

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 11

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 marzo 2024

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. 35. Ordinanza 7 febbraio - 7 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Rilascio di autorizzazioni non cedibili per l'esercizio di NCC a Ferrovie della Calabria srl, nel limite massimo di duecento autovetture - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Questione strettamente connessa ad altra logicamente pregiudiziale, relativa alle modalità di affidamento delle autorizzazioni stesse, condizionata alla piena operatività del registro pubblico informatico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle di autorizzazione per il servizio di NCC - Denunciata violazione del principio di proporzionalità e di libera iniziativa economica, anche in relazione al diritto europeo - Autorimessione alla Corte costituzionale della questione pregiudiziale - Sospensione del giudizio principale - Notifiche conseguenti.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, art. 10-*bis*, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 41 primo e secondo comma, e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49.....

Pag. 1

N. 36. Sentenza 7 febbraio - 7 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Servizio di taxi - Norme della Regione Calabria - Possibilità, per i Comuni, su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi che svolgano l'attività in forma individuale o in cooperative di produzione e lavoro o in cooperative di servizi o in consorzi tra imprese artigiane e in tutte le altre forme previste dalla legge, di prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando apposite autorizzazioni - Asserita estensione anche a coloro che esercitano il servizio di noleggio con conducente (NCC) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37, art. 2, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).....

Pag. 6

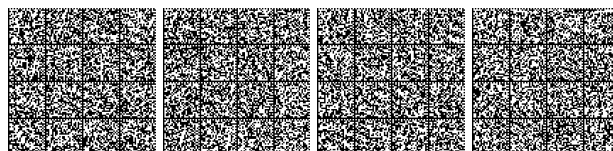
N. 37. Sentenza 7 febbraio - 7 marzo 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse dal senatore Mario Michele Giarrusso per il quale è pendente processo penale presso il Tribunale di Catania per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 16 febbraio 2022 - Conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Catania nei confronti del Senato della Repubblica - Non spettanza del potere del Senato di deliberare che le condotte contestate costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato, nella parte in cui si riferisce a tali condotte.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-*ter*, n. 14).
- Costituzione, art. 68, primo comma.....

Pag. 12



N. 38. Sentenza 24 gennaio - 8 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Indennità di mobilità - Corresponsione rateale - Compatibilità con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma - Esclusione, secondo l'interpretazione data dal diritto vivente - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 7, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 41, primo comma.....

Pag. 17

N. 39. Sentenza 24 gennaio - 11 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020 - Difformità dei saldi contenuti rispetto a quanto accertato nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale - Violazione dei principi dell'obbligo di copertura delle leggi, dell'equilibrio di bilancio, della sana e corretta gestione finanziaria nonché dei principi dettati nella materia di competenza legislativa esclusiva dell'armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 - Utilizzo dei dati contabili non correttamente quantificati nella legge di approvazione del rendiconto regionale 2020 - Conseguente sottostima del risultato di amministrazione 2020 e indebito ampliamento della spesa - Violazione dei principi dell'obbligo di copertura delle leggi, dell'equilibrio di bilancio, della sana e corretta gestione finanziaria nonché dei principi dettati nella materia di competenza legislativa esclusiva dell'armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6, artt. 4, 6, 9 e 12; legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7, artt. 1, 3, 4 e 5, quest'ultimo come modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8.
- Costituzione, artt. 81, primo e terzo comma, 97, primo comma, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma.

Pag. 28

N. 40. Sentenza 6 febbraio - 11 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (Forze di) - Guardia di finanza - Ammissione al concorso per la partecipazione al corso per la promozione a finanziere - Cause di esclusione dall'arruolamento - Previsione, tra le altre, della guida in stato di ebbrezza costituente reato - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, art. 6, comma 1, lettera i).
- Costituzione, artt. 3, 4, 27, terzo comma, 35, 51 e 97.....

Pag. 40

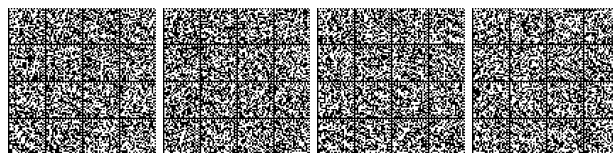
N. 41. Sentenza 24 gennaio - 11 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento penale - Richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione del reato - Avviso da parte del pubblico ministero alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa - Omessa previsione, diversamente da quanto previsto per particolare tenuità del fatto - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- Codice di procedura penale, art. 411, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo e terzo comma.....

Pag. 52



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Concessioni di piccole derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modifica alla legge regionale n. 26 del 2004 – Previsione che qualora il concessionario di derivazioni ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione, la durata della concessione, previa istanza del concessionario, è allineata al periodo incentivante di riconoscimento degli incentivi, ferma restando la durata massima trentennale prevista dal regio decreto n. 1775 del 1933.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 28 dicembre 2023, n. 17 (Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2024), art. 3.

Pag. 65

- N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 febbraio 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Comuni, Province e Città metropolitane – Consiglieri metropolitani – Norme della Regione autonoma Sardegna - Prevista corresponsione di un’indennità equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana, ai sensi e per gli effetti dell’art. 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000 – Prevista equiparazione dei consiglieri metropolitani delegati dal sindaco metropolitano, ai sensi e per gli effetti del medesimo art. 82, ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani *pilotis* e dei locali al piano terra – Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2023 – Previsione che consente tali interventi in edifici adibiti ad uso abitativo, anche superando gli indici volumetrici e i limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle norme urbanistico-edilizie comunali e regionali vigenti.

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Borse di studio regionali – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2020 – Previsione che l’erogazione della borsa di studio, in base a quanto previsto dall’art. 8 della legge n. 401 del 2000, avviene secondo le medesime modalità previste dall’art. 35 del decreto legislativo n. 368 del 1999 per gli specializzandi medici – Prevista erogazione della borsa di studio regionale nella misura e negli importi previsti per i contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali – Prevista attribuzione del finanziamento regionale direttamente alle università beneficiarie.

Contratti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione autonoma Sardegna, in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – Modifica della legge regionale n. 8 del 2018 – Previsione che, per i contratti di cui al comma 1 dell’art. 37 della medesima legge regionale, costituisce requisito di ammissione dell’offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all’offerta tecnica stessa.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17 (“Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie”), artt. 3, commi 1 e 2; 4, comma 1, lettera a); 5, comma 47, lettera a); 7, comma 16.

Pag. 70



- N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche all’art. 56 della legge regionale n. 9 del 2023 – Previsione che autorizza la Giunta regionale a incrementare la spesa per l’acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011 – Previsione che non rientrano nei limiti gli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto alla spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l’acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011.
 – Legge della Regione autonoma Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21 (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023), art. 5. Pag. 76
- N. 28. Ordinanza del Tribunale di Modena del 14 dicembre 2023
Reati e pene - Reato di rapina - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione che la pena comminata possa essere diminuita, in misura non eccedente un terzo, quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.
 – Codice penale, art. 628, commi primo e secondo. Pag. 80
- N. 29. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l’Umbria del 13 febbraio 2024
Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente – Norme della Regione Umbria – Istituzione del ruolo dei conducenti adibiti a servizi pubblici non di linea – Requisiti per l’iscrizione – Previsione che l’aspirante deve dimostrare di esser residente in uno dei comuni della Regione Umbria.
 – Legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l’attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), art. 6, comma 1, lettera i), aggiunta dall’art. 1 della legge regionale 3 marzo 2000, n. 15 (Integrazione della L.R. 14 giugno 1994, n. 17. Norme per l’attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea). Pag. 89
- N. 30. Ordinanza del Giudice di pace di Nola del 17 febbraio 2023
Circolazione stradale – Codice della strada - Autostrade e strade per il cui uso sia dovuto il pagamento di un pedaggio – Disciplina – Modalità di esazione del pedaggio – Sanzioni – Soggetti accertatori.
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 176, commi 11 e 21. Pag. 95
- N. 31. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria dell’11 gennaio 2024
Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell’art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l’amministrazione impositrice di decidere in relazione all’eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.
 – Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.



Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l’eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all’organo giurisdizionale che ha dichiarato l’estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all’impugnazione del diniego.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201.

Pag. 96

N. 32. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Firenze del 17 gennaio 2024

Reati e pene - Aiuto al suicidio - Non punibilità, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, di chi, alle condizioni e con le modalità stabilite nella medesima sentenza, agevola l’esecuzione del proposito di suicidio - Denunciata necessità che la non punibilità di chi agevola l’altrui suicidio sia subordinata alla circostanza che l’aiuto sia prestato a una persona “tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale”.

- Codice penale, art. 580, come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019.

Pag. 107





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 35

Ordinanza 7 febbraio - 7 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Rilascio di autorizzazioni non cedibili per l'esercizio di NCC a Ferrovie della Calabria srl, nel limite massimo di duecento autovetture - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Questione strettamente connessa ad altra logicamente pregiudiziale, relativa alle modalità di affidamento delle autorizzazioni stesse, condizionata alla piena operatività del registro pubblico informatico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e di quelle di autorizzazione per il servizio di NCC - Denunciata violazione del principio di proporzionalità e di libera iniziativa economica, anche in relazione al diritto europeo - Autorimessione alla Corte costituzionale della questione pregiudiziale - Sospensione del giudizio principale - Notifiche conseguenti.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, art. 10-*bis*, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 41 primo e secondo comma, e 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 24 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 giugno 2023, depositato in cancelleria il 27 giugno 2023, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.



