ammontare minimo per poter non solo coprire le spese prededucibili, ma anche soddisfare in minima parte i creditori, non pare perseguibile. La difficoltà è in primo luogo quella di stabilire quale sia la soglia minima tollerabile: in assenza di riferimenti normativi, infatti, la decisione sarebbe rimessa alla discrezionalità (ma forse è meglio dire all'arbitrio) del liquidatore in fase di redazione del programma di liquidazione, con l'effetto (non solo paradossale, ma questo sì palesemente irragionevole) che la durata della procedura potrebbe variare a seconda della severità dimostrata nel caso specifico dal singolo liquidatore coinvolto. In secondo luogo, un simile approccio pare poco compatibile con il principio di ragionevole durata del processo (peraltro richiamato dall'art. 272, comma 3, CCII). Ed infatti, nell'ipotesi in cui il debitore non possa giovare del beneficio dell'esdebitazione e nel caso in cui la quota stipendiale/pensionistica appresa all'attivo risulti particolarmente bassa (anche in ragione della necessità di assicurare il mantenimento familiare, che varia ovviamente in funzione dell'ampiezza e tipologia del nucleo), una procedura concorsuale che intenda soddisfare i creditori in misura minima potrebbe durare anche ben più dei sei anni che, ai sensi dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89/2001, costituisce il tempo ragionevole di durata di questo tipo di giudizi. Il riferimento alla Legge Pinto pare piuttosto emblematico al fine di dimostrare gli effetti paradossali della soluzione in esame: ed infatti proprio il prolungamento della procedura esclusivamente giustificato dalla necessità di apprendere risorse per pagare anche solo in parte i creditori potrebbe portare (fatalmente) gli stessi creditori ad avanzare domanda di pagamento dell'equo indennizzo.

Passando all'altra soluzione immaginata, vale a dire quella che implicherebbe una durata per il tempo strettamente necessario a coprire i costi prededucibili della procedura, valgono le seguenti considerazioni.



Anzitutto, potrebbe porsi un problema di ragionevolezza nel raffronto con la disciplina dell'esdebitazione del debitore sovraindebitato incapiente. Trattasi dell'istituto contemplato dall'art. 283 CCII che consente una volta nella vita alla persona fisica «meritevole» che «non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno in prospettiva futura», e quindi priva (anche) di uno stipendio o di una pensione, di ottenere l'esdebitazione. Ecco, il comma 1 della disposizione richiamata prevede che sull'incapiente grava «l'obbligo di pagamento del debito entro quattro anni dal decreto del giudice laddove sopravvengano utilità rilevanti che consentano il soddisfacimento dei creditori in misura non inferiore complessivamente al dieci per cento». Ciò significa che, in caso di debitore incapiente, la sopravvenienza di attivo (eventualmente anche costituita da redditi) potrebbe «nuocere» alla persona fisica che si ritroverebbe a dover pagare i propri creditori (passati) in caso di raggiungimento della soglia del 10%, mentre invece in caso di debitore (minimamente) capiente, e cioè percettore di redditi, la procedura liquidatoria si chiuderebbe in un lasso di tempo verosimilmente breve e senza un obbligo analogo a quello previsto per l'incapiente.

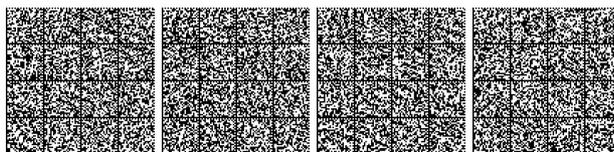
Trattasi di un effetto certamente paradossale, ma ad avviso dello scrivente non foriero di censure di irragionevolezza. Per quanto il debitore (minimamente) capiente non soggiaccia per un quadriennio all'obbligo di pagamento del 10% (ipotesi, peraltro, di non facile verifica), rimane il fatto che per un certo lasso di tempo (come detto, ragionevolmente ridotto, ma non necessariamente tale) questi si vedrà apprendere una parte del proprio reddito, e tale effetto costituisce senz'altro una differenza tra le due situazioni poste a confronto.

Né si intravedono rischi di abuso dello strumento esdebitativo. Si allude con ciò al fatto che il debitore sovraindebitato poco capiente (*id est*: senza beni e con solo reddito) potrebbe beneficiare dell'esdebitazione in un breve lasso di tempo entrando (anche su richiesta: art. 269 CCII) nella liquidazione controllata, conservando così la *chance* di chiedere successivamente anche l'esdebitazione dell'incapiente vera e propria oppure (sempre in assenza di beni e in presenza di redditi) nuovamente la liquidazione controllata. L'ordinamento, infatti, predispone i giusti anticorpi, prevenendo ostacoli temporali (cinque anni tra una esdebitazione e l'altra e massimo due esdebitazioni nella vita) e soggettivi (il debitore non deve aver aggravato il proprio dissesto o fatto ricorso abusivo al credito o comunque aver determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode).

Un altro profilo di tensione sistematica nella complessiva disciplina delle procedure legate alla situazione del sovraindebitamento, e foriero di effetti quantomeno paradossali, potrebbe intravedersi in caso di liquidazione c.d. di rimbalzo. Si allude all'ipotesi in cui il piano di ristrutturazione dei debiti e il concordato minore vengano revocati e, su semplice richiesta del debitore, si convertano in liquidazione controllata (artt. 73 e 83 CCII). Dal momento che sia il piano che il concordato possono prevedere il soddisfacimento dei creditori anche solo con redditi futuri, la conclusione secondo la quale in presenza di soli redditi la procedura dovrebbe rimanere aperta solo per il tempo necessario a coprire le spese prededucibili potrebbe — per l'appunto — determinare un effetto paradossale, vale a dire che verrebbe aperta su iniziativa dei creditori che vogliono «sanzionare» il debitore fraudolento o inadempiente una procedura che, in realtà, non potrebbe ontologicamente determinare per loro alcun soddisfacimento.

Tale paradosso, tuttavia, non è idoneo a confutare le conclusioni a cui sopra si è pervenuti. Per meglio dire, non pare sostenibile che, sussistendo l'astratta possibilità che in caso di revoca di un piano ristrutturativo o di un concordato minore solo su base reddituale la procedura liquidatoria sarebbe intimamente incapace di soddisfare anche solo in minima parte i creditori, dovrebbe trarsi necessariamente dal sistema un tempo minimo di durata delle procedure liquidatorie a «vocazione reddituale». Il tutto senza poi considerare che l'insuccesso tanto del piano quanto del concordato, il più delle volte, è determinato proprio dall'incapacità del sovraindebitato di percepire redditi (ad esempio, a causa della perdita dell'occupazione lavorativa), sicché anche la liquidazione di una certa durata (arbitrariamente fissata dal liquidatore) potrebbe non risultare risolutiva per i creditori.

Maggiori problemi, invece, si pongono avuto riguardo alle implicazioni che la soluzione qui prospettata potrebbe avere sull'eventuale esecuzione forzata presso terzi in corso nel momento in cui viene depositato il ricorso volto all'accesso alla procedura di liquidazione controllata (che, si rammenta, può essere proposto anche dallo stesso debitore a mente dell'art. 269 CCII). Invero, nel caso in cui il debitore sovraindebitato non sia proprietario di beni immobili o di beni mobili registrati ma solo di beni impignorabili a norma degli articoli 514 e 515 codice di procedura civile e subisca un'esecuzione forzata con pignoramento presso terzi (laddove il *debitor debitoris* sia il datore di lavoro o l'INPS), il deposito di un ricorso volto all'apertura della liquidazione controllata potrebbe tramutarsi in un «facile» *escamotage* per: determinare l'improcedibilità dell'esecuzione (art. 150 CCII, richiamato dall'art. 270, comma 5, CCII); impedire al creditore o ai creditori esecutanti l'acquisizione di qualsivoglia somma giacché la procedura rimarrebbe aperta solo fin quanto fosse necessario a coprire le sole spese della procedura stessa (ergo, principalmente, i compensi dell'OCC e del liquidatore); ottenere l'esdebitazione (quantomeno in presenza dei requisiti soggettivi) atteso che, nel nuovo sistema, ai fini dell'ottenimento del beneficio non è richiesto il soddisfacimento minimo dei creditori.



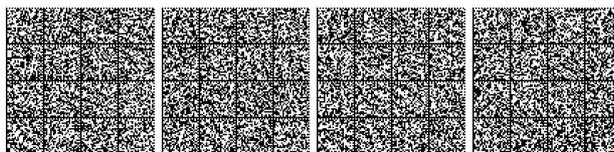
Ad avviso di questo giudicante, una simile eventualità rappresenta un vero e proprio cortocircuito nella tutela del credito. Non si ignora che quella del trattamento «preferenziale» del debitore costituisce una linea di tendenza da tempo percorsa dal nostro legislatore anche sulla spinta degli *input* unionali e che la disciplina del sovraindebitamento è ispirata a un nettissimo *favor* verso la parte debitrice. Tuttavia, tale trattamento di favore non può mai spingersi fino al punto da sacrificare completamente il diritto alla tutela esecutiva del credito.

Come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 87 del 2022), infatti, «il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 Cost.», costituendo l'azione esecutiva un «fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore», sicché «da fase di esecuzione forzata delle decisioni giudiziarie, in quanto intrinseco ed essenziale connotato della funzione giurisdizionale, è costituzionalmente necessaria (sentenze n. 213 e n. 128 del 2021), mentre eccezionali sono le deroghe al principio, espresso dall'art. 2740 codice civile, per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri». È inoltre costante nella giurisprudenza costituzionale l'orientamento secondo il quale è riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, ma con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina, per cui «[n]ell'esercizio di tale discrezionalità è necessario, tra l'altro, che si rispetti il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenza n. 304 del 2011), precisandosi che il limite della manifesta irragionevolezza è valicato «[...] ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (sentenza n. 44 del 2016 e, più di recente, sentenza n. 225 del 2018).

Orbene, ad avviso di questo giudicante risulta manifestamente irragionevole la disciplina della liquidazione controllata nella parte in cui non prevede un termine minimo di durata della procedura in presenza di un attivo costituito soltanto dai redditi sopravvenuti in corso di procedura e, pertanto, sussistono i presupposti per sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953.

La questione è anzitutto rilevante. La presente ordinanza, infatti, viene adottata nella fase di esercizio del potere approvativo sancito dall'art. 272, comma 2, CCII a fronte della sottoposizione da parte dei liquidatori del programma di liquidazione. La liquidazione controllata che coinvolge L... H... prevede l'acquisizione da parte della procedura degli introiti derivanti dall'esecuzione immobiliare che, alla data di deposito del ricorso, si trovava già nella fase successiva al trasferimento dell'immobile (una precedente alla distribuzione delle somme in favore dei creditori procedenti, e segnatamente del creditore ipotecario, al netto delle spese prededucibili), nonché l'apprensione della quota parte di retribuzione del sig. L... , al netto della somma a lui lasciata a titolo di mantenimento e quantificata dal giudice delegato con separato provvedimento. I liquidatori hanno fissato la durata della procedura, e quindi dell'acquisizione delle quote retributive, in sette mesi (termine che, ad oggi, è già trascorso); e ciò in base al rilievo che, già ora, sarebbe possibile soddisfare i creditori chirografari in misura pari al 7,77%. Per questo giudicante, tuttavia, non è possibile che sia rimessa al pure e semplice arbitrio dell'organo liquidatorio la determinazione di un limite minimo di apprensione dei redditi del debitore sovraindebitato, dovendo trarsi dall'ordito normativo tale limite; limite, tuttavia, assente. La fissazione da parte dei liquidatori del termine di durata, senza alcun tipo di «bussola» normativa, presta il fianco a inevitabili censure di arbitrarietà giacché, se per un gestore con una certa sensibilità il pagamento del 7,77% dei creditori chirografari potrebbe essere considerato di per sé soddisfacente (come accadrebbe in questa procedura), invece per un diverso gestore una simile misura percentuale potrebbe essere considerata troppo afflittiva per le aspettative del ceto creditorio. Insomma, il grado di sacrificio dei creditori (e, a specchio, del debitore sovraindebitato) dipenderebbe solo ed esclusivamente dalla volontà del soggetto gestore, non accompagnata, tuttavia, da seri indici normativi bensì soltanto dalla proprie sensibilità o esperienza.