Ritenuto che, con ricorso notificato il 23 giugno 2023 e depositato il successivo 27 giugno (reg. ric. n. 20 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 24 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)», in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione;

che la disposizione impugnata stabilisce, al comma 1: «[a]l fine di fronteggiare l'incremento della domanda e garantire i servizi di trasporto in considerazione dell'aumento dei flussi turistici verso la Calabria, il competente dipartimento, considerata la valenza regionale del servizio, rilascia alla Ferrovie della Calabria S.r.l.», già abilitata allo svolgimento del servizio di noleggio di autobus con conducente, «titoli autorizzatori non cedibili, nell'ambito del territorio della Regione Calabria», ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente (d'ora innanzi: NCC) di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea); al comma 2, che tali autorizzazioni sono rilasciate «nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge»;

che il ricorrente ritiene che l'impugnato art. 1 - disponendo il rilascio delle suddette autorizzazioni e individuando direttamente il destinatario delle stesse, a prescindere dalla pubblicazione di un bando di «pubblico concorso» - violi, anzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia «tutela della concorrenza», perché si porrebbe in conflitto, per un verso, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992 e, per altro verso, con l'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12;

che, quanto al primo profilo della suddetta censura, la difesa statale evidenzia, in particolare, che il legislatore regionale avrebbe individuato direttamente il beneficiario delle autorizzazioni de quibus, precludendo la competizione tra gli operatori economici del settore prevista dalle richiamate norme interposte, secondo cui i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano previa pubblicazione di un «bando di pubblico concorso»;

che, quanto al secondo profilo della stessa censura, la difesa statale osserva che l'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, al comma 3 prevede l'istituzione, entro un anno dall'entrata in vigore del medesimo decreto-legge, di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio di taxi e di quelle titolari di autorizzazione per il servizio di NCC, affidando poi a un apposito decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'individuazione delle specifiche tecniche di attuazione e delle modalità di registrazione delle suddette imprese; quindi, al comma 6, stabilisce che, «fino alla piena operatività» di detto archivio informatico, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC con autovettura, motocarrozzetta e natante;

che, pertanto, non essendo ancora operativo il registro in discorso, l'impugnato art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023 si porrebbe in aperto contrasto con il divieto posto dal citato art. 10-bis, comma 6;

che sarebbe altresì violato l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata priverebbe i comuni delle funzioni agli stessi affidate dal citato art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992, così pregiudicando il principio di sussidiarietà;

che si è costituita in giudizio la Regione Calabria, nella persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che la resistente premette che la ragione ispiratrice della disposizione impugnata andrebbe ravvisata nell'esigenza di ovviare, tramite il potenziamento del servizio di NCC, alla grave carenza dell'offerta del trasporto pubblico non di linea, in considerazione dell'aumento delle richieste turistiche di mobilità, oltre che delle peculiari condizioni territoriali della Regione e delle carenze infrastrutturali che la connotano;

che tale esigenza sarebbe sorta a causa dell'«indiscriminato blocco all'esercizio dell'attività economica in oggetto» disposto dal citato art. 10-bis, commi 3 e 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, stante l'inoperatività del registro informatico da esso contemplato;

che, in ogni caso, secondo la Regione, l'impugnato art. 1 non sarebbe «riconducibile al perimetro di operatività» degli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992;

che il rilascio delle autorizzazioni previsto dal suddetto art. 1, infatti, sarebbe sottoposto a precisi «limiti e condizioni», in particolare in quanto circoscritto nel limite massimo di duecento autovetture e consentito solo nelle more dell'introduzione della disciplina normativa regionale di settore, da adottare entro un anno dall'entrata in vigore della stessa legge reg. Calabria n. 16 del 2023;



che, inoltre, diversamente da quanto stabilito dalla legge n. 21 del 1992, esso avrebbe ad oggetto titoli non cedibili;

che, pertanto, la suddetta normativa regionale sarebbe distinta da quella di cui agli evocati artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, essendo piuttosto riconducibile a quella avente ad oggetto i «titoli autorizzatori temporanei o stagionali, non cedibili», di cui all'art. 6, comma 1, lettera c), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, disposizione vigente al momento dell'adozione della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, anche se successivamente abrogata dall'art. 3, comma 10, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136;

che, secondo la resistente, la censura di violazione della competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» sarebbe priva di pregio anche nel secondo profilo in cui è articolata, in quanto il divieto di cui all'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, non potrebbe tuttora «ostare al legittimo esercizio d[elle] funzioni legislative» regionali;

che la censura prospettata in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. sarebbe inammissibile, perché affetta da «tratti di incertezza» e generica, o, comunque, non fondata, giacché l'impugnato art. 1 non inciderebbe sulle attribuzioni comunali previste dall'art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992, il cui esercizio è tuttora precluso dal suddetto divieto statale di rilascio di nuove autorizzazioni;

che l'Associazione nazionale imprese trasporto viaggiatori (ANITRAV) ha depositato, in qualità di *amicus curiae*, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 20 dicembre 2023;

che l'*amicus*, rilevato preliminarmente come l'intervento del legislatore regionale sia funzionale a porre rimedio al grave squilibrio, riscontrabile anche su scala nazionale, tra la domanda e l'offerta dei servizi pubblici di trasporto non di linea, ritiene che plurimi profili di contrasto con la Costituzione derivino, non dalla disposizione impugnata dal ricorrente, ma dall'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, del quale sollecita, pertanto, l'auto-rimessione da parte di questa Corte.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 16 del 2023, il quale dispone: *a*) che, allo scopo di far fronte all'incremento della domanda dovuto all'aumento dei flussi turistici e garantire i servizi di trasporto, il competente dipartimento regionale rilascia alla Ferrovie della Calabria srl «titoli autorizzatori non cedibili» per lo svolgimento del servizio di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 (comma 1); *b*) che tali autorizzazioni sono rilasciate «nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge» (comma 2);

che il ricorrente muove due ordini di censure all'impugnato art. 1, ritenendo che leda l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia «tutela della concorrenza», e l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà;

che, secondo il primo motivo di censura, la disposizione oggetto di doglianza si porrebbe in contrasto, da un lato, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, alla stregua dei quali i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano previa pubblicazione di un «bando di pubblico concorso»; dall'altro, con l'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC fino alla «piena operatività» del registro informatico pubblico nazionale introdotto dal precedente comma 3 e non ancora operativo;

che, quanto al secondo motivo di censura, ad avviso del ricorrente la disposizione impugnata priverebbe i comuni delle funzioni affidate loro dal citato art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992;

che, prendendo le mosse dal dedotto vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., deve essere in limine invertito l'ordine dei profili di doglianza prospettato nel ricorso;

che, in tale prospettiva, la censura statale di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. deve essere esaminata innanzitutto con riguardo all'asserita violazione della norma parametro di cui all'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in quanto struttura, in sostanza, un divieto di rilascio di nuove autorizzazioni al servizio di NCC;

che questo divieto, infatti, deriva dal comma 3 del medesimo art. 10-*bis* - laddove prevede l'istituzione di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio» di NCC e demanda a un decreto «del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» l'individuazione delle



«specifiche tecniche di attuazione e [del]le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi» - e, in particolare, dal successivo comma 6, secondo cui, «fino alla piena operatività» del medesimo registro, «non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio» di NCC;

che la censura in parola è del resto logicamente preliminare rispetto alla prospettata violazione del primo gruppo di norme parametro - artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992 - indicate dal ricorso statale, che si pongono a valle di detto divieto, riguardando le modalità di affidamento delle autorizzazioni stesse;

che sussiste un evidente rapporto di necessaria pregiudizialità (ordinanza n. 94 del 2022) tra la questione promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e quelle derivanti dai dubbi di legittimità costituzionale che suscita la disciplina recata dall'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, le quali si configurano come «logicamente pregiudizial[i] e strumental[i]» alla definizione dell'odierno giudizio (*ex plurimis*, ordinanze n. 94 del 2022, n. 18 del 2021; nello stesso senso, ordinanza n. 114 del 2014);

che, del resto, «non può [...] ritenersi che proprio la Corte [...] sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali» (ordinanza n. 22 del 1960), giungendosi altrimenti al paradosso che, sino a quando una questione su di esse non sia sollevata in via incidentale dal giudice comune, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa sulla base di un'altra, assunta a parametro interposto, a sua volta in contrasto con la Costituzione;

che è quindi pregiudizialmente necessario, al fine della definizione del presente giudizio, affrontare la questione della legittimità costituzionale del divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, stabilito fino alla piena operatività del suddetto registro informatico;

che tale registro non era operativo al momento dell'adozione della disposizione impugnata, dal momento che l'efficacia del decreto ministeriale di cui al comma 3 dell'art. 10-*bis*, che ne ha stabilito la piena operatività a decorrere dal 2 marzo 2020 (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Capo dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, del 19 febbraio 2020, n. 4), è stata, il giorno seguente, sospesa e differita (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Capo dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, del 20 febbraio 2020, n. 86) sino all'adozione del decreto previsto dal comma 2 dello stesso art. 10-*bis*, diretto alla determinazione delle specifiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico, che, tuttavia, non è stato emanato;

che questa Corte ha già esaminato, con la sentenza n. 56 del 2020, proprio in relazione a un ricorso in via principale della Regione Calabria, il divieto stabilito dall'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, escludendo «un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera», ma solo nella misura in cui «il numero delle imprese operanti nel settore» veniva bloccato «per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro»;

che in forza del permanere del blocco all'ingresso di nuovi NCC dopo più di cinque anni dalla entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, si deve ritenere che tale «tempo tecnico» si sia potuto protrarre in modo del tutto ingiustificato, al punto da condurre a dubitare della legittimità costituzionale della modalità con cui il suddetto art. 10-*bis*, comma 6, ha stabilito il divieto di cui si discute;

che i dubbi di costituzionalità non possono essere esclusi perché riconducibili a «un mero inconveniente di fatto», ovvero a mere «circostanze contingenti attinenti alla [...] concreta applicazione» della disposizione (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2017), non idonee secondo la giurisprudenza di questa Corte a introdurre il giudizio di legittimità costituzionale di una norma;

che essi, infatti, derivano dalla «stessa struttura» (sentenza n. 132 del 2018) del «meccanismo normativo» previsto dalla disposizione in oggetto e dalla «sua combinazione» (sentenza n. 166 del 2022) con le previste modalità dirette a dare «piena operatività [a]ll'archivio informatico pubblico nazionale»;

che è proprio tale combinazione a consentire la possibilità di bloccare per un tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, come in effetti è sino a ora avvenuto;

che la non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale sull'art. 10-*bis*, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, si pone in relazione agli artt. 3, in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost.;

che, alla luce di «un "apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la 'causa' normativa che la deve assistere"» (da ultimo, sentenza n. 195 del 2022), si può dubitare dell'intrinseca razionalità della suddetta norma;

che altresì si può dubitare, in riferimento al principio di proporzionalità, dell'esistenza di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2024);

che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio cor-



risponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale» (sentenza n. 150 del 2022; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015);

che, tuttavia, si può dubitare che la disposizione statale in oggetto, per come strutturata, sia riconducibile a un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, apparendo piuttosto rispondere a un'istanza protezionistica;

che questa Corte ha chiarito come blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche possono tradursi in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato», ponendosi «in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost.» (sentenza n. 7 del 2021);

che questa Corte ha anche di recente evidenziato che proprio il mercato del trasporto pubblico non di linea è «caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti» (sentenza n. 8 del 2024);

che la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiarendo che restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse solo a condizione, «in primo luogo, di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*);

che si può quindi dubitare della conformità della norma in questione alla libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), così come interpretata dalla Corte di giustizia;

che, pertanto, questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni, come sopra prospettate, della legittimità costituzionale del divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC stabilito all'art. 10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 41 primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra;

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 36

Sentenza 7 febbraio - 7 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Servizio di taxi - Norme della Regione Calabria - Possibilità, per i Comuni, su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi che svolgano l'attività in forma individuale o in cooperative di produzione e lavoro o in cooperative di servizi o in consorzi tra imprese artigiane e in tutte le altre forme previste dalla legge, di prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando apposite autorizzazioni - Asserita estensione anche a coloro che esercitano il servizio di noleggio con conducente (NCC) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37, art. 2, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37, recante «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6 ottobre 2023, depositato in cancelleria il successivo 9 ottobre, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

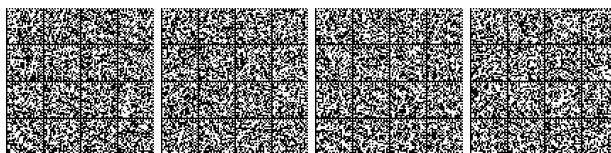
udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2023, notificato il 6 ottobre 2023 e depositato il successivo 9 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37 (Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.



1.1.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale accorderebbe anche a chi esercita servizio di noleggio con conducente (da ora, anche: *NCC*), e non soltanto ai titolari delle licenze per il servizio di taxi, la facoltà di sperimentare forme innovative di servizio all'utenza.

1.2.- Tale estensione contrasterebbe con la normativa statale e, in particolare, con l'art. 2, comma 3-*bis*, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), che consentirebbe ai comuni di prevedere, per i soli titolari di licenza per il servizio di taxi, la facoltà di svolgere servizi integrativi, come il taxi ad uso collettivo o altre forme organizzate del servizio.

La suddetta limitazione sarebbe confermata dall'art. 6, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, che regola i servizi innovativi e ne circoscrive la sperimentazione all'ambito del servizio di taxi.

La disposizione impugnata sarebbe, dunque, lesiva della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza», in quanto spetterebbe allo Stato il compito di definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio delle attività di trasporto e gli interessi pubblici che interferiscono con tale libertà, dettando una disciplina uniforme delle condizioni di svolgimento del servizio di *NCC*.

2.- Con atto depositato il 15 novembre 2023, si è costituita in giudizio la Regione Calabria, che ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Secondo la parte resistente, la disposizione impugnata sarebbe espressione della competenza residuale della Regione in ordine ai servizi pubblici non di linea e non si discosterebbe dalla normativa statale sui servizi innovativi. Non si riscontrerebbe, pertanto, alcuna invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.2.- Ad ogni modo, non sarebbe convincente l'interpretazione adombrata nel ricorso, che limita ai soli titolari di licenza per servizio di taxi la facoltà di avvalersi di forme innovative di servizio all'utenza.

3.- L'Associazione nazionale imprese trasporto viaggiatori (ANITraV) ha depositato, in qualità di *amicus curiae*, opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 21 dicembre 2023, e ha evidenziato le criticità del settore del servizio pubblico non di linea, segnalate anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

Non sarebbe avvalorata dal dato normativo la tesi del ricorrente, che considera vietati i servizi innovativi ai titolari di autorizzazione per il servizio di *NCC*. La disparità di trattamento tra chi esercita il servizio di taxi e chi esercita il servizio di *NCC* sarebbe comunque arbitraria.

4.- In prossimità dell'udienza, il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa e ha ribadito le conclusioni già rassegnate, replicando, inoltre, alle argomentazioni della parte resistente e dell'*amicus curiae*.

4.1.- La disposizione impugnata sarebbe pleonastica, se fosse intesa come sostanziale riproduzione di quella dettata dallo Stato.

4.2.- Non avrebbe fondamento, infine, la tesi dell'*amicus curiae*, che denuncia un trattamento peggiore dei titolari di autorizzazione all'esercizio di servizio di *NCC*, senza tener conto della specificità di tale servizio, non comparabile a quello di taxi.

5.- All'udienza, la parte ricorrente e la parte resistente hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate negli atti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 31 reg. ric. 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 2, comma 4, della legge reg. Calabria n. 37 del 2023, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

1.1.- La disposizione regionale consente ai Comuni, «su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge n. 21/1992», di «prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziate, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni».

1.2.- Il ricorrente censura la disciplina regionale, in quanto estende la facoltà di sperimentare forme innovative di servizio all'utenza ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di *NCC*.



Tale estensione si porrebbe in conflitto con la normativa statale dettata dagli artt. 2, comma 3-*bis*, della legge n. 21 del 1992 e 6, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, che riconoscerebbe la facoltà di erogare servizi innovativi ai soli titolari della licenza per il servizio di taxi, così ledendo le attribuzioni del legislatore statale nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.).

2.- La questione non è fondata, nei termini che seguono.

3.- Le censure muovono da un'erronea premessa ermeneutica, per quel che concerne l'interpretazione della normativa regionale e il profilo connesso della tutela della concorrenza nel mercato dei servizi pubblici di trasporto non di linea.

4.- Quanto all'ambito di applicazione della disposizione impugnata, si deve rilevare che essa non annovera, tra i suoi destinatari, coloro che esercitano il servizio di NCC.

4.1.- La disciplina regionale si raccorda all'art. 6, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, che si prefigge di «assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità».

In tale contesto s'inquadra la facoltà dei comuni di «prevedere in via sperimentale forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni ai titolari di licenza del servizio di taxi o ai soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere *b*) e *c*)», della citata legge n. 21 del 1992».

Alle forme innovative di servizio all'utenza possono accedere, dunque, soltanto i titolari di licenza per il servizio di taxi, che svolgano l'attività in forma individuale o che siano associati in cooperative di produzione e lavoro o in cooperative di servizi (art. 7, comma 1, lettera *b*, della legge n. 21 del 1992) o in consorzi tra imprese artigiane e in tutte le altre forme previste dalla legge (art. 7, comma 1, lettera *c*, della legge n. 21 del 1992).

4.2.- La previsione della legge reg. Calabria n. 37 del 2023, nelle sue linee essenziali, ricalca la normativa statale e ne specifica le indicazioni, con esclusivo riguardo al servizio di taxi.

Inequivocabile, in tal senso, è il richiamo agli obblighi di servizio, che attengono al servizio di taxi e ne rappresentano il tratto distintivo rispetto al servizio di NCC, caratterizzato dal ruolo preponderante delle autonome pattuizioni dei contraenti.

Né la disposizione regionale racchiude alcun riferimento al servizio di NCC che possa corroborare, dal punto di vista testuale, l'interpretazione delineata nel ricorso.

4.3.- Tale interpretazione non trova riscontro neppure sul versante sistematico.

La legge reg. Calabria n. 37 del 2023 persegue l'obiettivo di dettare «norme in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea in applicazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea)» (art. 1), e perciò dev'essere interpretata in armonia con la normativa statale, in mancanza di indici testuali di segno contrario.

4.4.- La disposizione impugnata, così delimitata nell'oggetto e nelle finalità che la ispirano, non incide, pertanto, sul servizio di NCC.

Essa si colloca nell'alveo della competenza regionale residuale nella materia del trasporto pubblico locale (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020), senza sconfinare nell'ambito riservato al legislatore statale e senza alterare il punto di equilibrio individuato dalla legge n. 21 del 1992 nell'esercizio della competenza definita dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5.- La premessa interpretativa che sorregge il ricorso non si rivela fondata neppure con riferimento al supposto divieto di svolgere i servizi innovativi nel settore di NCC.

Il ricorrente prende le mosse dall'assunto che tali servizi siano preclusi a coloro che esercitano l'attività di NCC. Dalla disciplina espressa che il legislatore statale limita ai servizi innovativi nell'ambito del mercato dei taxi, si dovrebbe evincere, a contrario, che tali servizi siano vietati ai soggetti autorizzati a svolgere l'attività di NCC.

Tale assunto, che rappresenta il fulcro dell'odierno giudizio, è contraddetto da argomenti di carattere sia letterale sia sistematico.

6.- Si deve rilevare, anzitutto, che i divieti devono essere sanciti in termini espliciti, tanto più quando investono punti qualificanti dell'assetto normativo e limitano la libertà garantita dall'art. 41 Cost.

6.1.- È la stessa evoluzione diacronica della disciplina del servizio di NCC a confermare che il legislatore, allorché ha introdotto limiti e divieti, li ha posti in maniera espressa.



In maniera espressa stabiliscono vincoli e condizioni stringenti l'art. 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, e l'art. 10-*bis* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

6.2.- La necessità d'interpretare in senso restrittivo i divieti (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 18 ottobre 2021, n. 28565) e il perimetro delle sanzioni amministrative (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 19 maggio 2017, n. 12679) orienta anche la giurisprudenza di legittimità, che, in tema di servizio di NCC, afferma la necessità di una previsione espressa dell'eventuale trattamento differenziato.

6.3.- Né si possono trarre indicazioni di segno contrario dall'art. 6 del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, che interviene a regolare in modo organico lo svolgimento dei servizi innovativi nel settore dei taxi, senza vietarli, tuttavia, per l'attività di NCC.

Per i taxi, l'esigenza di un'apposita disciplina trae origine dal nesso che intercorre tra le forme innovative, incentivate dal legislatore statale, e gli speculari obblighi di servizio, destinati a riverberarsi sulla modulazione delle tariffe e sul concreto atteggiarsi delle autorizzazioni necessarie.

Inoltre, la *ratio* del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, e di un intervento puntuale del legislatore risiede nell'indifferibile necessità di porre rimedio alle carenze e alle rigidità del servizio dei taxi e di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» e quello «di libertà di circolazione delle persone e dei servizi», al fine di assicurare «la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana ai sensi degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e degli articoli 3, 11, 16, 32, 41 e 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), della Costituzione» (art. 6, comma 1, del citato d.l. n. 223 del 2006, come convertito).