La questione, inoltre, è non manifestamente infondata. Si richiamano, sul punto, tutte le considerazioni sopra già svolte, con l'unica puntualizzazione che non pare possibile seguire la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata. Come già visto, l'unica disposizione che in quale misura delinea un orizzonte temporale è l'art. 282 CCII, ma trattasi di una norma in materia di esdebitazione e il termine triennale, se può certamente fungere da (solo potenziale) limite massimo di apprensione dei redditi, non può invece rappresentare un intervallo minimo nel corso del quale necessariamente la procedura liquidatoria deve acquisire le quote reddituali del debitore sovraindebitato, per le ragioni già ampiamente esposte. Non essendo quindi possibile desumere in chiave interpretativa un termine minimo di durata in situazione siffatta, e non essendo ragionevole che la durata sia di volta in volta (e arbitrariamente) fissata dal liquidatore della singola procedura, permane il dubbio di legittimità costituzionale di una disciplina che, in concreto, può veder sacrificati completamente l'effettività della tutela giurisdizionale del credito, il cui sacrificio andrebbe — per l'appunto — bilanciato da una durata minima della procedura liquidatoria.



La disposizione oggetto del dubbio di conformità al dettato costituzionale è l'art. 142, comma 2, del decreto legislativo n. 14/2019, che così recita: «sono compresi nella liquidazione giudiziale anche i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Come già accennato, tale disposizione risulta collocata nella disciplina della liquidazione giudiziale, ma è assolutamente pacifico che essa trovi applicazione anche nella liquidazione controllata. L'art. 268, comma 4, lettera *b*), CCII, infatti, esattamente come l'art. 14-*ter*, comma 6, lettera *b*) della legge n. 3/2012 per la liquidazione del patrimonio ed esattamente come l'art. 46 legge fallimentare (nella procedura fallimentare) e oggi l'art. 146 CCII (nella liquidazione giudiziale) sancisce l'esclusione dalla procedura della sola quota parte di stipendio e pensione che oltrepassa il limite di mantenimento fissato dal giudice, sicché è dato per presupposto che lo stipendio o la pensione che matura dopo l'apertura della liquidazione può essere acquisito alla procedura; acquisizione che non può che avvenire in forza del meccanismo dettato dall'art. 142, comma 2, CCII.

Oggetto di censura è il fatto che, diversamente da quanto previsto precedentemente dall'art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012, non venga previsto un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti dopo l'apertura della procedura. È ben vero che l'art. 272, comma 2, CCII affida al liquidatore il potere di stabilire la durata della procedura («entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione [...]»), ma è del tutto evidente che una simile disposizione ben si attaglia alle fattispecie nelle quali nel patrimonio del debitore si trovano asset suscettibili di dismissione le cui tempistiche vengono per l'appunto previste dall'organo liquidatorio, e non già alle fattispecie nelle quali non c'è alcuna attività liquidatoria da porre in essere ma la procedura rimane aperta al solo scopo di apprendere quote di retribuzione o pensione. In un caso consimile, la durata della procedura viene individuata dal liquidatore in maniera del tutto arbitraria, a meno che — ed è questo il punto — non sia posto un limite legislativo al tempo massimo entro il quale l'acquisizione di stipendio e pensione risulta consentita, esattamente come in passato accadeva sulla scorta dell'art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012.

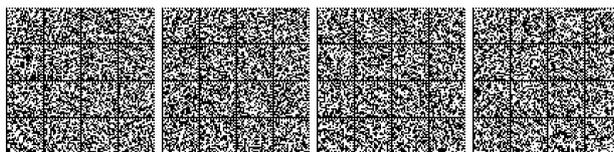
Passando ai parametri del giudizio, e quindi alle disposizioni della Costituzione che si ritengono violate, vengono in interesse sia l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, sia l'art. 24 Cost., sotto il profilo dell'effettività del diritto di difesa.

Prendendo le mosse da quest'ultima disposizione, lo scrivente parte dal presupposto — ampiamente argomentato *supra* — che, in assenza di un limite di legge, e non potendo mutarsi il termine triennale previsto per le finalità dell'esdebitazione, la procedura nella quale non devono essere compiute attività di liquidazione in senso proprio e che vede coinvolto un debitore sovraindebitato che percepisce una retribuzione o una pensione, dovrebbe chiudersi subito o, per meglio dire, rimanere aperta per solo tempo strettamente necessario a coprire le sue spese da essa stessa prodotte. Tale lettura, tuttavia, presta il fianco ad abusi da parte del debitore il quale avrebbe gioco facile a sottrarsi dall'esecuzione presso terzi intentata nei suoi confronti dai creditori, con conseguente ed ingiustificabile compressione del diritto di agire di quest'ultimi.

Passando al parametro della ragionevolezza, sembra possibile tracciare un parallelo tra la disposizione oggetto di censura e il più volte richiamato art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012 («i beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'art. 14-*ter* costituiscono oggetto della stessa, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi»). È ben vero che tale disposizione è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 14/2019, ma rimane pur tuttavia applicata nelle procedure di liquidazione del patrimonio apertesi prima dell'avvento del Codice. Ecco, pare a questa giudicante irragionevole che una procedura di liquidazione a vocazione puramente reddituale che coinvolga sempre il debitore sovraindebitato possa durare al massimo quattro anni sotto il vigore della legge n. 3/2012, mentre invece sotto il vigore del decreto legislativo n. 14/2019 non possa durare più dello stretto necessario a coprire le spese prededucibili.

Infine, occorre delimitare il *petitum*. A questo remittente pare impossibile che sia eliminato *sic et simpliciter* l'art. 142, comma 2, del decreto legislativo n. 14/2019 dall'ordito normativo, esprimendo siffatta disposizione una regola che connota la procedure concorsuali da tempo immemore e di sicura utilità. I vizi sopra lamentati, in effetti, si verificano nella sola ipotesi di liquidazione controllata «senza beni» e a etera vocazione reddituale, nella parte in cui non prevede un orizzonte temporale di durata dell'apprensione delle quote reddituali o pensionistiche del debitore sovraindebitato. In merito alla determinazione del predetto orizzonte, questo giudicante, ben conscio che la Corte non può compiere interventi additivi creativi, dovendo esprimersi «a rime obbligate», ritiene che possa prendersi in considerazione quello quadriennale, trattandosi dell'unico termine previsto dalla legge allo stesso scopo proprio all'art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012.

Per completezza, viene fatto presente che analoga questione di legittimità costituzionale è sollevata da questo Tribunale con tre distinte ordinanze (nn. cronologici presso la Corte: 48, 49 e 117).



*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo n. 14/2019, per come applicabile nell'ambito della liquidazione controllata del sovraindebitato disciplinata dagli articoli 268 e seguenti del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui, similmente a quanto previsto dall'art. 14-undecies della legge n. 3/2012, non prevede un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale;*

*Sospende il procedimento a norma dell'art. 23 della legge n. 87/1953 e dispone pertanto che i liquidatori cessino per il momento di apprendere quote reddituali dal sig. L.....;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alla debitrice, ai liquidatori (che avranno cura di trasmetterla ai ereditari) ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Arezzo, 7 agosto 2023

*Il giudice delegato: PANI*

23C00166

N. 127

*Ordinanza del 24 luglio 2023 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da C. L. contro INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale*

**Previdenza e assistenza - Pensioni - Ingegneri e architetti impossibilitati a iscriversi alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti (cosiddetta Inarcassa) per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria e tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) - Omessa previsione che costoro sono esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore all'entrata in vigore della norma censurata.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

dott. Umberto Berrino, Presidente;  
dott.ssa Gabriella Marchese, consigliere;  
dott.ssa Daniela Calafiore, consigliere;  
dott. Luigi Cavallaro, relatore-consigliere;  
dott. Francesco Buffa, consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 26314-2017 proposto da C. L., elettivamente domiciliato in Roma, viale Francesco Denza 3, presso lo studio dell'avvocato Angelo Martucci (Studio CFS Legal), rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Caroli Casavola – ricorrente;

Contro INPS – Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Sgroi, Emanuele De Rose, Carla D'Aloisio, Giuseppe Matano, Ester Ada Sciplino, Lelio Maritato – controricorrente;



Avverso la sentenza n. 673/2017 della Corte d'appello di L'Aquila, depositata il 29 giugno 2017 R.G.N. 554/2016; Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 14 giugno 2023 dal consigliere dott. Luigi Cavallaro; Il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore dott. Stefano Visonà visto l'art. 23, comma 8-bis del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha depositato conclusioni scritte.

#### RILEVATO IN FATTO

che, con sentenza depositata il 29 giugno 2017, la Corte d'appello dell'Aquila, in riforma della pronuncia di primo grado, ha dichiarato l'obbligo dell'ing. L. C. di iscriversi presso la Gestione separata INPS in relazione all'attività libero-professionale svolta in aggiunta a quella di lavoratore dipendente e, nel rigettare l'eccezione di prescrizione dei contributi dovuti, relativi all'anno ..., ha dichiarato altresì dovuto il pagamento delle sanzioni per evasione contributiva;

che avverso tale pronuncia l'ing. L. C. ha proposto ricorso per cassazione, deducendo un unico complesso motivo di censura, con il quale ha variamente contestato la sussistenza del proprio obbligo di iscrizione alla Gestione separata;

che l'INPS ha resistito con controricorso;

che, a seguito di infruttuosa trattazione camerale, la causa è stata rimessa alla pubblica udienza con ordinanza del 26 gennaio 2023;

che il pubblico ministero ha depositato conclusioni scritte con le quali ha chiesto il rigetto del ricorso;

che, in vista dell'udienza pubblica, parte ricorrente ha depositato memoria, con cui, in relazione al pagamento delle sanzioni, ha invocato l'applicazione della sentenza n. 238 del 2022 della Corte costituzionale.

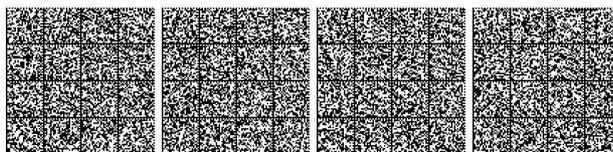
#### CONSIDERATO IN DIRITTO

che, con l'unico complesso motivo di censura, il ricorrente ha denunciato violazione e falsa applicazione degli artt. 2, comma 26, legge n. 335/1995, 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 (convertito con legge n. 111/2011), 21, legge n. 6/1981, e 1, decreto legislativo n. 103/1996, per avere la Corte di merito ritenuto che egli dovesse iscriversi presso la Gestione separata INPS in relazione all'attività libero-professionale di ingegnere svolta in aggiunta a quella di lavoratore dipendente, nonostante che per tale attività fosse tenuto a versare all'INARCASSA il contributo integrativo;

che questa Corte ha ormai consolidato l'orientamento secondo cui gli ingegneri e gli architetti, che siano iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie e che non possano conseguentemente iscriversi all'INARCASSA, rimanendo obbligati verso quest'ultima soltanto al pagamento del contributo integrativo in quanto iscritti agli albi, sono tenuti comunque ad iscriversi alla Gestione separata presso l'INPS, in quanto la *ratio* universalistica delle tutele previdenziali cui è ispirato l'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, induce ad attribuire rilevanza, ai fini dell'esclusione dell'obbligo di iscrizione di cui alla norma d'interpretazione autentica contenuta nell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 (convertito con legge n. 111/2011), al solo versamento di contributi suscettibili di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata prestazione previdenziale, ciò che invece non può dirsi del c.d. contributo integrativo, in quanto versamento effettuato da tutti gli iscritti agli albi in funzione solidaristica (così, tra le più recenti, Cass. nn. 5826 del 2021, 20288 del 2022 e 10286 del 2023, tutte sulla scorta di Cass. nn. 30344 del 2017 e 32166 del 2018);

che, con sentenza n. 238 del 2022, la Corte costituzionale, nel prendere atto che tale interpretazione del testo normativo è ormai assurta al rango di diritto vivente, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate al riguardo dal Tribunale di Rieti, in funzione di giudice del lavoro, per contrasto con gli artt. 3 (anche in riferimento all'art. 118, comma quarto), 23 (anche in riferimento all'art. 41), e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

che, nel richiamare sul punto argomentazioni già svolte nella sentenza n. 104 del 2022, la medesima Corte costituzionale non ha mancato di ricordare che i rilievi del giudice *a quo*, fondati sull'incertezza dell'interpretazione dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, e sull'asserita imprevedibilità dell'orientamento giurisprudenziale maturato dopo Cass. n. 30344 del 2017, cit., pur non integrando, nella specie, una specifica questione di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica, evocavano il problema della tutela dell'affidamento scusabile, riposto