La finalità di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» in un peculiare settore, contraddistinto da una marcata connotazione pubblicistica e perciò bisognoso di regole dettagliate, non può comportare alcun sacrificio della libertà dell'iniziativa economica privata in relazione all'attività di NCC, estranea all'ambito applicativo dell'intervento riformatore.

6.4.- Si deve escludere, infine, che la diversa configurazione dei servizi pubblici non di linea si rifletta nell'erogazione dei servizi innovativi, tanto da precluderla nell'attività di NCC.

Lo speciale regime che il legislatore appresta per tale attività, rivolta a un'utenza specifica e non indifferenziata, la sua vocazione locale e le prescrizioni stabilite dalla legge al fine precipuo di salvaguardarla non sono in antitesi con la fornitura di servizi innovativi.

Il radicale e indiscriminato divieto di erogare servizi innovativi è smentito, peraltro, dal rilievo che lo stesso legislatore mostra di attribuire, in quest'ambito, all'innovazione, allorché consente di effettuare la prenotazione, presso la sede o la rimessa, anche mediante l'impiego di strumenti tecnologici (art. 3, comma 1, della legge n. 21 del 1992, come novellato dal citato d.l. n. 135 del 2018, come convertito).

7.- Nella ricostruzione del sistema, si rivela decisivo lo stesso riparto delle competenze, invocato nell'atto d'impugnazione e legato indissolubilmente ai principi costituzionali che s'intersecano con la tutela della concorrenza.

8.- Il divieto, che la difesa dello Stato prospetta, non si potrebbe ricondurre a tale tutela, nella latitudine che essa presenta nel disegno costituzionale.

La tutela della concorrenza, invero, non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese.

Tale promozione, che giustifica l'incidenza della normativa statale sulle materie di competenza regionale, si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Alla promozione della concorrenza cooperano anche le procedure concorsuali di garanzia, dirette ad assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020, con riferimento al trasporto pubblico non di linea).

Il carattere finalistico della tutela costituzionale della concorrenza impone a questa Corte di vagliare la conformità della normativa statale allo scopo che la Costituzione prescrive come compito primario dello Stato nelle più disparate espressioni della vita economica.

Tale obiettivo non rispecchia un'accezione meramente statica e conservativa, ma si estrinseca, in via prioritaria, nell'ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 430 del 2007).



9.- In questa prospettiva, la ricerca e l'impiego delle innovazioni rivestono un ruolo essenziale.

Le innovazioni, che spaziano in ogni settore (i prodotti, i metodi di produzione, le strutture industriali, i mercati), rappresentano il cardine della libertà d'iniziativa economica privata e dell'interazione fra le imprese in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori.

Un indistinto divieto di svolgere i servizi innovativi, che prescindesse quindi dalla necessaria valutazione di eventuali esternalità negative, lederebbe il nucleo essenziale dell'iniziativa economica privata e del processo competitivo che su di essa si fonda.

Tale vulnus sarebbe ancor più palese in un contesto caratterizzato da incessanti innovazioni tecnologiche, che sfruttano la rete e l'interconnessione fra diverse modalità di trasporto, e dalla ricerca di nuove tipologie di fornitura del servizio, che non è possibile predeterminare in astratto o vietare senza una ponderazione dei costi e dei benefici.

10.- Il divieto, addotto dal ricorrente a supporto delle censure, non solo confliggerebbe con la tutela della concorrenza, ma determinerebbe un grave sacrificio della libertà d'iniziativa economica privata, senza attuare alcun punto di equilibrio tra il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici coinvolti dalla dinamica competitiva del mercato (sentenze n. 265 del 2016 e n. 30 del 2016).

10.1.- Nel settore del noleggio con conducente, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione di aggravii gestionali e organizzativi sprovvisti di un'adeguata giustificazione e sproporzionati, come l'obbligo indefettibile di rientrare in rimessa prima d'intraprendere un nuovo trasporto (sentenza n. 56 del 2020).

10.2.- In consonanza con tali principi si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità, che, per i trattamenti differenziati tra il servizio di taxi e quello di NCC, ha posto l'accento sulla necessità di una finalità legittima e sull'osservanza dei canoni di adeguatezza e proporzionalità (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 10 ottobre 2008, n. 24942).

10.3.- Anche la giurisprudenza amministrativa, chiamata a vagliare i limiti imposti in via esclusiva a chi esercita l'attività di NCC, li ha considerati lesivi dei principi d'imparzialità dell'attività amministrativa e di ragionevolezza, oltre che della libertà d'iniziativa economica privata, quando alterino le regole di competizione fra le diverse tipologie di operatori dell'autotrasporto e implicino «una ingiustificata restrizione del principio di concorrenza» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 febbraio 2024, n. 1261).

10.4.- Indicazioni convergenti si desumono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riguardante l'applicazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che garantisce la libertà di stabilimento, ai rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC.

Con riferimento al più esiguo numero di licenze che una normativa spagnola attribuiva a chi esercita il servizio di NCC (un trentesimo di quelle riservate ai taxi), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ribadito la necessità di esaminare in modo rigoroso le preminenti finalità d'interesse generale che presiedono alla disciplina limitativa (gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico dell'agglomerato urbano e di protezione dell'ambiente). Le misure adottate, inoltre, devono essere adeguate e non devono travalicare quanto si dimostri indispensabile per conseguire gli obiettivi fissati dalla legge (Corte di giustizia UE, prima sezione, sentenza 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine*, *SL*).

La pronuncia citata ha posto in risalto il ruolo cruciale che i servizi di NCC sono deputati a svolgere, proprio in virtù dell'impiego dell'innovazione tecnologica, per «contribuire a conseguire l'obiettivo di una mobilità efficiente e inclusiva, grazie al loro livello di digitalizzazione e alla flessibilità nella fornitura di servizi, come una piattaforma tecnologica accessibile ai non vedenti» (paragrafo 96).

11.- In definitiva, i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere funzionali alla tutela di uno specifico interesse pubblico, adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire. Nel caso di specie non si ravvisa alcuna finalità di interesse generale che possa giustificare il divieto di erogare servizi innovativi.

12.- Un divieto generalizzato di fornire servizi innovativi mancherebbe di qualsiasi giustificazione razionale e configurerebbe una misura protezionistica a favore di una determinata categoria di imprese, pregiudicando non soltanto la libertà di iniziativa economica privata, che ha la sua cifra caratteristica nella costante ricerca di innovazioni, ma anche il benessere del consumatore.



12.1.- La domanda di mobilità non di linea considera ormai in larga parte fungibili i servizi di taxi e di NCC, come hanno segnalato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Segnalazione del 15 ottobre 2019), l'Autorità di regolazione dei trasporti pubblici (Segnalazioni al Parlamento e al Governo del 21 maggio 2015 e del 10 marzo 2017), la Commissione europea (Comunicazione della Commissione europea concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta, taxi e veicoli a noleggio con conducente, ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01).

In un contesto in cui l'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità si avvale delle applicazioni su internet e notevoli sono, soprattutto nelle grandi città, le difficoltà nel soddisfare in modo efficiente la domanda di trasporto locale non di linea, i consumatori si rivolgono in maniera indifferenziata alle due tipologie d'impresa, che tendono, perciò, a confluire in un unico mercato.

12.2.- Il divieto di erogare servizi innovativi, disancorato dalle diversità di regime dei due servizi pubblici non di linea, conculcherebbe la libertà di scelta, risolvendosi in un pregiudizio per il consumatore, che rappresenta il punto di riferimento ineludibile di qualsiasi disciplina volta alla tutela della concorrenza.

La possibilità per le imprese di NCC di erogare servizi innovativi, riconosciuta anche alle imprese autorizzate al servizio di taxi, sia pure compatibilmente con gli obblighi di tariffa e di servizio pubblico che le caratterizzano, amplia la libertà di scelta del consumatore e così facendo accresce il grado di effettività della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), che è la condizione per l'esercizio di altri diritti, concernenti le sfere più diverse, dal lavoro, allo studio, alla cultura, allo svago, al turismo.

Né, sul profilo del benessere del cittadino consumatore, sottoposto all'udienza al contraddittorio delle parti, sono stati indicati elementi circostanziati atti a giustificare il divieto di erogare i servizi innovativi.

13.- Anche da quest'angolazione, il divieto in esame non costituirebbe il punto di equilibrio tra i diversi interessi di rilievo costituzionale che, nella disciplina del trasporto pubblico non di linea, si confrontano.

14.- Alla luce del quadro sistematico così ricostruito, la legislazione statale evocata dal ricorrente e quella regionale che ne condivide l'ambito applicativo devono essere interpretate nel senso che non impediscono ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC di erogare servizi innovativi, nell'osservanza degli obblighi sanciti dalla legge per la specifica attività svolta.

15.- Dai rilievi illustrati discende la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37, recante «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

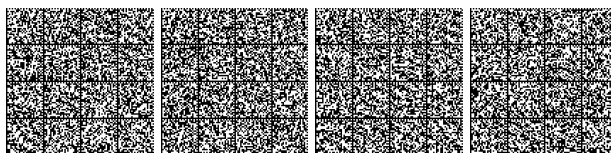
Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 37

Sentenza 7 febbraio - 7 marzo 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Opinioni espresse dal senatore Mario Michele Giarrusso per il quale è pendente processo penale presso il Tribunale di Catania per diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 16 febbraio 2022 - Conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Catania nei confronti del Senato della Repubblica - Non spettanza del potere del Senato di deliberare che le condotte contestate costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato, nella parte in cui si riferisce a tali condotte.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-ter, n. 14).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 16 febbraio 2022 (doc. IV-quater, n. 4), promosso dal Tribunale ordinario di Catania, sezione quarta penale, in composizione monocratica, con ricorso notificato il 14 settembre 2023, depositato in cancelleria il 16 settembre 2023, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica, fuori termine;
udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
udito l'avvocato Ulisse Corea per il Senato della Repubblica;
deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 16 settembre 2023 (reg. confl. pot. n. 1 del 2023), il Tribunale ordinario di Catania, sezione quarta penale, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022 (doc. IV-quater, n. 4), con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che quanto pubblicato dal senatore Mario Michele Giarrusso nei post sulla propria pagina Facebook in data 30 ottobre 2017 e 21 gennaio 2018 sia stato espresso nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e, pertanto, sia riconducibile alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2.- Il ricorso è stato promosso nell'ambito di un processo penale nei confronti del senatore Giarrusso, querelato da D. B. per rispondere del reato di diffamazione aggravata dall'impiego di mezzo di pubblicità, di cui all'art. 595, commi primo e terzo, del codice penale, in quanto il parlamentare: con un primo post pubblicato sulla propria pagina Facebook il 30 ottobre 2017, dopo avere sostenuto che «[t]utti hanno parenti lontani impresentabili», aggiungeva le seguenti espressioni: «[p]ensate che una nota lingua velenosa catanese malgrado il cognome pseudo rivoluzionario, mi dicono sia discendente di Madame De Pompadour», ossia «[u]na finta seguace di Robespierre e vera stipendiata da Fratelli d'Italia. Al solo nominarla accadono disgrazie come ben può testimoniare un mio amico che gli va dietro a cui capita davvero di tutto»; nella medesima occasione, replicando ad un lettore del post, che vi aveva letto un «attacco volgare a D.», il senatore Giarrusso scriveva le seguenti parole: «[a]ttento alla sfiga»; con il secondo post, pubblicato il 21 gennaio 2018, dopo avere pubblicato una vignetta raffigurante la querelante, il parlamentare ha commentato «Nel frattempo Madame Pompadour continua a sbavare bile», mentre, in relazione ad una fotografia che ritrae la detta D. B. con una terza persona, ha chiosato: «[p]essima compagnia».



3.- Il Tribunale ricorrente prende atto della deliberazione del 16 febbraio 2022 con la quale il Senato della Repubblica, accogliendo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ha ritenuto che le dichiarazioni del senatore Giarrusso fossero insindacabili, in quanto ha in esse ravvisato carattere divulgativo di due atti tipici parlamentari compiuti in precedenza dal senatore: l'interrogazione orale del 22 luglio 2014, discussa in aula il 10 marzo 2016 (n. 3-01125), e l'interrogazione del 4 febbraio 2016 (n. 3-02557).

Il Tribunale di Catania riferisce che la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, al fine della ritenuta insindacabilità, ha rappresentato, seppure genericamente, l'attività del senatore Giarrusso in veste di membro della Commissione parlamentare antimafia, della Commissione giustizia e della stessa Giunta, indicando più specificamente, quale atto tipico, valutabile al fine in esame, anche la presentazione di un progetto di legge per la modifica dell'art. 416-ter cod. pen. (rubricato «Scambio elettorale politico-mafioso») e che, in conclusione, a parere della Giunta, la cui proposta è stata approvata dall'aula, i post pubblicati sulla propria pagina Facebook dal parlamentare sarebbero da ricondurre all'attività che questi ha svolto in relazione alla incandidabilità dei cosiddetti «impresentabili».

4.- Ma, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, il ricorrente contesta la valutazione così fornita nella deliberazione del 16 febbraio 2022 dal Senato in ordine all'attività svolta dal senatore Giarrusso.

Il Tribunale rileva, anzitutto, che con l'interrogazione orale del 22 luglio 2014 il parlamentare, occupandosi delle elezioni comunali ad Alcamo del 2012, aveva denunciato che il sindaco eletto fosse stato appoggiato da un «impresentabile», cioè da persona gravata da accuse tali da impedirne o comunque renderne sconveniente una candidatura ad uffici pubblici. Inoltre, in tale interrogazione il senatore Giarrusso aveva deprecato l'influenza che «esponenti politici locali» avrebbero esercitato per ritardare l'esito dei giudizi pendenti nei confronti del sindaco eletto.

5.- Il Tribunale esamina, quindi, l'interrogazione parlamentare del 4 febbraio 2016, nella quale il senatore Giarrusso ha sostenuto che l'allora neo eletta sindaca del Comune di Agira sarebbe stata «politicamente vicina al più influente politico della provincia di Enna», nella specie una persona estromessa dalle liste elettorali nel 2013 «in quanto definito «impresentabile»».

6.- Infine, il Tribunale di Catania valuta l'intervento svolto dal senatore Giarrusso in Commissione parlamentare antimafia nella seduta del 13 giugno 2017 (doc. n. 210) nel quale ha denunciato: che «un pregiudicato per mafia» «svolge campagna elettorale»; che «il candidato arrivato secondo alle elezioni di Palermo è un indagato per voto di scambio»; che «il candidato più votato a Trapani è una persona appena arrestata dalla magistratura»; che «uno degli sfidanti era un soggetto che la procura ha indicato come socialmente pericoloso»; e che ad Avola vi sarebbe stata un'indicazione mafiosa a favore di un candidato al consiglio comunale.

7.- Esaminati i suddetti contenuti, il Tribunale di Catania esclude che i post oggetto della imputazione penale siano riproduttivi di atti parlamentari tipici, dato che la persona offesa non vi viene «mai neppure menzionata» ed esclude che essi rappresentino opinioni, trattandosi, invece, di «giudizi di valore aventi ad oggetto la persona» di D. B.; conseguentemente ritiene che la deliberazione di insindacabilità abbia «illegittimamente sottratto all'autorità giudiziaria il potere di decidere in ordine al reato contestato» e debba, perciò, essere annullata da questa Corte.

8.- Il ricorso per conflitto di attribuzione è stato dichiarato ammissibile con ordinanza di questa Corte n. 175 del 2023.

9.- Il Senato della Repubblica ha depositato atto di costituzione in data 6 febbraio 2024, oltre il termine previsto dall'art. 26, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe (reg. confl. pot. n. 1 del 2023), il Tribunale ordinario di Catania, sezione quarta penale, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica in riferimento alla deliberazione del 16 febbraio 2022 (doc. IV-quater, n. 4), con cui il Senato della Repubblica ha affermato che quanto pubblicato dal senatore Mario Michele Giarrusso sulla propria pagina Facebook, in data 30 ottobre 2017 e 21 gennaio 2018, sia stato espresso nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e, pertanto, sia riconducibile alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

2.- In particolare, il Tribunale rappresenta di dover procedere in ordine al reato di diffamazione aggravata dall'impiego di mezzo di pubblicità, di cui all'art. 595, commi primo e terzo, cod. pen., a seguito di querela presentata da D. B. cui erano rivolte le frasi insultanti del senatore Giarrusso contenute nei predetti post.



3.- Il Tribunale ricorrente prende atto della deliberazione del 16 febbraio 2022 con la quale il Senato della Repubblica, accogliendo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ha ritenuto che le dichiarazioni contestate fossero insindacabili, ma, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, ritiene che, al contrario, esse non siano meramente divulgative di alcun atto assunto nell'esercizio della funzione parlamentare e, pertanto, ritiene che la deliberazione di insindacabilità abbia «illegittimamente sottratto all'autorità giudiziaria il potere di decidere in ordine al reato contestato» e debba perciò essere annullata da questa Corte.

4.- In via preliminare, deve essere ribadita l'inammissibilità della costituzione in giudizio del Senato della Repubblica, perché tardiva, in quanto l'atto di costituzione è stato depositato in data 6 febbraio 2024, anziché entro il 4 ottobre 2023, e quindi oltre il termine previsto dall'art. 26, comma 4, delle Norme integrative.

4.1.- Nella giurisprudenza di questa Corte la natura perentoria del termine per la costituzione delle parti nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale era stata più volte affermata anche prima dell'espressa previsione in tal senso contenuta nell'art. 3 delle vigenti Norme integrative (*ex plurimis*, sentenze n. 222 del 2018, n. 75 del 2012, n. 257 del 2007, n. 190 e n. 108 del 2006; ordinanze n. 63 del 2003, n. 430 del 2002, n. 394 del 2001).

Analoga natura perentoria deve essere riconosciuta ai termini di costituzione nel giudizio per conflitto di attribuzione. Sul piano testuale, tale soluzione va rinvenuta nel rinvio dell'art. 31 delle Norme integrative al menzionato art. 3 e nel raccordo tra il comma 4 dell'art. 26 delle Norme integrative vigenti e il comma 3 dello stesso articolo, che espressamente definisce perentorio il termine per il deposito del ricorso dopo la sua notificazione.

4.2.- Del resto, il conflitto è configurato in termini di giudizio tra parti contrapposte e il carattere perentorio è connaturato al sistema di giustizia costituzionale poiché preordinato ad assicurare il principio di parità delle parti, in funzione del rispetto del contraddittorio, e l'ordinato svolgimento del giudizio stesso, tale da garantire tempi certi di definizione e, pertanto, la parte resistente non può partecipare all'udienza pubblica per controdedurre oralmente e rassegnare le sue conclusioni.

4.3.- Né può farsi ricorso - come richiesto dal Senato della Repubblica - alla riammissione in termini per errore scusabile prevista dall'art. 37 dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in quanto applicabile al processo costituzionale (da ultimo, sentenza n. 227 del 2023 e ordinanza dibattimentale alla stessa allegata), in forza del rinvio di cui all'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Tale istituto infatti è di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale (Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 8 febbraio 2023, n. 1410), sicché potrebbe essere utilizzato anche nei giudizi di fronte a questa Corte solo in casi di oggettiva, univoca, evidente e assoluta impossibilità (ovvero per ragioni assolutamente non ascrivibili a condotte omissive delle parti, ma semmai dovute a profili di forza maggiore), la cui prova della ricorrenza incombe naturalmente su chi intende valersene. Nel caso di specie, tale ricorrenza non è stata, peraltro, neppure allegata.

5.- Sempre in via preliminare, deve essere confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, l'ammissibilità del conflitto, già dichiarata da questa Corte, in sede di prima e sommaria deliberazione, nell'ordinanza n. 175 del 2023, con cui è stata accertata la sussistenza dei suoi elementi oggettivi e soggettivi.

5.1.- Invero, come affermato nella predetta ordinanza, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva del Tribunale di Catania a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 34 del 2023, n. 35 del 2022 e n. 148 del 2020).

5.2.- Parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva del Senato della Repubblica a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, ordinanze n. 34 del 2023, n. 148 del 2020 e n. 69 del 2020).

5.3.- In relazione al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per insussistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e, dunque, esiste la materia di un conflitto, la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte (*ex plurimis*, ancora ordinanze n. 34 del 2023, n. 35 del 2022 e n. 148 del 2020).