— prima dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 — dai professionisti nell'interpretazione restrittiva della citata disposizione che era stata accolta dalla giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore della norma interpretativa, aggiungendo tuttavia che tale affidamento non rilevava nel giudizio *a quo*, concernendo esso «unicamente un periodo successivo alla norma di interpretazione autentica» (così Corte costituzionale n. 238 del 2022, cit., paragrafo 7 del Considerato in diritto);

che, come ricordato dianzi, nello storico di lite, la presente fattispecie concerne viceversa contributi dovuti per l'anno ..., dunque relativi ad un periodo anteriore all'entrata in vigore della norma interpretativa;

che, con riguardo alla categoria professionale degli avvocati del libero foro, assoggettata *in parte qua* ad un regime previdenziale analogo a quello previsto per la categoria degli architetti e ingegneri, la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 104 del 2022, ha rilevato che il legislatore, pur fissando legittimamente, con l'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, cit., un precetto normativo che la disposizione interpretata era fin dall'inizio idonea ad esprimere, «avrebbe dovuto comunque tener conto, in questa particolare fattispecie, di tale già insorto affidamento in una diversa interpretazione», dichiarando conseguentemente l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, cit., «nella parte in cui non prevede che gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore»;

che la sentenza n. 104 del 2022 appartiene *prima facie* al novero delle sentenze c.d. additive, in cui — come si è autorevolmente rilevato in dottrina — l'addizione normativa costituisce l'effetto dell'integrazione tra la norma impugnata ed un'altra norma, implicita nell'ordinamento per necessità imposta dalla Costituzione e la cui applicazione nel rapporto controverso era tuttavia impossibile a causa di un'indebita limitazione o esclusione operata dal legislatore;

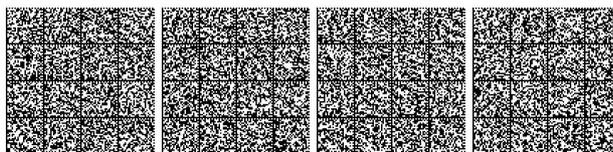
che, potendo conseguire l'eliminazione di tale esclusione o limitazione solo alla sentenza di accoglimento della Corte costituzionale, deve escludersi che ad essa possa pervenirsi per via di interpretazione c.d. conforme o costituzionalmente orientata;

che, al riguardo, va ribadito che un'interpretazione costituzionalmente orientata presuppone che al significante testuale della disposizione di legge possano annettersi più significati normativi, di cui uno conforme a Costituzione (così da ult. Cass. n. 7249 del 2023), mentre qui, all'evidenza, non v'è che un solo significato possibile, costituito dalla perdurante esclusione operata dall'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, della rilevanza dell'affidamento insorto nei professionisti in relazione all'interpretazione restrittiva del disposto dell'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995, che, secondo il giudice delle leggi, era stata fatta propria da questa Corte di legittimità con le sentenze nn. 14069 del 2006, 3622 del 2007 e 13218 del 2008;

che, del pari, dev'essere esclusa la possibilità di un'interpretazione analogica della norma dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, cit., così come risultante dalla pronuncia additiva del giudice delle leggi, atteso che il ricorso all'*analogia legis* presuppone, ai sensi dell'art. 12 prel. c.c., la sussistenza di una lacuna nell'ordinamento che concerna la regolamentazione della fattispecie concreta *sub iudice* (così, tra le tante, Cass. nn. 9852 del 2002 e 2656 del 2015, nonché, da ult., Cass. S.U. n. 38596 del 2021), ciò che qui, ovviamente, non è dato rinvenire;

che, d'altra parte, il carattere estremamente circoscritto della norma dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, per come risultante dalla pronuncia additiva del giudice delle leggi, ne renderebbe di per sé inconfigurabile un'applicazione analogica, vietando l'art. 14 prel. c.c. di applicare le norme che fanno eccezione a regole generali oltre i casi e i tempi in esse considerati;

che, pertanto, questa Corte ha motivo di dubitare, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011, cit., nella parte in cui non prevede che anche gli ingegneri e gli architetti, che non possono iscriversi all'INARCASSA per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, ex art. 21, legge n. 6/1981, e che siano pertanto tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore.



*P.Q.M.*

*La Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, decreto-legge n. 98/2011 (convertito con legge n. 111/2011), nella parte in cui non prevede che gli ingegneri e gli architetti, che non possono iscriversi all'INARCASSA per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, ex art. 21, legge n. 6/1981, e che siano pertanto tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore;*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*

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

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

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

Così deciso in Roma, nell'adunanza camerale del 14 giugno 2023.

*Il Presidente: BERRINO*

23C00168

N. 128

*Ordinanza del 4 agosto 2023 della Corte di giustizia Tributaria di primo grado di Messina sul ricorso proposto da Palmeri Cono contro Mef - Segret. Corte di Giustizia tributaria di primo grado di Messina*

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Previsione che assegna al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) la determinazione discrezionale del compenso dei giudici tributari, sia per la parte variabile che per quella fissa, nei limiti minimi fissati dalla legge.**

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Procedimenti di nomina dei componenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado – Previsione che alla prima e alle successive nomine dei magistrati tributari e a quelle dei giudici tributari di cui all'art. 1-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 545 del 1992, si provvede con decreto del MEF, previa deliberazione conforme del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria – Prevista attribuzione al MEF del potere di nomina della commissione esaminatrice.**

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Previsione che tutto il personale di supporto delle Corti tributarie sia dipendente del MEF- Prevista determinazione ogni anno, da parte del medesimo Ministero, delle variazioni da apportare alle dotazioni del contingente in relazione alle variazioni del numero di sezioni e del flusso dei ricorsi presso ogni corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado – Previsione che il MEF svolge le funzioni di spettanza statale nei settori, tra l'altro, della programmazione e gestione amministrativa dell'attività giudiziaria tributaria e della gestione delle procedure di acquisizione di beni e servizi connessi al funzionamento delle corti di giustizia tributaria.**

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Istituzione del servizio automatizzato per la gestione delle attività degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado del consiglio di presidenza – Previsione che a tale servizio sia preposto il centro informativo del dipartimento delle entrate e che le modalità di gestione dei servizi automatizzati siano disciplinate con regolamento – Prevista introduzione della norma che attribuisce al MEF funzioni di spettanza statale anche nel settore della gestione e sviluppo del sistema informativo della giustizia tributaria e del processo tributario telematico.**



**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Attività della direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze in relazione a questioni sulle quali non vi sia un univoco orientamento giurisprudenziale – Prevista formulazione e proposizione al Ministro di indirizzi per gli uffici periferici ai fini della difesa dell’Amministrazione finanziaria, in ordine alle questioni rilevate ed esaminate, secondo criteri di uniforme e corretta interpretazione della legge.**

**Giurisdizione tributaria – Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria – Disposizioni per il potenziamento e la funzionalità del Ministero dell’economia e delle finanze (MEF) – Istituzione, nell’ambito del Ministero dell’economia e delle finanze, del Dipartimento della giustizia tributaria deputato allo svolgimento delle attività individuate dall’art. 24, comma 1, lettera *d-bis*, del decreto legislativo n. 300 del 1999.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 4-*ter*; 4-*quater*; 9; 13, anche in combinato disposto con l’art. 6 del medesimo decreto legislativo e con l’art. 51 del codice di procedura civile; 32; 36 e 37; legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari), art. 8, comma 4, secondo periodo; decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74, art. 20, commi 2-*bis* e 2-*ter*.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI MESSINA

### SEZIONE 1

Riunita in udienza il 21 luglio 2023 alle ore 11,00 con la seguente composizione collegiale:

Longo Natale, Giudice monocratico;

in data 21 luglio 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 602/2023 depositato il 1° febbraio 2023; proposto da: Cono Palmeri - PLMCNO71A14G699S, difeso da Santo Insana - NSNSNT45A25B198S ed elettivamente domiciliato presso insanasanto@pec.it;

contro Mef-Seg. - Corte Gius. trib. di I Grado di Messina - via Giordano Bruno n. 146 - 98100 Messina (ME), elettivamente domiciliato presso corte.tributaria.me@pce.finanze.it

Avente ad oggetto l’impugnazione di:

invito al pagamento n. V432022000223654A contributo unificato tributario 2022, a seguito di discussione in Camera di consiglio.

### ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO PREMESSO IN FATTO

La Segreteria di questa Corte tributaria, con provvedimento V43 2022 000223654 datato 4 novembre 2022, ha disposto la regolarizzazione del pagamento del contributo unificato da parte del sig. Palmieri Cono, relativo al ricorso depositato presso questa Corte tributaria RGR n. 2419/2022, CUT dovuto, in tesi, in relazione a otto atti impugnati.

Avverso detto provvedimento ha proposto ricorso il contribuente, rappresentato e difeso dal dott. Insana Santo, adducendo l’illegittimità del medesimo in quanto egli, con il ricorso introduttivo RGR n. 2419/2022, ha impugnato soltanto la intimazione di pagamento e non anche le prodromiche cartelle (nell’*an* e nel *quantum*); pertanto, l’importo corretto del contributo unificato sarebbe inferiore rispetto all’importo richiesto, senza che possa considerarsi la pretesa (valore della causa) indicata nelle cartelle di pagamento, non impuginate.

Ciò in quanto «l’oggetto del contenzioso riguarda l’avviso di intimazione di pagamento implica l’unitarietà della controversia, a prescindere dell’eventuale rimedio recuperatorio avverso gli atti ad essa prodromici».

Il ricorrente ha altresì evidenziato che «in caso di ricorso cumulativo, ovvero di ricorso proposto avverso più provvedimenti, (il *CUT*) è dato dalla somma dei vari tributi (o delle varie uniche sanzioni) contenuti nei provvedimenti impugnati. La disciplina del ricorso cumulativo nel processo tributario, nella carenza di alcuna disposizione specifica, è posta, come sopra premesso, dall’art. 104 del codice di procedura civile (per il quale opera il generico rinvio



disposto dall'art. 1 decreto legislativo n. 546 del 1992) e che il predetto art. 104 impone l'osservanza dell'art. 10, secondo comma del codice di procedura civile, secondo il quale il valore della causa, in caso di pluralità di domande proposte nello stesso processo contro la medesima parte, è determinato dalla somma di esse». Successivamente l'art. 1, comma 598, lett. a), legge n. 147/2013 ha modificato tale art. 14, comma 3-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 ed ha precisato che il contributo unificato deve essere corrisposto per ogni atto impugnato: «Nei processi tributari, il valore della lite, determinato, per ciascun atto impugnato anche in appello, ai sensi del comma 5 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, deve risultare da apposita dichiarazione resa dalla parte nelle conclusioni del ricorso, anche nell'ipotesi di prenotazione a debito».

Il ricorrente ha evidenziato che le segreterie delle Corti tributarie, basandosi su detta modifica legislativa, richiedono, in caso di impugnazione di intimazioni di pagamento (nonché di iscrizione di ipoteca o fermi amministrativi), importi non dovuti per il contributo unificato.

Il ricorrente ha quindi concluso chiedendo di dichiarare l'illegittimità della pretesa impositiva e di condannare l'Ente impositore alla refusione delle spese del giudizio.

Con memoria del 22 febbraio 2023 si è costituito il Ministero dell'economia e delle finanze, Segreteria della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina, che ha preliminarmente eccepito l'improcedibilità del ricorso, essendosi il ricorrente costituito in giudizio precedentemente alla conclusione della procedura di reclamo/ mediazione.

Nel merito, il MEF ha sostenuto la piena legittimità del provvedimento impugnato, alla luce del disposto dell'art. 14, comma 3-bis, del TUSG, dell'art. 12, comma 5 del decreto legislativo n. 546/1992, della direttiva n. 2/ DGT del 14 dicembre 2012 e infine della legge 27 dicembre 2013, n. 147, (Legge di stabilità per il 2014).

In particolare, il Mef ha sostenuto che prima la menzionata direttiva e poi l'art. 1, comma 598, lett. a), della legge n. 147/2013 hanno chiarito che, nel caso di ricorso cumulativo avverso più atti, si deve preliminarmente individuare il valore di ogni singolo atto impugnato e calcolare il contributo dovuto (nell'ambito del rispettivo scaglione di riferimento di cui all'art. 13, comma 6-quater, del T.U.S.G.) e quindi procedere alla sommatoria dei contributi unificati dovuti, versando l'importo corrispondente in un'unica soluzione secondo le modalità previste (si menziona copiosa giurisprudenza in termini).

Ciò in quanto ogni atto impositivo costituisce l'esito di separati procedimenti accertativi e la domanda di annullamento formulata con il ricorso impone al giudice di valutare la legittimità della pretesa tributaria in relazione ai singoli atti impositivi eventualmente impugnati cumulativamente.

In sostanza, anche dal punto di vista processuale, non vi può essere una valutazione del valore complessivo degli atti, ma ognuno di essi mantiene la propria autonomia accertativa e di valore.

Con riguardo al caso di specie, il MEF ha osservato che il ricorrente, nel ricorso introduttivo del giudizio, ha negato che il ricorso sia cumulativo («non ha impugnato né l'an né il *quantum debetur* della pretesa indicata in cartella»), ma che dall'esame del ricorso *de quo* si evince l'avvenuta impugnazione di «ruoli e cartelle», non potendosi richiedere alle segreterie di interpretare le intenzioni del ricorrente ove difformi dalla formulazione letterale del ricorso (cfr.: Cass. ordinanze n. 16823/2021 e 16284/2021).