6.- Nel merito il ricorso per conflitto è fondato.

6.1.- L'art. 68, primo comma, Cost. stabilisce che «[i] membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».



6.2.- Secondo il costante insegnamento di questa Corte in tema di dichiarazioni del parlamentare rese extra moenia, «per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013, tra le ultime), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011)» (in questo senso, sentenza n. 144 del 2015).

In altri termini, come ribadito da questa Corte anche recentemente, «per ravvisare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni - al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. - è necessario che le stesse possano essere riconosciute come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000; in seguito, *ex plurimis*, sentenze n. 59 del 2018 e n. 144 del 2015), vale a dire che assumano carattere divulgativo di quanto riconducibile a quest'ultima (sentenze n. 265 del 2014, n. 221 del 2014, n. 55 del 2014, n. 81 del 2011 e n. 420 del 2008)» (sentenza n. 241 del 2022).

7.- Nella specie difetta del tutto il nesso funzionale tra le dichiarazioni contenute nei post per i quali si procede per il reato di diffamazione aggravata a carico del senatore Giarrusso e le opinioni espresse da quest'ultimo negli atti parlamentari indicati nella deliberazione del 16 febbraio 2022, con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto le suddette dichiarazioni insindacabili.

Infatti, attraverso i post pubblicati sulla propria pagina Facebook, il senatore Giarrusso ha formulato osservazioni nei confronti di D. B., che non è mai menzionata negli atti parlamentari esaminati dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e indicati nella deliberazione del Senato a supporto della motivazione della insindacabilità.

7.1.- Il difetto di nesso funzionale è evidente esaminando il contenuto dei suddetti atti parlamentari; quanto al primo, l'atto di sindacato ispettivo del 22 luglio 2014 discusso in aula il 10 marzo 2016, esso riguarda, infatti, le elezioni amministrative comunali nella Città siciliana di Alcamo (Trapani), vinte al ballottaggio da un candidato supportato da un ex senatore alcamese considerato dal Partito Democratico «impresentabile» alle scorse elezioni politiche, in quanto gravato da accuse tali da impedirne o comunque renderne sconveniente una candidatura ad uffici pubblici. Il senatore Giarrusso in tale interrogazione aveva deprecato l'influenza che «esponenti politici locali» avrebbero esercitato per ritardare l'esito dei giudizi pendenti e, in particolare, il controllo delle schede elettorali che il Prefetto di Trapani avrebbe dovuto effettuare tempestivamente al fine di dissipare ogni dubbio sugli effettivi esiti delle elezioni.

7.2.- Dall'esame del contenuto di tale interrogazione orale non emerge alcun riferimento a D. B. e analoga conclusione vale con riferimento all'interrogazione parlamentare del 4 febbraio 2016, con la quale il senatore Giarrusso denunciava la presenza nelle liste elettorali per le consultazioni amministrative del 2015 di persone ritenute impresentabili, stante la loro frequentazione di boss mafiosi, senza nessun riferimento, nemmeno indiretto, alla querelante D. B.

7.3.- Per quanto concerne, infine, l'intervento svolto dal senatore Giarrusso in Commissione parlamentare antimafia nella seduta del 13 giugno 2017 (doc. n. 210), in esso il parlamentare aveva denunciato infiltrazioni mafiose in occasione delle consultazioni elettorali per il rinnovo degli enti locali, anche in questo caso senza alcun riferimento alla persona di D. B.

7.4.- Il nesso funzionale tra le espressioni rivolte a D. B. e l'attività parlamentare svolta dal senatore Giarrusso non si rinviene neppure rispetto a quanto compiuto da quest'ultimo in veste di membro della Commissione parlamentare antimafia, della Commissione giustizia e della stessa Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato e, in particolare, in relazione alla presentazione da parte dello stesso senatore di un progetto di legge per la modifica dell'art. 416-ter cod. pen. (rubricato «Scambio elettorale politico-mafioso»).

Invero, la suddetta attività e gli atti parlamentari indicati nella deliberazione del Senato della Repubblica sarebbero accomunati dall'aver ad oggetto il tema delle infiltrazioni mafiose negli enti locali, ma dall'analisi delle espressioni rivolte a D. B. non emerge alcun riferimento alla tematica antimafia.

8.- In conclusione, le dichiarazioni del senatore Giarrusso riferibili all'imputazione di cui all'art. 595, commi primo e terzo, cod. pen. a seguito di querela presentata da D. B. non costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare e, pertanto, non spettava al Senato deliberare la loro insindacabilità.

Per l'effetto, ai sensi dell'art. 38 della legge n. 87 del 1953, va annullata la deliberazione del Senato del 16 febbraio 2022, con riguardo agli addebiti di cui all'art. 595, commi primo e terzo, cod. pen.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le condotte contestate al senatore Mario Michele Giarrusso ai sensi dell'art. 595, commi primo e terzo, del codice penale a seguito di querela presentata da D. B., per le quali pende procedimento penale dinanzi al Tribunale ordinario di Catania, sezione quarta penale, in composizione monocratica, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 16 febbraio 2022 (doc. IV-quater, n. 4), nella parte in cui si riferisce alle condotte del senatore Mario Michele Giarrusso contestate dal Tribunale ordinario di Catania ai sensi dell'art. 595, commi primo e terzo, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ordinanza letta all'udienza del 7 febbraio 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al conflitto di attribuzione in oggetto;

vista l'ordinanza di questa Corte n. 175 del 21 giugno 2023, depositata in cancelleria il successivo 27 luglio e notificata al Senato della Repubblica il 14 settembre 2023 con la quale il conflitto è stato dichiarato ammissibile.

Ritenuto che il Senato della Repubblica ha depositato atto di costituzione in data 6 febbraio 2024;

rilevato che la predetta costituzione è avvenuta oltre il termine previsto dall'art. 26, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

considerato che tale termine ha carattere perentorio anche al fine di garantire l'effettività del contraddittorio;

considerato che nella specie non sussistono le condizioni per la remissione in termini;

considerato che, pertanto, la costituzione in giudizio del Senato della Repubblica deve essere dichiarata non ammissibile, in quanto tardiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile la costituzione in giudizio del Senato della Repubblica.

F.to: Augusto Antonio Barbera

T_240037



N. 38

Sentenza 24 gennaio - 8 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Indennità di mobilità - Corresponsione rateale - Compatibilità con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma - Esclusione, secondo l'interpretazione data dal diritto vivente - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 7, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 41, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), 77 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito in legge 6 aprile 1936, n. 1155, e 52 del regio decreto 7 dicembre 1924, n. 2270 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria), promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento tra G. S. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 12 giugno 2023, iscritta al numero 112 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
uditi l'avvocato Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 giugno 2023 (reg. ord. n. 112 del 2023), il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), nonché, «ove ritenuto



necessario», dell'art. 77 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, in legge 6 aprile 1936, n. 1155, e dell'art. 52 del regio decreto 7 dicembre 1924, n. 2270 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria), considerati lesivi degli artt. 3, primo e secondo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui, «nell'interpretazione datane dal diritto vivente della Corte di cassazione», «esclud[ono] la compatibilità della indennità di mobilità ricevuta ratealmente e periodicamente con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, imponendo al lavoratore autonomo la necessità della richiesta di corresponsione anticipata, pena la perdita del diritto».

2.- Il rimettente riferisce di essere stato investito dell'opposizione proposta da G. S. avverso il decreto recante l'ingiunzione a pagare in favore dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) una somma a titolo di recupero dell'indebita percezione dell'indennità di mobilità.

L'opponente, licenziato, nel mese di novembre del 2008, per giustificato motivo oggettivo e iscritto nelle liste di mobilità, di cui alla legge n. 223 del 1991, ha goduto dell'indennità di mobilità prevista dall'art. 7 della medesima legge, dal mese di dicembre del 2008 al mese di dicembre del 2010. Dal 1° maggio 2009, e dunque in costanza di percezione con periodicità mensile della suddetta indennità, G. S. si è iscritto nella gestione commercianti come coadiutore di impresa familiare di carattere commerciale (in titolarità del coniuge), svolgendo in essa attività di collaborazione.

L'INPS ha richiesto l'emissione del decreto ingiuntivo al fine di recuperare le somme percepite da G. S. a titolo di indennità di mobilità durante la suddetta collaborazione all'impresa familiare, ritenendo che lo svolgimento di attività autonoma nel periodo di godimento dell'indennità di mobilità comporti la perdita del diritto alla prestazione. In particolare, a giudizio dell'ente previdenziale, una volta iniziato lo svolgimento dell'attività autonoma, G. S. avrebbe potuto soltanto avanzare richiesta di anticipazione dell'indennità residua, ai sensi dell'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, in mancanza della quale avrebbe indebitamente continuato a percepire l'indennità mensile, con conseguente necessità di recuperare le somme corrisposte.

3.- Il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, secondo cui «[i] lavoratori in mobilità che ne facciano richiesta per intraprendere un'attività autonoma o per associarsi in cooperativa in conformità alle norme vigenti possono ottenere la corresponsione anticipata dell'indennità nelle misure indicate nei commi 1 e 2, detraendone il numero di mensilità già godute».

Precisa, a tal proposito, che la disposizione, pur essendo stata abrogata, a decorrere dal 1° gennaio 2017, dall'art. 2, comma 71, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), è comunque applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie sottoposta al suo scrutinio.

Ciò posto, secondo il Tribunale di Ravenna, in applicazione di tale disposizione, nell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza di legittimità, a suo giudizio configurabile alla stregua di vero e proprio diritto vivente, lo svolgimento di attività autonoma sarebbe incompatibile con la percezione dell'indennità di mobilità, salvo il solo caso in cui il beneficiario ne richieda la corresponsione anticipata, detratte le mensilità già godute.

Il giudice *a quo*, nel ricostruire il quadro giurisprudenziale, rileva che l'indirizzo definitivamente consolidatosi in seno alla giurisprudenza di legittimità era stato in passato contrastato da un precedente orientamento (che il rimettente ritiene compendiato da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 1° aprile 2004, n. 6463), secondo cui tale incompatibilità era, invece, da escludersi, giacché la percezione delle somme in unica soluzione costituirebbe una semplice facoltà (e non un obbligo) concessa a chi avesse intrapreso lo svolgimento dell'attività autonoma durante l'iscrizione alle liste di mobilità.

Tuttavia, tale ricostruzione sarebbe stata abbandonata già da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 14 agosto 2004, n. 15890, la quale avrebbe individuato la funzione dell'anticipazione in esame nel finanziamento alla cosiddetta autoimprenditorialità, in forza del rinvio, operato dal comma 12 del medesimo art. 7 della legge n. 223 del 1991, alle disposizioni in tema di disoccupazione (art. 77 del r.d.l. n. 1827 del 1935, come convertito, e art. 52 del r.d. n. 2270 del 1924), che prevedono la cessazione del sussidio quando l'assicurato «abbia trovato nuova occupazione»; di conseguenza, l'unica forma di percezione dell'indennità di mobilità compatibile con lo svolgimento di attività autonoma sarebbe quella della sua anticipazione.

Nel medesimo solco si sarebbero inserite tutte le pronunce di legittimità successive, che avrebbero individuato la finalità perseguita dalla suddetta disposizione nella riduzione della pressione sul mercato del lavoro subordinato.

Secondo il descritto indirizzo, che il rimettente considera ormai consolidato come diritto vivente, l'unica ipotesi di compatibilità tra lavoro autonomo e percezione rateale dell'indennità di mobilità sarebbe quella - diversa dal caso



che ha dato origine al giudizio *a quo* - dello svolgimento dell'attività autonoma già da prima dell'iscrizione nelle liste di mobilità (ovviamente, nei soli casi in cui tale possibilità sia consentita dall'ordinamento al lavoratore dipendente): in tal senso, infatti, si sarebbe espressa, da ultimo, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 marzo 2020, n. 6943.

È proprio su tale complessiva interpretazione della disposizione, assunta come diritto vivente, che il rimettente chiede a questa Corte un controllo di compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

4.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* espone che non è contestato tra le parti che G. S. abbia intrapreso un'attività di lavoro autonomo in seguito all'iscrizione nelle liste di mobilità, senza avere richiesto la liquidazione anticipata in un'unica soluzione dell'indennità residua, bensì continuando a ricevere quest'ultima mensilmente; sicché la domanda di restituzione dell'indebito avanzata dall'INPS dovrebbe essere accolta, proprio (e solo) in applicazione della disposizione censurata, nell'interpretazione fornita dall'illustrata giurisprudenza di legittimità.

5.- Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che l'approdo ermeneutico a suo parere assunto a diritto vivente si ponga in contrasto con gli artt. 3, primo e secondo comma, e 41, primo comma, Cost.

5.1.- Sotto un primo profilo, la norma sarebbe «illogica e priva di ragionevolezza» e, come tale, lesiva dell'art. 3, primo comma, Cost.

Per il rimettente, sarebbe «un non senso» postulare di potere ottenere legittimamente l'anticipazione di una somma alla quale non si avrebbe diritto laddove essa fosse corrisposta ratealmente: in tal modo, si farebbe dipendere la spettanza di una prestazione da un requisito - la richiesta di anticipazione - «del tutto neutro» rispetto agli elementi costitutivi del diritto (ossia la provenienza da un esubero rispetto al lavoro dipendente e l'intrapresa di un'attività autonoma).

Né sarebbe decisivo, in senso contrario, sopravvalutare la natura di contributo finanziario che assumerebbe l'indennità solo se corrisposta in unica soluzione, giacché esistono, e sono molto diffuse, altre forme di finanziamento erogate periodicamente, sulla base dei bisogni e delle richieste del soggetto finanziato, quali «i finanziamenti su carta commerciale salvo buon fine», il factoring, l'apertura di credito oppure lo scoperto senza affidamento.

Del resto, aggiunge il rimettente, la legge non prevede alcuna forma di controllo sull'effettivo utilizzo dell'indennità in parola, e neppure una rendicontazione puntuale o scadenze di spesa, sicché anche la somma ricevuta una tantum ben potrebbe essere «spesa un poco alla volta», secondo le necessità dell'accipiens e addirittura per finalità «diverse da quelle imprenditoriali», incluse quelle legate al sostentamento della famiglia.

Ne risulterebbe confermato il carattere neutro «della tempistica dell'erogazione della somma», rispetto allo stesso scopo di finanziamento perseguito.

5.2.- L'art. 3, primo comma, Cost., sarebbe leso anche sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento «di situazioni omogenee se non addirittura uguali».

Rispetto a due lavoratori in esubero collocati in lista di mobilità ed entrambi «intraprendenti un'attività di tipo autonomo», l'incentivo all'autoimprenditorialità sarebbe erogato solo a colui che presenti domanda di anticipazione del trattamento, e non anche a chi, «per scelta o per dimenticanza», non adempia a tale onere, nonostante l'identica necessità di finanziare la propria attività.

Del pari lesiva del principio di uguaglianza sarebbe l'ulteriore disparità di trattamento tra coloro i quali già prima dell'inserimento nelle liste di mobilità svolgevano attività autonoma unitamente a quella subordinata (ai quali l'indennità spetterebbe anche nella fruizione rateale durante la prosecuzione del lavoro autonomo) e coloro i quali, al contrario, iniziano a svolgere attività autonoma solo dopo l'inserimento nelle suddette liste (che dovrebbero, invece, sottostare all'irragionevole regola della necessaria richiesta di anticipazione della somma).

5.3.- In stretta connessione con le prime due censure, il rimettente rileva che l'interpretazione privilegiata dalla giurisprudenza di legittimità si porrebbe anche in contrasto con la «libertà di impresa» tutelata dall'art. 41, primo comma, Cost.

Sarebbe introdotto, infatti, «un vincolo all'azione dell'imprenditore», senza che a ciò corrisponda «alcuna necessità o utilità sociale, né creandosi danni alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana».

Neppure sarebbe possibile giustificare la norma censurata alla luce del terzo comma dell'art. 41 Cost., e, dunque, in «funzione antielusiva», posto che il legislatore non avrebbe previsto «barriere reddituali o patrimoniali di accesso o controlli ex post di sorta», lasciando, invece, la somma erogata «nella totale discrezionalità dell'imprenditore».

5.4.- Infine, sarebbe leso il principio di «eguaglianza sostanziale» fissato nell'art. 3, secondo comma, Cost.



Nell'interpretazione plasmata dal diritto vivente, l'art. 7, comma 5, censurato porrebbe ingiustificati ostacoli «di ordine economico e sociale» al «pieno sviluppo della persona umana», in cui si sostanzierebbe «la possibilità di divenire lavoratori autonomi», impedendo, così, agli ex lavoratori dipendenti di partecipare «all'organizzazione economica del Paese».

6.- Sulla scorta di queste premesse, il Tribunale di Ravenna ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991 - ma anche, «ove ritenuto necessario», dell'art. 77 del r.d.l. n. 1827 del 1935, come convertito, e dell'art. 52 del r.d. n. 2270 del 1924 - nei termini indicati al precedente punto 1.

7.- Nel giudizio si è costituito l'INPS, parte ricorrente in monitorio, il quale, dopo aver ripercorso i passaggi salienti della motivazione dell'ordinanza di rimessione ed aver ricostruito il pertinente quadro normativo, ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni sollevate o, in subordine, la loro non fondatezza.

7.1.- Sotto il primo profilo, secondo la difesa dell'ente previdenziale, l'ordinanza non indicherebbe, «in termini nitidi», le specifiche disposizioni censurate e sarebbe, altresì, viziata da un'insufficiente motivazione in punto di rilevanza.

Ancora, il Tribunale di Ravenna si sarebbe limitato ad illustrare l'evoluzione della giurisprudenza di legittimità, senza argomentare in maniera adeguata in ordine all'impossibilità di addivenire ad una diversa soluzione esegetica, rispettosa dei parametri costituzionali evocati. In particolare, il giudice *a quo* si sarebbe «rifugiato» «dietro la costruzione della fattispecie del «diritto vivente»», della cui reale esistenza, peraltro, la parte dubita, alla luce di differenti orientamenti espressi in seno alla stessa giurisprudenza di legittimità e in assenza di un intervento chiarificatore delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Sempre a sostegno dell'eccezione d'inammissibilità delle questioni, l'INPS deduce che il giudice *a quo* non avrebbe chiarito la portata dell'intervento richiesto a questa Corte, ossia se ritiene necessaria l'integrale caducazione della disposizione censurata oppure un intervento di tipo manipolativo, con conseguente incertezza ed ambiguità del petitum.

7.2.- Quanto al merito, la parte argomenta in ordine alla non fondatezza delle questioni sollevate.

7.2.1.- In ordine alla censura di violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., evidenzia l'erroneità del presupposto dal quale muove il rimettente, secondo cui sia l'indennità di mobilità corrisposta ratealmente, sia quella corrisposta *tantum* e in via anticipata sarebbero utilizzabili dal beneficiario non solo per finanziare lo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo, ma anche per altre finalità del tutto estranee a tale scopo.

Tra le due misure, a giudizio dell'INPS, vi sarebbe una profonda differenza, che sarebbe stata evidenziata anche da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2021: la corresponsione rateale dell'indennità sarebbe una tipica misura di sicurezza sociale volta a sostenere il reddito del lavoratore in mobilità; l'anticipazione dell'indennità sarebbe volta, invece, a consentire ed incentivare l'inizio di una attività di lavoro autonomo (o di un'impresa), sicché essa non potrebbe essere utilizzata per finalità diverse rispetto a questo scopo.

Inoltre, non potrebbe considerarsi irragionevole - e neppure lesiva del principio di uguaglianza - la scelta del legislatore di concedere un determinato contributo economico a domanda dell'interessato, e di negarlo, invece, a quanti «per scelta o per dimenticanza» tale richiesta non abbiano presentato. A tal proposito, viene evidenziato che il diritto all'anticipazione dell'indennità di mobilità non sorge in maniera automatica al ricorrere dei prescritti presupposti, essendo necessario che l'interessato ne chieda il riconoscimento per il tramite della presentazione di apposita domanda amministrativa all'INPS che, in base all'art. 1, comma 2, del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 17 febbraio 1993, n. 142 (Regolamento di attuazione dell'art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di corresponsione anticipata dell'indennità di mobilità), deve essere corredata dalla documentazione necessaria ad attestare la concreta assunzione dell'iniziativa di svolgere attività di lavoro autonomo da parte dell'istante. Ciò dimostrerebbe la natura di finanziamento di scopo - e non di sostegno generico al reddito - dell'anticipazione di cui si tratta.