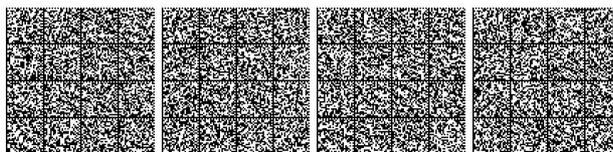
Il Mef ha concluso chiedendo di dichiarare la legittimità del provvedimento gravato, con condanna del ricorrente al pagamento delle spese del giudizio.

Con memoria di replica del 29 marzo 2023, il ricorrente ha ulteriormente argomentato (richiamando recente giurisprudenza di merito) la tesi già esposta e ha sostenuto la procedibilità del ricorso, considerato che, a norma del vigente art. 17-bis del decreto legislativo n. 546/1992, l'omesso esperimento della previa mediazione non determina automaticamente l'inammissibilità, ma solo la sua temporanea improcedibilità, fino alla scadenza del termine di novanta giorni dalla data di notifica del ricorso (nella specie ormai intervenuta).

Il Ricorrente ha quindi concluso confermando la richiesta di accoglimento del ricorso, con condanna del MEF al pagamento delle spese processuali (difensore antistatario).

#### CONSIDERATO

[1] In via pregiudiziale, occorre innanzitutto evidenziare come, secondo ormai pacifica giurisprudenza (Corte costituzionale, sentenza n. 73/2005), il contributo unificato si configuri quale prelievo coattivo volto al finanziamento delle spese degli atti giudiziari» (così la rubrica dell'art. 9 della legge n. 488/1999) connesso alla fruizione del servizio giudiziario, commisurato forfetariamente al valore dei processi e non al costo del servizio reso o al valore della prestazione erogata, assumendo pertanto natura tributaria, con conseguente devoluzione del relativo contenzioso alla magistratura tributaria.



[2] In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità avanzata da parte resistente, argomentata con l'avvenuta costituzione del ricorrente prima della conclusione della procedura di reclamo/ mediazione.

In proposito, non può che osservarsi come l'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546/1992 preveda che «il ricorso non è procedibile» fino alla scadenza del termine di novanta giorni dalla data di notifica, entro il quale deve essere conclusa la procedura, aggiungendo che il giudice, se «rileva che la costituzione è avvenuta in data anteriore rinvia la trattazione della causa per consentire l'esame del reclamo».

Nel caso di specie, il termine per la conclusione della procedura del reclamo è ormai scaduto, cosicché il ricorso risulta non solo ammissibile, ma anche procedibile.

[3] Il ricorrente, nel ricorso introduttivo, contesta l'errata applicazione, da parte del provvedimento MEF impugnato, della disposizione che regola la determinazione del CUT, da commisurarsi invece, in tesi, sulla base del «valore della lite, determinato per ciascun atto impugnato» e non già del valore del tributo contestato.

In proposito, si osserva primariamente, in via di fatto, che parte attrice, con il ricorso introduttivo del giudizio RGR n. 2419/2022 (cui si riferisce il CUT oggetto del presente giudizio), ha effettivamente chiesto l'annullamento non soltanto di una intimazione di pagamento, ma anche di ruoli e cartelle prodromiche.

[4] Tanto premesso, questa Corte ritiene di non poter adottare alcuna decisione nella controversia dianzi descritta, senza avere prima sottoposto alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale di alcune delle norme di legge che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'ordinamento giudiziario tributario e segnatamente delle seguenti disposizioni:

a) art. 13 del decreto legislativo n. 545/1992 (dettato in materia di «trattamento economico dei componenti delle Corti di giustizia tributaria»), norma che affida alla discrezionalità del MEF (parte anche processuale-formale nel presente giudizio) la determinazione del compenso variabile, norma da leggere in combinato disposto con l'art. 51 cpc (obblighi di astensione) e con l'art. 6 del decreto legislativo n. 546/1992;

b) articoli 9, 32, 36 e 37, decreto legislativo n. 545/1992; art. 4-*ter* e 4-*quater* del decreto legislativo n. 546/1992; art. 20, commi 2-*bis* e 2-*ter* del decreto-legge n. 44/2024 (convertito in legge n. 74/2023).

In proposito, questo giudice non ignora che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 227/2016, ha dichiarato l'inammissibilità delle ivi avanzate (solo in parte sovrapponibili a quelle nella specie avanzate) questioni di legittimità costituzionale in ragione del tenore e dell'eterogeneità degli interventi manipolativi prospettati dal giudice a quo.

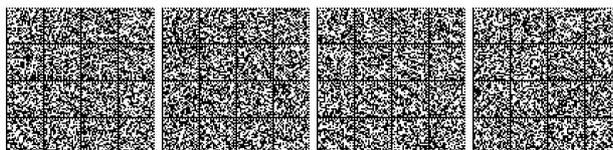
Pertanto, pur evidenziando l'abnormità della situazione istituzionale della giustizia tributaria (tanto più alla luce della recente riforma), questo giudice ha avuto cura di individuare puntualmente le specifiche norme su cui si appuntano le questioni di costituzionalità, nella consapevolezza che l'ormai ampia tipologia di decisioni della Corte (tanto più tenuto conto del disposto dell'art. 27 della legge n. 87/1953) potrà consentire interventi sull'ordinamento giudiziario tributario anche di significativo respiro.

[5] Sulla rilevanza nel giudizio a quo.

Questo giudice ritiene opportuno esaminare specificamente la problematica della rilevanza nel giudizio *a quo*, considerato che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte ravvisato l'inammissibilità delle questioni proposte in materia analoga, «Considerato che la questione non è rilevante nel giudizio *a quo*, poiché, come in fattispecie analoghe ha affermato questa Corte (ordinanze nn. 594 del 1989 e 326 del 1987, sentenza n. 196 del 1982), le disposizioni denunciate non incidono sul rapporto che il giudice rimettente è chiamato a decidere, in quanto non sono direttamente attinenti alla titolarità della funzione giurisdizionale né di esse deve farsi applicazione sul giudizio *a quo*» (Corte costituzionale, ordinanza n. 57/1990).

a) Per quanto concerne la rilevanza nel giudizio *a quo* della questione di costituzionalità specificamente inerente all'art. 13 del decreto legislativo n. 545/1992, norma da leggere in combinato disposto con gli articoli 6 del decreto legislativo n. 546/1992 e l'art. 51 del codice di procedura civile (obblighi di astensione), si evidenzia che questo giudice, come ogni altro dell'ordinamento italiano (e non soltanto), è chiamato a verificare, prima di assumere la decisione, la sussistenza di cause di astensione obbligatoria (e anche facoltativa).

Detto istituto viene disciplinato, nell'ordinamento giudiziario tributario, dall'art. 6 del decreto legislativo n. 546/1992, norma che, oltre a prevedere l'obbligo di astenersi «in ogni caso in cui abbia o abbia avuto rapporti di lavoro autonomo ovvero di collaborazione con una delle parti», richiama le disposizioni del codice di procedura civile in materia, tra le quali viene in evidenza l'art. 51 del codice di procedura civile, ove si prevede, tra l'altro, che costituisca causa di astensione obbligatoria del giudice, l'esistenza di «rapporti di credito o debito con una delle parti».



In proposito (anche volendo ritenere che non sussista, *stricto sensu*, un rapporto di lavoro autonomo e di collaborazione tra i giudici tributari e il MEF), pare del tutto evidente che tra i giudici tributari onorari (gli unici in organico presso questa Corte tributaria di primo grado, così come nella totalità, ad oggi, delle Corti tributaria italiane) e il MEF sussista un rapporto di debito - credito derivante dalla peculiare conformazione normativa della «retribuzione» (o indennità) dei giudici tributari, tale da porre questi ultimi in un peculiare situazione di dipendenza economico-giuridica rispetto al MEF, con conseguente obbligo di astensione.

In particolare, come noto, l'art. 13, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 545/1992 prevede che un Decreto del MEF determini discrezionalmente, oltre al compenso mensile fisso, «un compenso aggiuntivo per ogni ricorso definito, anche se riunito ad altri ricorsi, secondo criteri uniformi, che debbono tener conto delle funzioni e dell'apporto di attività di ciascuno alla trattazione della controversia, compresa la deliberazione e la redazione della sentenza, nonché, per i residenti in comuni diversi della stessa regione da quello in cui ha sede la commissione, delle spese sostenute per l'intervento alle sedute della commissione».

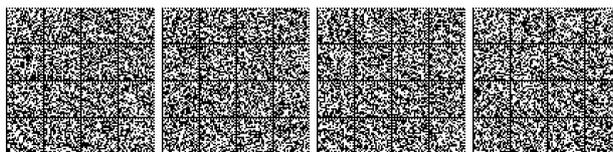
Orbene, in ragione del disposto del suddetto art. 13 (liquidato a ragguardevole distanza di tempo dalle sentenze pronunziate), si viene dunque a determinare uno stabile e permanente rapporto di debito - credito tra ciascun giudice tributario di questa Corte di Giustizia (ma analogo discorso vale per tutti i giudici tributari onorari d'Italia) e il MEF (che è parte processuale-formale e sostanziale del presente giudizio), in quanto la calibrazione del parte variabile del compenso sull'attività espletata nel tempo richiede inevitabilmente computi e procedure di considerevole durata (attualmente almeno quadrimestrali).

In proposito, lungi dal costituire una mera constatazione fattuale, l'assenza di un termine finale per il pagamento del compenso variabile è stata puntualmente evidenziata dalla Stessa Corte di Cassazione (in materia di tassazione separata dei compensi dei giudici tributari; sentenza n. 3581/2020), la quale ha testualmente affermato:

«Il decreto legislativo n. 545 del 1992, art. 13, cit., non indica per i compensi variabili un termine di pagamento e tale dato non è fissato nemmeno nei documenti di prassi: per la circolare 11 marzo 1998, n. 80, del Ministero delle finanze - Dip. Entrate affari giuridici serv. H, infatti: «la liquidazione dei compensi avviene mensilmente; nel mese successivo sono operati gli eventuali conguagli e a fine anno viene operato il conguaglio relativo all'anno medesimo. Particolari esigenze delle singole commissioni consentono, comunque, di prevedere una diversa cadenza temporale. Il compenso fisso mensile va conteggiato unitamente a quello aggiuntivo»; per la nota n. 48710 dell'11 marzo 2004 della Direzione centrale dell'Agenzia delle entrate, i compensi dei giudici tributari «relativi al secondo semestre dell'anno sono corrisposti nel mese di maggio dell'anno successivo a quello cui si riferiscono», con la precisazione che la predetta corresponsione nel mese di maggio costituisce «ritardo fisiologico rispetto ai tempi tecnici ordinariamente occorrenti per la corresponsione dei compensi variabili»; per la direttiva del Ministero dell'economia e delle finanze n. 39616 del 20 giugno 2005, le scadenze per la chiusura contabile periodica vengono individuate dopo il 15 luglio per il primo semestre (periodo 1° gennaio - 30 giugno); dopo il 15 ottobre per il terzo trimestre (periodo 1° luglio - 30 settembre); dopo il 15 gennaio per il quarto trimestre (periodo 1° ottobre - 31 dicembre), anche in tal caso, senza alcuna previsione di un termine finale. Più in dettaglio, «1. alle scadenze previste deve essere effettuata la chiusura contabile periodica e/o annuale (15 luglio per il periodo 1° gennaio - 30 giugno anno corrente; 15 ottobre per il periodo 1° luglio - 30 settembre anno corrente; 15 gennaio per il periodo 1° ottobre - 31 dicembre anno precedente); il rispetto di tale tempistica costituisce inderogabile propedeuticità per poter procedere alla rilevazione del fabbisogno dei compensi aggiuntivi ed al pagamento dei medesimi; 2. entro i quindici giorni successivi alle singole chiusure contabili la Segreteria del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria provvede alla rilevazione dei dati contabili e, dopo aver definito con le singole Commissioni Tributarie casi particolari di difformità, procede alla predisposizione del parere da parte dell'organo Consiliare; 3. le Segreterie delle Commissioni Tributarie, dopo aver ricevuto la comunicazione dell'avvenuta emissione del parere positivo del Consiglio di Presidenza sui definitivi importi spettanti per compensi aggiuntivi, procederanno alla predisposizione dei mandati individuali di pagamento, inoltrandoli alle rispettive Commissioni Regionali, per l'esecuzione di quanto di loro competenza».

Ad ogni modo, appare evidente che lo scrivente, come ogni giudice tributario di questa (e di ogni altra) Corte tributaria, si trova, allo stato e in via permanente, in ragione della struttura stessa dell'obbligazione para-retributiva, in situazione di debito-credito (attualmente con riguardo ad emolumenti variabili del primo semestre 2023) proprio verso il creditore del rapporto tributario *sub iudice* che è anche parte formale del rapporto processuale tributario pendente.

Ma ciò che più rileva, nei termini di una vera e propria sudditanza economico-giuridica tra il giudice tributario e il MEF, è la peculiarità dell'obbligazione indennitaria, il cui ammontare (per quanto riguarda il compenso variabile) è liberamente determinato, sulla base del menzionato art. 13, nel quantum e nella tempistica di aggiornamento (oltre che nelle modalità attuative) dal debitore MEF (che è parte del presente giudizio).



In proposito, si osserva che, anche al di là dalla chiara lettera della legge, la stessa giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. SS.UU. sentenza n. 21592/2013) ha avuto modo di affermare che detto compenso risulta *ex lege* «affidato alle determinazioni discrezionali dell'autorità», che la misura del compenso variabile «non è predeterminata direttamente dalla legge, ma è stabilita a discrezione dell'amministrazione, senza alcun automatismo», a fronte del cui potere l'ordinamento non riconosce ai giudici tributari un diritto soggettivo ma soltanto un interesse legittimo.

Al fine di evidenziare come la qualificazione in termini di discrezionalità del potere del MEF di determinazione del compenso variabile sia tutt'altro che teorica, può farsi riferimento all'evoluzione della disciplina in materia, di seguito sinteticamente compendiate:

l'ammontare del compenso fisso è rimasto determinato dal Mef in misura risibile (da euro 391 del giudice ad euro 485 lordi per il Presidente della Commissione/Corte) sino alla recente riforma della giustizia tributaria;

analogamente, l'ammontare del compenso variabile (100 euro complessivi lordi a sentenza, ma da suddividere tra relatore, altri componenti del collegio, Presidente della Corte, presidente e vicepresidente di Sezione) è rimasto sostanzialmente pietrificato (dal 2006) e fino a tempi recenti (si veda *post*);

considerata la condotta del MEF (che non ha sostanzialmente provveduto ad aggiornare gli irrisori compensi per lungo tempo), il legislatore è intervenuto con i decreti-legge n. 98/2011 (art. 37) e n. 16/2012 (art. 12, comma 3-*ter*), determinando direttamente per legge una ulteriore quota aggiuntiva variabile (poi abrogata) del compenso dei giudici tributari, sebbene finanziariamente correlato al CUT e con corresponsione eventuale in quanto subordinata all'abbattimento del 10% delle pendenze dell'ufficio giudiziario;

sempre nell'inezia del MEF nella determinazione/aggiornamento dei compensi dei giudici tributari, il legislatore è nuovamente intervenuto nella materia con la legge n. 130/2022, per un verso eliminando la quota variabile CUT introdotta nel 2011 ma nel contempo innalzando (si fa per dire) direttamente con legge la quota fissa (che attualmente ammonta da euro 899 lorde mensili per i giudici fino ad euro 1139,00 per i presidenti di Corti di giustizia, cifre lorde);

peraltro, il Mef, nel determinare (decreto ministeriale del 24 marzo 2023, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 109 del giorno 11 maggio 2023) i compensi *ex art.* 13 del decreto legislativo n. 545/1992 per i giudizi attratti alla competenza (determinata dalla riforma) del giudice tributario monocratico (lasciando sostanzialmente fermi quelli per le attività collegiali), ha ritenuto discrezionalmente di incidere negativamente su una minimale quota di contributo per fuori sede, andando *in parte qua* di contrario avviso rispetto al parere (delibera n. 231 del 14 febbraio 2023) del CPGT, che aveva evidenziato: — l'invarianza dei compensi aggiuntivi fin dal 2006; la mancata previsione di compensi per i provvedimenti cautelari; l'esiguità del rimborso spese forfetario di euro 1,5, e comunque la mancata previsione di analogo rimborso per i giudici tributari residenti in Regioni diverse da quelle della Corte di giustizia di appartenenza, prima corrisposto dal MEF.

Peraltro, detto decreto ministeriale, che ha discrezionalmente determinato in pendenza del presente giudizio anche il compenso relativo alla sentenza che lo definirà, ha «autonomamente» sancito la sua applicazione retroattiva a decorrere da giorno 1° gennaio 2023.

Ad ogni modo e riassumendo il profilo della rilevanza nel giudizio *a quo* (per quanto concerne specificamente l'art. 13 del decreto legislativo n. 545 del 1992), questo giudice viene a trovarsi (come il complesso dei giudici tributari di questa e di tutta Italia) in una attuale e permanente situazione creditoria-debitoria verso il MEF, che è creditore del rapporto sostanziale controverso e parte del presente giudizio *a quo*. Rapporto obbligatorio che peraltro si contraddistingue per il potere unilaterale discrezionale (sia nell'*an* dell'aggiornamento che nel *quantum*) del MEF (parte anche formale-processuale del Giudizio) di determinare la misura dei compensi aggiuntivi variabili, in ragione della riferita disciplina di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 546/1992.

Situazione che impone di astenersi dalla causa ai sensi del combinato disposto degli articoli 6 del decreto legislativo n. 545/1992 e 51 del codice di procedura civile e che peraltro è necessariamente comune a tutti i giudici in forza a questa Corte (ove non sussistono, come in quasi tutta Italia, ancora magistrati tributari professionali), cosicché non risulta neppure possibile (ferma rimanendo l'abnormità della descritta situazione di dipendenza del giudice rispetto ad una parte), per lo scrivente avente funzioni di presidente di questa Corte, assegnare il giudizio ad altro giudice di questo plesso giurisdizionale (almeno fino alla futura - almeno un paio di anni — assunzione di magistrati professionali).

b) Sempre sul terreno della rilevanza nel giudizio *a quo*, si osserva peraltro, con riguardo all'insieme delle ulteriori disposizioni legislative sulle quali si appuntano le sollevate questioni di costituzionalità, che esse, pur non concernendo direttamente l'oggetto del giudizio, attengono (così come l'art. 13 del decreto legislativo n. 545 del 1992) allo status del giudice e in genere ai suoi doveri nonché alle relative garanzie e incidono quindi sull'indipendenza dell'organo giurisdizionale nonché sulla natura della funzione giurisdizionale, compresa la posizione di parità delle parti del processo.



Del resto, in punto di rilevanza *ex art.* 23 della legge n. 87 del 1953, la giurisprudenza ormai consolidata della Consulta (sentenze n. 243/1989; sent. n. 25/1977; n. 196/1982; Corte costituzionale, n. 18/1989; n. 243/1989), ritiene influenti sul giudizio (e, dunque, rilevanti le relative questioni di costituzionalità) anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengono allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare e quindi la realizzazione della funzione giurisdizionale.

Tanto anche con riguardo anche alle magistrature speciali (quale deve esser considerata anche quella tributaria, tanto più alla luce della legge n. 130/2022), per le quali il principio costituzionale di indipendenza e imparzialità rinviene riconoscimento costituzionale, invece che nell'art. 104 della Carta, negli articoli 101, comma secondo, in connessione con l'art. 108 della Carta fondamentale, nonché negli articoli 10, 11 e nell'art. 117 della Costituzione, in riferimento all'art. 6 della CUDU e all'art. 47 della CDFUE.

[6] Sulla non manifesta infondatezza delle questioni proposte.

A) Art. 13 del decreto legislativo n. 545/92 (e il correlato art. 8, comma 4, secondo periodo della legge n. 130/2022), anche in combinato disposto con gli articoli 6 del decreto legislativo n. 545/1992 e 15 del codice di procedura civile.

La disposizione in questione, nella misura in cui assegna proprio al MEF la determinazione discrezionale del compenso (in particolare, variabile, ma anche il fisso, nei limiti minimi ormai fissati dalla legge) dei giudici tributari, costituisce di per sé una regola anomala nel panorama dei soggetti, che, anche con funzioni onorarie (peraltro nella specie particolarmente impegnative sia per la interdisciplinarietà della materia che sia per la elevata quantità del contenzioso), garantiscono lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali nei riguardi dei cittadini.

Peraltro, nella specie e come già riferito, il potere di determinazione in via amministrativa della retribuzione viene paradossalmente affidato proprio al MEF, soggetto che costituisce la parte sostanziale del giudizio tributario (*rectius*: il creditore ultimo del rapporto tributario) sui tributi statali, che ha funzioni (art. 24 del decreto legislativo n. 300/1999) di «coordinamento, indirizzo, vigilanza e controllo» sulle Agenzie fiscali e «sugli altri enti o organi che comunque esercitano funzioni in materia di tributi ed entrate erariali», presso cui è incardinata la Guardia di Finanza, e che talora (come per il tributo di causa) costituisce anche la parte formale-processuale del giudizio tributario.

La disciplina in questione, insieme alle ulteriori disposizioni di cui si tratterà nel prosieguo, determina, come già evidenziato in sede di ricostruzione della rilevanza nel giudizio *a quo*, una particolare situazione di soggezione di questo giudice e dell'intero corpo dei giudici tributari al potere discrezionale del MEF, per un aspetto (ma non il solo) non certo secondario quale la determinazione del compenso e delle sue modalità attuative.

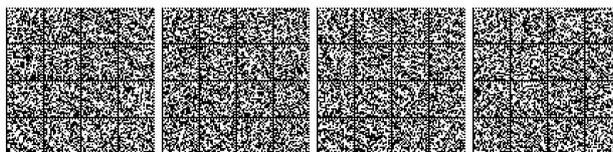
Situazione di soggezione (nell'*an* dell'aggiornamento nonché nel *quantum* e nelle modalità di erogazione) in cui i giudici tributari si trovano stabilmente a decidere con riguardo a tutti i tributi erariali, anche se gestiti non dalle Agenzie fiscali ma direttamente dal MEF.

Detta situazione appare, ad avviso di questo giudice, di assai dubbia compatibilità con i principi di indipendenza del giudice, garantiti anche ai giudici speciali e agli «estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia» *ex art.* 108 della Costituzione (*cfi*: Corte costituzionale, sentenza n. 87 del 2009) e soprattutto di indipendenza e imparzialità della funzione giurisdizionale ovvero del «giusto processo», in condizioni di «parità» tra le parti, dinanzi ad un giudice «terzo e imparziale» (art. 111 della Costituzione; nonché articoli 101, comma 2; art. 6 CEDU).

Ciò tanto più in quanto anche gli istituti (in particolare quello dell'astensione obbligatoria, oltre che facoltativa, *ex art.* 51 del codice di procedura civile), posti ordinariamente a presidio dell'imparzialità e indipendenza della funzione giurisdizionale per il singolo caso concreto, non possono utilmente operare, in presenza di una situazione di soggezione (nella specie, debitorio-creditoria) che involge paradossalmente l'intero plesso giurisdizionale remittente (anzi l'intera categoria dei giudici tributari); in definitiva e come già riferito, lo scrivente dovrebbe astenersi, ma, quale presidente della Corte di giustizia, non avrebbe altro giudice a disposizione cui poter assegnare il giudizio, in quanto tutti i componenti versano in situazione analoga di soggezione verso una delle parti del giudizio.

L'abnormità di detta situazione evidenzia dunque una manifesta violazione dei principi già evocati nonché del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97) della giustizia tributaria, realizzandosi una situazione di stallo istituzionale-processuale che è arduo risolvere se non pretermettendo la disciplina sull'astensione del giudice, posta invece a presidio dell'indipendenza e imparzialità della funzione giurisdizionale e della parità tra le parti del processo.

Ma soprattutto, la norma in questione evidenzia, in combinato disposto con quelle di seguito indicate *sub B*, problematiche di costituzionalità con riguardo ai principi costituzionali di giusto processo e di parità delle parti del processo (111 della Costituzione nonché 117, in correlazione con l'art. 6 CEDU e l'art. 47 CDFUE), trovandosi il Mef- creditore sostanziale e parte del giudizio, in una posizione certamente non pari-ordinata rispetto a quelle del contribuente e addirittura di supremazia rispetto al giudice.



In detta prospettiva internazionale ed eurounitaria, il principio costituzionale di terzietà e imparzialità quale *status* del giudice si completa e si esplicita nella prospettiva del cittadino e si declina, in una prospettiva di ermeneusi multilivello dell'art. 111 della Costituzione), quale «diritto» di «ogni persona» (prima che del giudice) «ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge».

Analogamente, l'art. 47 della CDFUE testualmente prevede il «diritto» di «ogni individuo» «a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge».

In detto quadro evolutivo della normativa internazionale-convenzionale ed eurounitaria (che rinviene ingresso costituzionale negli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione e nella stessa genesi dell'art. 111 della Costituzione), dunque, il diritto del cittadino a rivolgersi per la tutela dei propri diritti ad «un giudice terzo e imparziale», implica la necessità di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del giudice indipendentemente dallo status di quest'ultimo (ordinario o speciale, professionale o onorario), in quanto ciò che rileva è il diritto del cittadino ad una tutela piena ed effettiva, svincolata da condizionamenti impropri.

Da ultimo, si osserva per *incidens* che questa Corte non ignora le argomentazioni rese dalla Consulta nella recente sentenza n. 27/2022, ma ritiene che in detta sede non siano stati oggetto di scrutinio, anche in ragione della peculiarità del presente caso concreto (MEF parte anche formale-processuale del giudizio e situazione debitorio-creditoria verso il giudice), tutti i profili di costituzionalità riferiti nella presente ordinanza con riguardo all'art. 13 del decreto legislativo n. 546/1992.

B) Le ulteriori norme lesive dell'indipendenza e imparzialità del giudice tributario (intesi anche come diritto di ciascuna parte), del principio del giusto processo e di parità tra le parti del giudizio e del buon andamento della giustizia tributaria.

Lo stato di soggezione del giudice tributario (nonché del futuro ma codificato magistrato tributario) e di lesione dei principi del giusto processo (inteso anche come diritto del cittadino di potersi rivolgere ad un giudice indipendente e imparziale) e di parità tra le parti processuali descritto rispetto al Ministero dell'economia risulta altresì scolpito da ulteriori disposizioni di rango legislativo, la cui portata è stata addirittura paradossalmente implementata a seguito della recente riforma della giustizia tributaria (legge n. 130/2022), di seguito specificate:

a) Nomine e concorsi relative ai giudici e magistrati tributari (art. 9 del decreto legislativo n. 545/1992; art. 4-*ter* e 4-*quater* del decreto legislativo n. 546/1992; art. 20, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 44/2024).

In particolare, l'art. 9 del decreto legislativo n. 545/1992 (modificato dalla legge n. 130/2022), rubricato «Procedimenti di nomina dei componenti delle corti tributarie», prevede che «alla prima e successive nomine dei magistrati tributari nonché alle nomine dei giudici tributari di cui all'art. 1-*bis*, comma 1, si provvede con decreto del Ministro dell'economia e finanze», previa deliberazione conforme del CPGT.

Anche con riguardo al reclutamento dei futuri magistrati tributari professionali, l'art. 1-*bis* del decreto legislativo n. 546/92 (introdotto con la legge n. 130/2022) prevede, al comma 2, che i magistrati tributari «sono reclutati secondo le modalità previste dagli articoli da 4 a 4-*quater*», l'art. 4-*ter* del medesimo decreto legislativo prevede che il concorso (previa conforme deliberazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria) venga bandito dal Ministro dell'economia e finanze con proprio decreto; nel contempo, l'art. 4-*quater* della medesima fonte normativa attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze (previa conforme deliberazione del CPGT) il potere di nomina della commissione esaminatrice.

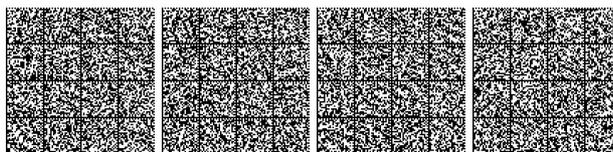
Inoltre, l'art. 1 della legge n. 130 prevede l'autorizzazione al Ministero dell'economia e delle finanze per assumere cento magistrati per l'anno 2023 mediante procedura di interpello (riservata ai magistrati ordinari e delle altre magistrature speciali non collocati in quiescenza e già presenti nel ruolo unico dei tributari) e successivamente, per gli anni fino al 2029, ulteriori magistrati tributari mediante pubblico concorso.

In buona sostanza i futuri concorsi per l'accesso all'intero organico della magistratura tributaria saranno autonomamente gestiti dal MEF, che bandirà le procedure e nominerà anche le commissioni di concorso.

Per giunta, da ultimo e nel quadro di una «esplosione» (della quale si dirà più innanzi) delle competenze del Mef in materia, l'art. 20, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 44/2023 ha inserito nell'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 300/1999, la lettera d-*bis*, che prevede, tra le altre competenze in materia «tributaria», che il MEF svolge le «funzioni di spettanza statale» nella «gestione amministrativa ed economica dei magistrati e giudici tributari».

Si tratta dunque di un ulteriore ampliamento delle competenze amministrative del Mef su tutta la magistratura tributaria, anche quella futura professionale.

b) Gestione del personale amministrativo e dei servizi di segreteria (art. 32 del decreto legislativo n. 545/1992; l'art. 20, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 44/2023).



1) In particolare, l'art. 32 del decreto legislativo n. 545/1992 prevede espressamente che tutto il personale di supporto delle Corti tributarie sia dipendente del Ministero delle Finanze (oggi *MEF*), senza assegnare alcuna funzione (neppure per l'assegnazione di obiettivi, indennità di risultato etc.) ai presidenti delle Corti e al CPGT.

Per giunta, l'art. 32 comma 2, prevede che il Ministero, senza neppure consultare i presidenti di Corte e il CPGT, «determina ogni anno le variazioni da apportare alle dotazioni del contingente in relazione alle variazioni del numero di sezioni e del flusso dei ricorsi presso ogni corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado».

Giusto per offrire una rappresentazione icastica della situazione gestionale in cui versano i presidenti delle Corti e lo stesso CPGT, il Mef decide autonomamente l'organico del personale amministrativo, le assunzioni di personale, i comandi e distacchi, le mobilità, i trasferimenti, i premi di produttività, etc.

In buona sostanza, i presidenti della Corte non hanno a disposizione alcuna leva gestionale per assicurare il buon andamento degli uffici, se non quella della «vigilanza» (generica e ben poco costruttiva), il cui esito può peraltro solo tradursi in una «segnalazione» al MEF per «i provvedimenti di competenza» (art. 15, decreto legislativo n. 545/1992) del Dicastero medesimo.

Anche per questo aspetto, l'art. 20, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 44/2024 ha inserito nell'art. 24, comma 1, la lettera d-*bis*, ove si prevede che il MEF svolge le «funzioni di spettanza statale» nei seguenti settori, ovvero, tra gli altri, «programmazione e gestione amministrativa dell'attività giudiziaria tributaria» nonché «gestione delle procedure di acquisizione di beni e servizi connessi al funzionamento delle corti di giustizia tributaria».

In proposito, pare appena il caso di rilevare come questa situazione di totale dipendenza gestionale dei giudici/magistrati tributari dal titolare del rapporto sostanziale (creditore e talora anche parte processuale) dedotto in giudizio non si riscontri in nessun'altra magistratura, ordinaria o speciale (anche «transitoria»), in cui il soggetto governativo di riferimento ha funzioni ben separate dall'attività giurisdizionale (nella Corte dei conti e nella Magistratura amministrativa vi è un autonomo segretariato generale che fa solo latamente capo alla Presidenza del Consiglio; nella magistratura militare il Ministero non è mai parte del giudizio) e in cui al magistrato - capo dell'ufficio viene ovviamente riconosciuto un potere di indirizzo e controllo più o meno ampio sull'andamento dell'ufficio, esteso alla gestione del servizio giustizia nel suo complesso, con la finalità di ottimizzare i risultati ed evitare che inefficienze anche dei servizi di supporto di cancelleria o segreteria gestiti da personale non magistratuale si ripercuotano sui tempi e modi dell'attività giudiziaria (*cf.*: Corte giust. Trib. II Lombardia ordinanza n. 50/2022).

c) Sistema informativo e servizi informatici anche relativi al processo tributario (art. 36 del decreto legislativo n. 545/1992; art. 20, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 44/2023).

Già l'art. 36 del decreto legislativo n. 545/1992, nell'istituire il servizio automatizzato per la gestione delle attività degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e del consiglio di presidenza, ha previsto che ad esso sia «preposto il centro informativo del dipartimento delle entrate», nonché che le modalità di gestione dei servizi automatizzati sono disciplinate da regolamento.

Peraltro, anche per questo aspetto, l'art. 20, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 44/2024 ha inserito nell'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 300/1999, la lettera d-*bis*, ove si prevede che il MEF svolge le «funzioni di spettanza statale» anche nel settore «gestione e sviluppo del sistema informativo della giustizia tributaria e del processo tributario telematico».

È superfluo sottolineare come, tanto più in ragione della progressiva implementazione del processo tributario telematico, l'affidamento delle competenze in via dominante al MEF lascia i presidenti di Corte di giustizia privi di adeguate leve gestionali.

d) La natura anfibia o proteiforme delle competenze del MEF (art. 37 del decreto legislativo n. 545/1992).

Queste incisive competenze «di supporto», autonomamente esercitate proprio dal MEF - creditore del rapporto tributario e talora anche parte processuale-formale del giudizio, sono altresì «completate» da competenze anche direttamente involgenti l'esercizio dell'attività giurisdizionale, contribuendo a disegnare un dicastero giuridico sui generis che, nell'ambito giudiziario tributario, viene ad assumere un'anomala natura anfibia e proteiforme, evidentemente non in linea con i principi di indipendenza/imparzialità del giudice e con quello di parità delle parti (*cf.*: Corte giust. Tribunale di II grado del Veneto, ordinanza n. 408/2022), essendo il Ministero «capace» di destreggiarsi potentemente e concorrentemente (come nessuna altra parte) nell'ambito dell'attività amministrativa (di varia tipologia), di difesa e processuale in senso stretto nonché di iniziativa legislativa (governativa).

In proposito, l'art. 37 del decreto legislativo n. 545/1992 prevede espressamente che «la direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze ... sentita quando occorre l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare quando si tratti di questioni sulle quali non vi sia un univoco orientamento giurisprudenziale, formula e propone al Ministro indirizzi per gli uffici periferici ai fini della



difesa dell'Amministrazione finanziaria, in ordine alle questioni rilevate ed esaminate, secondo criteri di uniforme e corretta interpretazione della legge», nonché «esamina l'attività di rappresentanza e difesa degli uffici periferici dinanzi alle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e, se necessario, impartisce le direttive del caso per la loro organizzazione».

Questa situazione si è plasticamente realizzata anche con riguardo al caso di specie, in cui questa Corte, che dipendente totalmente in via amministrativa (indennità, fondi, personale, beni strumentali, sistema informatico etc.) dal Ministero — ente creditore, si trova a dover decidere un giudizio in cui il Dicastero — parte anche in senso formale-processuale, dopo aver esaminato la giurisprudenza in merito, ha impartito la direttiva n. 2/DGT del 14 dicembre 2012, perorando la correttezza di una precisa interpretazione dell'istituto giuridico controverso, verosimilmente innescando altresì, sempre quale Ministero dell'economia — componente fondamentale di qualsiasi governo, la modifica normativa intervenuta con la legge di stabilità per il 2014, n. 147/2013 (fonte normativa di iniziativa legislativa governativa).

Si tratta peraltro di attività interpretativa «quasi autentica» che ordinariamente viene svolta anche e soprattutto dalle «vigilate e coordinate» (dal MEF) Agenzie fiscali, con circolari o atti amministrativi variamente denominati che trovano inevitabile e diuturno ingresso (pur non vincolando il giudice) nel contenzioso tributario.

e) L'istituzione/«promozione», nell'ambito del MEF, del Dipartimento della giustizia tributaria per la gestione delle vecchie e nuove competenze in materia. (art. 20, comma 2-ter del decreto-legge n. 44/2023, convertito nella legge n. 74/2023).

Si evidenzia altresì, da ultimo, come l'estrema ampiezza e la progressiva implementazione (paradossalmente, anche a seguito della istituzione formale della magistratura tributaria professionale) delle competenze del MEF in materia di giustizia tributaria ha assecondato l'esplosione del relativo plesso organizzativo, che da unica Direzione centrale del Dipartimento delle finanze è stato promosso a struttura Dipartimentale del MEF.

Infatti, l'art. 20 (significativamente rubricato «Disposizioni per il potenziamento e la funzionalità del Ministero dell'economia e delle finanze»), al comma 2-ter, ha istituito un nuovo «Dipartimento della giustizia tributaria», «deputato allo svolgimento delle attività individuate dall'art. 24, comma 1, lettera d-bis), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, introdotta dal comma 1, lettera b), del presente articolo... il Dipartimento della giustizia tributaria è articolato in una direzione generale, due direzioni centrali, una posizione di livello dirigenziale generale di consulenza, studio e ricerca e diciotto uffici dirigenziali non generali, nonché in centoventiquattro uffici di segreteria delle Corti di giustizia tributaria di cui al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, di cui trentacinque di livello dirigenziale non generale e 89 di livello non dirigenziale. La dotazione organica dirigenziale del Dipartimento della giustizia tributaria è determinata in quattro posti di funzione dirigenziale di livello generale, di cui un capo del Dipartimento, nonché in cinquantacinque posti di funzione dirigenziale di livello non generale, di cui diciotto presso gli uffici centrali...».

Il legislatore ha in sostanza ritenuto che le ulteriormente implementate competenze del MEF richiedessero una «esplosione», per qualità (struttura dipartimentale) e quantità (basti pensare al numero dei direttori generali e dei dirigenti), della struttura burocratica ministeriale, che appare tuttavia non ragionevole e contraria al principio costituzionale di buon andamento (art. 3 e 97 della Costituzione), sia in quanto funzionale a sostenere quel descritto complesso di funzioni proteiformi ed autoreferenziali disegnate dal legislatore sia in quanto evidentemente incoerente (anche in termini di maggiore spesa pubblica) rispetto all'assetto della magistratura tributaria disegnato dalla legge n. 130/2022, composta a regime da poco più di 500 magistrati tributari in tutta Italia (a fronte degli attuali circa 3.000 giudici tributari).

In definitiva, l'insieme della disciplina legislativa esaminata disegna il quadro di un attore istituzionale predominante della giustizia tributaria, il Ministero dell'economia e delle finanze, che domina (una sorta di diarchia conflittuale scanzante, a tutto svantaggio dell'istituzionalmente esangue CPGT e dei giudici tributari) la partita del processo e della giustizia tributaria giocando contemporaneamente su più tavoli, ovvero quello finanziario-organizzativo, quello della gestione del personale amministrativo e giudiziario (compresi i compensi dei giudici tributari), quello degli studi e monitoraggi sul contenzioso tributario, quello delle circolari interpretative su norme sostanziali e processuali tributarie, quello politico e dell'iniziativa legislativa sui decreti legge (quale ministero centrale nell'ambito di qualsivoglia governo), quello sostanziale del rapporto tributario (essendo titolare del credito tributario) e quello processuale anche diretto quanto il tributo è gestito direttamente dal Mef e non anche mediante enti vigilati e coordinati.

Dinanzi a questo panorama istituzionale, la cui irragionevolezza viene ormai da qualche decennio denunciata da univoca dottrina, appaiono non irragionevoli le questioni di costituzionalità già rassegnate, innanzitutto con riguardo alla necessaria indipendenza e autonomia della magistrature speciali e prima ancora della funzione giurisdizionale (giusto processo e parità delle parti), per come previsto dagli articoli della carta fondamentale n. 101 comma 2, 104, 108 (per le magistrature speciali), 110, nonché 10, 11 e 117, questi ultimi in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui prevede il diritto che ogni causa sia esaminata «da un tribunale indipendente e imparziale», nonché con riferimento all'art. 47 della CDFUE (essendo i tributi materia anche unionale), nella parte in cui prevede che «Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente... da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge».



In proposito, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che «il requisito essenziale posto dalla Costituzione a presidio del retto esercizio della funzione giurisdizionale» è proprio «quello della indipendenza del giudice, la cui attività deve essere immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione formale o sostanziale ad altri organi, e deve altresì essere libera da, prevenzioni, timori, influenze, che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza» (sentenza n. 128 del 1974).

Peraltro, secondo giurisprudenza costituzionale, i principi di autonomia e indipendenza dei giudici e della funzione giurisdizionale da ogni altro potere devono conformare non soltanto la sostanza delle funzioni, ma anche la loro apparenza nei confronti della collettività, che ha diritto ad avere e a poter maturare la ragionevole rappresentazione di un giudice terzo ed imparziale e non già dipendente ovvero soggetto comunque al potere di influenza di una delle parti del processo.

Aspetto del principio che peraltro si coniuga e si completa con la menzionata disciplina Costituzionale (111 Cost.: «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale»), oltre che internazionale, sul giusto processo, con particolare riguardo per il principio della «parità delle parti», che la descritta situazione altera vistosamente.

Infatti, come già sottolineato, i principi costituzionali di giusto processo e di parità delle parti si completano con il disposto dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 47 CDFUE, norme nelle quali il principio costituzionale di terzietà e imparzialità quale status del giudice si sublima e si esplicita nella prospettiva del cittadino e si declina quale «diritto» di «ogni persona» (prima che del giudice) «ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge».

In detto quadro evolutivo della normativa internazionale-convenzionale ed eurounitaria (che rinviene ingresso costituzionale negli articoli 10, 11 e 117 della Costituzione), dunque, il diritto soggettivo di ciascuna persona a rivolgersi per la tutela dei propri diritti ad «un giudice terzo e imparziale», implica la necessità di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del giudice indipendentemente dallo *status* di quest'ultimo (professionale o onorario), in quanto ciò che rileva (quantomeno concorrentemente) è il diritto individuale dei consociati ad una tutela piena ed effettiva, in quanto svincolata da condizionamenti impropri.

In definitiva, secondo la riferita disciplina internazionale, l'indipendenza e l'imparzialità sono anche un requisito necessario per garantire ai singoli, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (vi sono tributi a disciplina comunitaria) e Convenzionale CEDU, il diritto fondamentale a un giudice indipendente e imparziale, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione (v., in tale senso, segnatamente, sentenza del 26 marzo 2020, *Riesame Simpson/ Consiglio e HG/Commissione*, C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punti 70 e 71 nonché giurisprudenza ivi citata) e dalla CEDU.

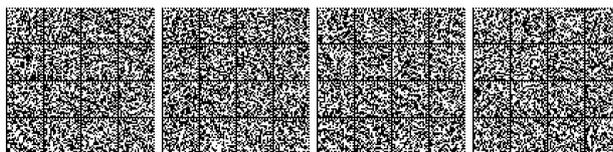
La nozione di indipendenza si declina peraltro in due aspetti, l'uno di carattere esterno, che impone che il giudice eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, anche indirettamente.

È dunque necessario che i giudici «si trovino al riparo da eventuali tentazioni di cedere ad interventi (come può ben essere un aumento o la diminuzione discrezionale dei compensi, n.d.r.) o pressioni esterni che possano mettere a repentaglio la loro indipendenza» [Sentenza della Corte, Grande Sezione, del 24 giugno 2019, *Commissione/Polonia* (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531), punto 112 e giurisprudenza ivi citata].

Nel contempo, i giudici devono godere di autonomia finanziaria rispetto al potere esecutivo e al potere legislativo, cosicché, ad esempio, le loro retribuzioni (in senso lato) siano adeguate alla natura delle loro funzioni giurisdizionali. Ciò significa, inoltre, che tali retribuzioni non devono essere ridotte (se non dalla tassazione generalmente applicabile) nel corso del loro mandato (si è già riferito della discrezionalità del Mef in materia di indennità del giudice tributario).

L'altro aspetto, quello interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica (sentenze del 19 settembre 2006, *Wilson* C-506/04, EU:C:2006:587, punti da 49 a 52 e sentenza della Grande sezione già citata, del 24 giugno 2019, punti 121 e 122, e giurisprudenza citata).

Peraltro, il principio di indipendenza impone la predisposizione di garanzie che assicurino che il giudice appaia (oltre che *sia*) indipendente (Corte EDU, 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sa c. Portogallo*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 e giurisprudenza ivi citata), con la precisazione, a quest'ultimo riguardo, che viene in rilievo la fiducia stessa che ogni giudice deve ispirare ai singoli in una società democratica (v., in tal senso, Corte EDU, 21 giugno 2011, *Fruni c. Slovacchia*, CE: ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).



Come già accennato, la situazione italiana della giustizia tributaria risulta ormai fermamente stigmatizzata, in particolare per la posizione istituzionale e funzionale del MEF, da univoca dottrina, tanto più in quanto la collettività percepisce diffusamente (fatto notorio evidenziato da miriadi di articoli giornalistici) la situazione di dominanza dell'amministrazione finanziaria.

Del resto, la situazione istituzionale in cui versano le Corti di giustizia tributaria non appare propriamente coerente rispetto a quanto previsto dalla Carta Costituzionale e dalle riferite norme internazionali.

Prevedere che il creditore di un rapporto obbligatorio *sub iudice* (in specie caratterizzato da penetranti poteri pubblicistici nella sua attuazione), per giunta parte processuale anche in senso formale (come nel caso di specie), gestisca amministrativamente e soprattutto finanziariamente i giudici, possa determinarne discrezionalmente il compenso, assegni alle Corti le risorse finanziarie, gestisca del tutto autonomamente il personale di supporto, interpreti la normativa fiscale anche processuale, influisca (in quanto componente eminente di qualsivoglia governo) nell'iniziativa legislativa processuale e sostanziale tributaria significa evidentemente abbandonare il giudice in una condizione istituzionale e anche di coscienza certamente non commendevole e soprattutto finisce per confinare il cittadino-contribuente (e parte processuale) in una situazione «civile-esistenziale», prima che giuridico-processuale, dai contorni non propriamente confacenti ad un Paese civile come l'Italia.

*P. Q. M.*

*La Corte di giustizia tributaria di I grado di Messina, Sez. I, in composizione monocratica,*

*visto l'art. 23 della legge 1° marzo 1953, n. 87;*

*ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle esposte questioni di costituzionalità in ordine alle disposizioni di rango legislativo già indicate:*

*1) Sospende il presente giudizio;*

*2) Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, a cura, della segreteria di questa Corte, che provvederà, altresì, alla comunicazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e ad ogni altro incombente previsto dal predetto art. 23.*

*Il Giudice: LONGO*

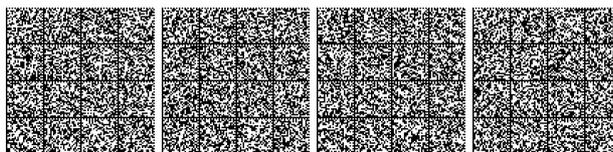
23C00169

N. 129

*Ordinanza del 5 aprile 2023 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Campobasso sui ricorsi riuniti proposti da S. P. A. di P. P. & c. sas e P. P. contro Agenzia dogane e monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso*

**Tributi – Imposta regionale sulla benzina per autotrazione - Norme della Regione Molise – Istituzione dell'imposta – Previsione che in caso di omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta entro il termine previsto, si applica la sanzione amministrativa del 50 per cento calcolata sull'importo non versato o tardivamente versato e gli interessi moratori, nella misura fissata per l'interesse legale.**

– Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, a decorrere dal 1° gennaio 2005), art. 4, come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge regionale 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018).



## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI CAMPOBASSO

## SEZIONE I

Riunita in udienza il 14 marzo 2023 alle ore 10,00 con la seguente composizione collegiale:

Di Giacomo Vincenzo, presidente;

Marolla Angelo, relatore;

Candela Anna, giudice,

in data 14 marzo 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 360/2019 depositato il 20 maggio 2019, proposto da P.P. difeso da Maurizio De Nardis - DNRMRZ51B16G482B ed elettivamente domiciliato presso avvmauriziodenardis@puntopec.it

Contro Agenzia delle dogane e monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso - Contrada Santa Maria De Foras - 86100 Campobasso CB, elettivamente domiciliato presso dogane.campobasso@pec.adm.gov.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di provvedimento irrogazione sanzioni n. ... sul ricorso n. 361/2019 depositato il 20 maggio 2019, proposto da S. p. A. di P.P. & C. S.a.s. - difeso da Maurizio De Nardis - DNRMRZ51B16G482B, rappresentato da P.P. - rappresentante difeso da Maurizio De Nardis - DNRMRZ51B16G482B ed elettivamente domiciliato presso avvmauriziodenardis@puntopec.it

Contro Agenzia delle dogane e monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso - Contrada Santa Maria De Foras - 86100 Campobasso CB, elettivamente domiciliato presso dogane.campobasso@pec.adm.gov.it

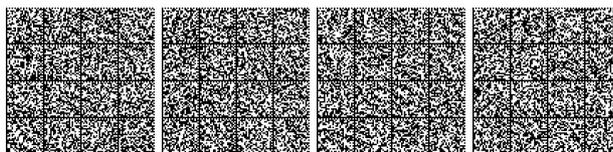
Avente ad oggetto l'impugnazione di provvedimento irrogazione sanzioni n. ... a seguito di discussione in pubblica udienza;

## ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Con provvedimento prot. n. ... in data ..., l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dogane di Campobasso irrogava sanzioni a carico della ... - S. p. A. di P.P. e C. S.a.s. e della sua socia accomandataria per il ritardo nel pagamento dell'IRBA, Imposta regionale sulla benzina per autotrazione, istituita dalla Regione Molise con legge regionale 31 dicembre 2004, n. 38. Il provvedimento veniva emesso ai sensi dell'art. 4 di tale legge, che, per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta, entro il termine del giorno 15 del mese successivo a quello di riferimento, prevede che sia irrogata la sanzione del 50%, calcolata sull'importo non versato o tardivamente versato, nonché gli interessi moratori, commisurati al tasso legale di interesse.

Il provvedimento veniva impugnato dalla ... (ricorso n. 361/19 R.G.R.) e dalla socia accomandataria, sig.ra P.P., destinataria della sanzione (ricorso n. 360/19 R.G.R.), sia quanto alla sanzione — di cui eccepiva l'illegittimità, in particolare sotto il profilo che la norma regionale applicata parificava il ritardato pagamento al mancato versamento, prevedendo la stessa una sanzione unica per entrambe le ipotesi — e sia quanto agli interessi di mora — dei quali eccepiva che gli stessi non venivano commisurati alla quantità di tempo nel quale si prolungava l'inadempimento, ma determinati in maniera fissa —.

La ricorrente chiedeva di disapplicare la norma regionale, in quanto in contrasto con la legge delega, costituita dalla legge 14 giugno 1990, n. 158, art. 6, comma 1, lettera c), cui facevano seguito il decreto legislativo n. 398/1990, articoli 17, 18 e 19, e la legge 28 dicembre 1995, art. 3, comma XIII. Quest'ultima legge, a dire della ricorrente, delegava il legislatore regionale a prevedere la sanzione pecuniaria (dal 50% al 100%), riconnessa alla sola ipotesi dell'evasione del tributo, mentre indennità di mora e interessi andavano applicati nel caso di ritardato pagamento, come previsto nella legge delega, che disponeva appunto che «le modalità di accertamento, i termini di versamento dell'imposta nelle casse regionali, le sanzioni, da determinare in misura compresa tra il 50% ed il 100% del tributo evaso, le indennità di mora e gli interessi per il ritardato pagamento dovranno essere disposti da ciascuna regione con propria legge».



La ... invitava altresì la commissione a verificare in ogni caso la costituzionalità della norma regionale, prima di farne applicazione, e, se del caso, a sollevare questione di legittimità costituzionale, stante il fatto che lo stesso trattamento sanzionatorio era previsto sia per l'ipotesi del ritardato che dell'evaso pagamento. Altra soluzione prospettata dalla ricorrente, secondo i canoni di una interpretazione costituzionalmente orientata, è quella di ritenere inapplicabile la legge emessa dalla Regione Molise, in contrasto con la legge delega.

Eccepiteo, ancora, il difetto di motivazione dell'atto impugnato, la ricorrente da ultimo evidenziava, a ulteriore riprova dell'illegittimità dell'imposta, che la Commissione dell'Unione europea ha costituito in mora l'Italia, chiedendo l'abolizione dell'IRBA.

Si costituiva in giudizio l'Agenzia delle dogane - Direzione interregionale per la Puglia, il Molise e la Basilicata - Ufficio delle dogane di Campobasso, che ribadiva la legittimità del proprio operato. Subordinatamente, chiedeva rideterminarsi la sanzione secondo il principio di proporzionalità, riaffermato in molteplici decisioni della Corte di giustizia europea.

Questa Commissione, con due sentenze, della seconda e della terza sezione (le n. 614/3/2017 e 978/2/2017), aveva ritenuto di fare disapplicazione della norma regionale, ritenuta illegittima, annullando i provvedimenti impugnati.

La controversia veniva trattata all'udienza del 15 novembre 2019 innanzi a questa sezione, che riteneva di sollevare questione di legittimità innanzi alla Corte costituzionale per i motivi di diritto che così si esplicitavano:

«Il provvedimento impugnato appare legittimo alla luce della norma di cui all'art. 4 della legge regionale 31 dicembre 2004, n. 38, che prevede la stessa sanzione sia per il caso dell'omesso pagamento, che per quello del ritardato pagamento. Dunque, sulla base di detta disposizione di legge, il ricorso andrebbe rigettato.

Senonché, a giudizio di questa commissione, una tale decisione sarebbe ingiusta, non essendovi proporzione tra le sanzioni irrogate, in egual misura, per casi diversi, dovendosi ritenere che una cosa sia il mancato pagamento, altra cosa sia il ritardato pagamento, sia sotto il profilo del danno subito dall'ente beneficiario dei proventi del tributo, sia sotto quello della disparità di trattamento.

Allo stesso modo appare ingiusto prevedere l'applicazione degli interessi di mora in misura fissa e non proporzionata alla misura del ritardo, in caso di ritardato versamento.

Sembrirebbe anche che la legge regionale suindicata abbia violato i criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative.

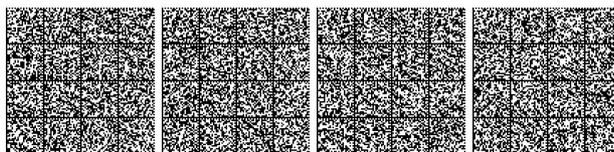
Nelle precedenti decisioni delle sezioni 2 e 3 di questa Commissione si è ritenuto di disapplicare la legge regionale in quanto illegittima.

Tale tipo di soluzione non viene condivisa da questo Collegio, anche alla luce della giurisprudenza della Consulta, che in diverse occasioni ha statuito che il giudice ordinario non può disapplicare leggi regionali, pena l'instaurazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (v. Corte costituzionale 14 giugno 1990, n. 285; 4 giugno 1997, n. 163; 28 aprile 2004, n. 129).

Disapplicazione vi sarebbe anche nel caso di rideterminazione della sanzione "secondo un criterio di graduazione che tenga conto del principio di proporzionalità", come richiesto, in via subordinata, dall'Agenzia delle dogane, sulla scorta dei principi fissati dalla Corte di giustizia europea e dalla Corte di cassazione (v. Cassazione n. 14767/15; Corte di giustizia 22 marzo 2017, n. 497; Corte di giustizia 26 marzo 2015, causa C-499/13 punto 48; Corte di giustizia causa C-259/12, punto 38; Corte di giustizia 17 luglio 2014 causa C-272/13).

In particolare, nella decisione n. 497/17 la Corte di giustizia afferma: "... affinché sia rispettato il principio di proporzionalità, occorre anche che l'importo di sanzione previsto non ecceda i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti".

Ma una tale rideterminazione presupporrebbe un non tener conto, non già della sanzione applicata, bensì della norma regionale che fissa l'ammontare della stessa sanzione e comporterebbe una indebita sostituzione dell'organo giudicante al legislatore regionale.



Da quanto dedotto dalla resistente emerge comunque la consapevolezza, da parte della stessa, della ingiustizia di una sanzione uguale applicata a casi differenti.

Ed, in realtà, la norma in esame non si sottrae al sospetto di illegittimità costituzionale, trattando essa nello stesso modo situazioni molto diverse tra loro, sia sotto il profilo del danno erariale, che sotto il profilo della parità di trattamento dei contribuenti che, in relazione a due diversi comportamenti illegittimi (ritardo o evasione), vengono sanzionati allo stesso modo, non essendovi in alcun modo una valutazione della diversa gravità degli stessi comportamenti.

Anche gli interessi moratori andrebbero proporzionati alla durata del ritardo e non stabiliti in misura fissa (interesse legale annuale sull'intero ammontare dell'imposta).».

Alla luce di queste considerazioni, dunque, questa Commissione riteneva di dover sollevare questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, come modificato dalla Legge regionale 30 gennaio 2018 n. 2, dubitando essa della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, come modificato dalla legge regionale 30 gennaio 2018, n. 2, in relazione alla norma costituzionale di cui all'art. 3 (principi di uguaglianza e proporzionalità: v. Corte costituzionale n. 88/19), per «la irragionevole equiparazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, di situazioni tra loro diseguali» (v. Corte costituzionale 12 aprile 2005, n. 144) e per la mancata proporzione degli interessi moratori alla durata del ritardo.

In conseguenza, ordinava la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica dell'ordinanza alle parti in causa, al presidente della giunta regionale ed al presidente del consiglio regionale della Regione Molise.

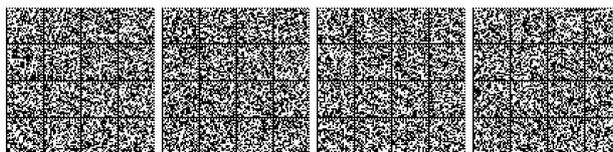
Con ordinanza n. 231, depositata in cancelleria in data 17 novembre 2022, la consulta rilevava che la legge 30 dicembre 2020, n. 178, all'art. 1, comma 628, aveva stabilito l'abrogazione di tutte le disposizioni statali recanti disposizioni sull'imposta regionale sulla benzina per autotrazione e che, a sua volta, anche la norma regionale di cui all'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, come modificato dalla legge regionale 30 gennaio 2018, n. 2, era stata abrogata dall'art. 6, comma 6 della legge regionale del Molise 30 dicembre 2020, n. 20.

In conseguenza chiedeva al giudice remittente di valutare l'incidenza delle modifiche legislative intervenute sulla fattispecie oggetto del giudizio in esame e di verificare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni già sollevate alla luce del mutato quadro normativo, determinatosi per effetto del *ius superveniens* di cui alla legge n. 178 del 2020 e alla legge regionale del Molise n. 20 del 2020.

Questa Corte di giustizia tributaria, riesaminata la questione, pur alla luce del mutato contesto normativo, ritiene che sussista tuttora il dubbio di costituzionalità della norma di cui all'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, come modificato dalla legge regionale 30 gennaio 2018, n. 2, in quanto la stessa norma sarebbe comunque applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie in esame, dal momento che — come rilevato dalla stessa consulta — «nella legge n. 178 del 2020 è contenuta una norma transitoria che fa salvi “gli effetti delle obbligazioni tributarie già insorte” (art. 1, comma 628) e una disciplina transitoria si rinviene anche nell'art. 6, comma 6 della legge regionale Molise n. 20 del 2020, a mente del quale “[a] far data dal 1° gennaio del 2021 è abrogata la legge regionale 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005)”».

In applicazione delle disposizioni transitorie richiamate, dunque, ai fatti contestati dalla Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dogane di Campobasso, con il provvedimento impugnato, si applicavano — e si devono ritenere correttamente applicate — le disposizioni che all'epoca erano ancora vigenti, essendo stata abrogata la legge regionale 31 dicembre 2004, n. 38, soltanto a far data dal 1° gennaio del 2021. E dunque le sanzioni e gli interessi moratori andavano irrogati nella misura prevista dalla legge all'epoca in vigore, mentre è precluso a questa Corte fare disapplicazione delle disposizioni in esame, dal momento che una tale disapplicazione comporterebbe l'instaurazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Ed è anche precluso alla Corte di giustizia Tributaria rideterminare la sanzione secondo un principio di proporzionalità, dal momento che questo darebbe luogo ad una indebita sostituzione dell'organo giudicante al legislatore regionale.

Tutto questo anche alla luce degli arresti giurisprudenziali già richiamati nella precedente ordinanza di remissione, che ancora si richiamano e si condividono.



Stando così le cose, il provvedimento irrogato, legittimo dal punto di vista normativo, appare ingiusto, dovendosi confermare tutte le valutazioni fatte in detta precedente ordinanza e che si ripropongono.

Non vi è infatti proporzione tra le sanzioni irrogate, in eguale misura, per casi diversi, dovendosi ritenere che una cosa sia il mancato pagamento, altra cosa sia il ritardato pagamento, sia sotto il profilo del danno subito dall'ente beneficiario dei proventi del tributo, sia sotto quello della disparità di trattamento.

Allo stesso modo appare ingiusto prevedere l'applicazione degli interessi di mora in misura fissa e non proporzionata alla misura del ritardo, in caso di ritardato versamento.

E, dunque, questa Corte dubita tuttora della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, come modificato dalla legge regionale 30 gennaio 2018, n. 2, in relazione alla norma costituzionale di cui all'art. 3 (principi di uguaglianza e proporzionalità: v. Corte costituzionale n. 88/19), per «la irragionevole equiparazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, di situazioni tra loro diseguali» (v. Corte costituzionale 12 aprile 2005, n. 144) e per la mancata proporzione degli interessi moratori alla durata del ritardo.

Sembrerebbe anche che la legge regionale suindicata abbia violato i criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative.

*P. Q. M.*

*Sospende il presente giudizio e*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della segreteria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, al presidente della giunta regionale ed al presidente del consiglio regionale della Regione Molise.*

Campobasso, 14 marzo 2023

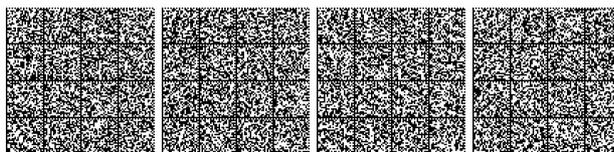
*Il presidente e relatore*

23C00170

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-040) 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://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](mailto: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.





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 3 1 0 0 4 \*

€ 5,00