7.2.2.- Il sospetto di contrasto con l'art. 3, secondo comma, Cost., è ritenuto, prima ancora che non fondato, inammissibile per difetto di motivazione, essendo «solo enunciato, ma in alcun modo spiegato e, tantomeno, motivato».

Nel merito, l'INPS osserva che la censura «invade il campo delle valutazioni discrezionali riservate al legislatore», senza che sia oltrepassato il limite della manifesta irragionevolezza della previsione di un trattamento differenziato.

7.2.3.- Rispetto alla prospettata violazione dell'art. 41, primo comma, Cost., infine, l'INPS ne eccepisce in primo luogo l'inammissibilità, per difetto di motivazione sulle ragioni del contrasto con il parametro evocato.

Nel merito, osserva che non sarebbe certo la disposizione censurata ad introdurre «un vincolo all'azione dell'imprenditore», quanto il mero fatto, imputabile allo stesso interessato, di non aver esercitato il proprio diritto nelle forme e secondo le modalità previste dall'ordinamento previdenziale, dettate in relazione alle diverse «esigenze pubblicistiche» alla base delle due differenti misure messe a confronto.



8.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'interveniente, ricostruiti la parabola argomentativa del rimettente e il contesto normativo di riferimento, ha chiesto di dichiarare inammissibili o non fondate tutte le questioni sollevate.

8.1.- In primo luogo, l'Avvocatura ha eccepito l'insufficiente ricostruzione della fattispecie concreta, che non consentirebbe di comprendere la rilevanza delle questioni sollevate.

Ha poi evidenziato l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata ad opera dell'art. 2, comma 71, lettera b), della legge n. 92 del 2012, con la quale il rimettente non si sarebbe confrontato.

Infine, a parere dell'interveniente, le censure sarebbero inammissibili perché incentrate, più che sul contenuto della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale, «sull'interpretazione data alla medesima dal diritto vivente», dalla quale il rimettente «ben potrebbe discostarsi, con adeguata motivazione», scegliendo, tra gli orientamenti di legittimità discordanti - pure evidenziati nell'ordinanza introduttiva del giudizio - quello conforme ai parametri evocati, senza necessità di richiedere a questa Corte un inammissibile avallo interpretativo.

8.2.- Quanto al merito, anche l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia la *ratio* sottesa alla liquidazione anticipata della indennità di mobilità, diretta a favorire la ricollocazione del lavoratore involontariamente inoccupato al di fuori del mercato del lavoro subordinato, secondo modalità che il legislatore avrebbe dettato esercitando la sua discrezionalità, in maniera non sproporzionata, né manifestamente irragionevole.

Ciò escluderebbe anche «qualsiasi ipotesi di trattamento disparitario tra situazioni oggettivamente diverse».

Mancando l'apposizione di «barriere reddituali» per l'accesso a tale contributo, inoltre, sarebbe manifestamente infondata anche la censura di violazione dell'art. 41, primo comma, Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, ai sensi del quale «[i] lavoratori in mobilità che ne facciano richiesta per intraprendere un'attività autonoma o per associarsi in cooperativa in conformità alle norme vigenti possono ottenere la corresponsione anticipata dell'indennità nelle misure indicate nei commi 1 e 2, detraendone il numero di mensilità già godute».

Censura, altresì, ma solo «ove ritenuto necessario» da questa Corte, l'art. 77 del r.d.l. n. 1827 del 1935, come convertito, il quale, in riferimento al diverso istituto dell'indennità di disoccupazione e per quanto qui interessa, prevede al comma terzo che «[n]el regolamento sono stabilite le norme per il controllo della disoccupazione, per l'accertamento delle condizioni per il diritto all'indennità e per la sospensione del diritto medesimo». La disposizione regolamentare richiamata è contenuta nell'art. 52 del r.d. n. 2270 del 1924, pure censurato «ove ritenuto necessario», il quale dispone, nella parte rilevante in questa sede: «[l]'assicurato cesserà dal percepire il sussidio: [...] b) quando abbia trovato nuova occupazione; [...]».

Tali disposizioni sono considerate contrastanti con gli artt. 3, primo e secondo comma, e 41, primo comma, Cost., nella parte in cui, «nell'interpretazione datane dal diritto vivente della Corte di cassazione», «esclud[ono] la compatibilità della indennità di mobilità ricevuta ratealmente e periodicamente con lo svolgimento di un'attività lavorativa autonoma, imponendo al lavoratore autonomo la necessità della richiesta di corresponsione anticipata, pena la perdita del diritto».

2.- Nel giudizio principale si controverte dell'opposizione proposta da un lavoratore, licenziato per giustificato motivo oggettivo e iscritto nelle liste di mobilità, avverso il decreto recante l'ingiunzione a restituire all'INPS gli importi percepiti mensilmente a titolo di indennità di mobilità, in un periodo nel quale l'ex dipendente avrebbe svolto attività di lavoro autonomo come coadiutore di impresa familiare di carattere commerciale in titolarità del coniuge.

A parere dell'INPS, infatti, l'unica forma possibile di erogazione dell'indennità di mobilità in favore dell'ex lavoratore subordinato che intenda intraprendere un'attività autonoma o imprenditoriale sarebbe quella anticipata in unica soluzione prevista dall'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991. Tale anticipazione una tantum, che comporta la cancellazione dalle liste di mobilità, presuppone però un'apposita domanda, in mancanza della quale sarebbe, appunto, indebita la percezione rateale degli importi proseguita durante lo svolgimento dell'attività di lavoro autonomo.



3.- Secondo il rimettente, questa lettura troverebbe ormai il solido avallo della giurisprudenza di legittimità, la quale, nonostante un iniziale contrasto, si sarebbe definitivamente assestata - assurgendo, così, al rango di diritto vivente - nel senso di ritenere lo svolgimento di attività autonoma incompatibile con la percezione dell'indennità di mobilità, salvo il solo caso (diverso da quello oggetto del giudizio *a quo*) dello svolgimento dell'attività autonoma già in epoca anteriore all'iscrizione nelle liste di mobilità. Al di fuori di questa limitata eccezione, l'ex lavoratore che intendesse intraprendere attività autonoma o imprenditoriale non avrebbe altra scelta che chiedere la corresponsione anticipata dell'indennità di mobilità, pena la perdita del relativo diritto.

Poiché l'illustrata ricostruzione delle disposizioni censurate si sarebbe ormai imposta all'interprete come vero e proprio diritto vivente, l'opposizione spiegata nel giudizio principale non avrebbe alcuna possibilità di essere accolta e ciò fonderebbe la rilevanza delle questioni sollevate.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale di Ravenna ritiene che l'approdo ermeneutico assunto a diritto vivente sia lesivo dei parametri costituzionali evocati.

4.1.- La norma modellata dalla giurisprudenza di legittimità, in primo luogo, sarebbe «illogica e priva di ragionevolezza», in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto farebbe dipendere la spettanza o meno dell'indennità di mobilità da un requisito - la richiesta di anticipazione - «del tutto neutro» rispetto agli elementi costitutivi del diritto (ossia la provenienza da un esubero rispetto al lavoro dipendente e l'intrapresa di un'attività autonoma).

Neppure potrebbe essere sopravvalutata la natura di finanziamento che l'indennità assumerebbe, solo se corrisposta in unica soluzione, esistendo altre forme di finanziamento erogate periodicamente, in base ai bisogni e alle richieste del soggetto finanziato, quali «i finanziamenti su carta commerciale salvo buon fine», il factoring, l'apertura di credito oppure lo scoperto senza affidamento.

4.2.- L'art. 3, primo comma, Cost., sarebbe leso anche sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento, poiché risulterebbe incomprensibile la ragione per la quale l'incentivo all'autoimprenditorialità sarebbe erogato solo a colui che presenti domanda di anticipazione dell'indennità, e non anche a chi, «per scelta o per dimenticanza», non adempia a tale onere, pur a fronte dell'identica necessità di finanziare la propria attività.

Sotto altro profilo, il principio di uguaglianza sarebbe violato anche dalla riconosciuta spettanza dell'indennità di mobilità in forma rateale ai soli ex lavoratori dipendenti che abbiano continuato a svolgere attività di lavoro autonomo avviata prima dell'iscrizione nelle liste di mobilità.

4.3.- Tale interpretazione, impostasi come diritto vivente, si porrebbe in contrasto anche con la «libertà di impresa» tutelata dall'art. 41, primo comma, Cost., essendo stato introdotto «un vincolo all'azione dell'imprenditore», al di fuori delle condizioni e dei limiti dettati dall'evocato parametro.

4.4.- Infine, sarebbe leso il principio di «eguaglianza sostanziale» fissato nell'art. 3, secondo comma, Cost., dal momento che la disposizione censurata porrebbe ingiustificati ostacoli «di ordine economico e sociale» al «pieno sviluppo della persona umana», in cui si sostanzierebbe «la possibilità di divenire lavoratori autonomi».

5.- Nel giudizio si è costituito l'INPS, il quale, dopo aver ripercorso i passaggi salienti della motivazione dell'ordinanza di remissione ed aver ricostruito il pertinente quadro normativo, ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni sollevate. In subordine, ha chiesto di dichiararne la non fondatezza.

In particolare, l'ordinanza non identificerebbe chiaramente le specifiche disposizioni censurate e sarebbe viziata da un'insufficiente motivazione in punto di rilevanza, attesa l'avvenuta abrogazione dell'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991. Inoltre, dovendosi escludere la reale esistenza di un diritto vivente nei termini prospettati dal giudice *a quo*, il rimettente non avrebbe esplorato in modo adeguato la possibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Non sarebbe stato neppure precisamente indicato l'intervento richiesto a questa Corte, in una materia caratterizzata dall'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore.

Infine, eccessivamente generiche sarebbero le censure mosse al metro degli artt. 3, secondo comma, e 41, primo comma, Cost., non avendo il rimettente sufficientemente esplicitato le ragioni del presunto contrasto con i suddetti parametri costituzionali.

Nel merito, l'INPS ha chiesto a questa Corte di dichiarare non fondate tutte le questioni sollevate.

6.- Nel giudizio è intervenuto anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o non fondate tutte le questioni sollevate, per motivazioni largamente sovrapponibili alle difese spiegate in giudizio dall'INPS.

7.- Anche alla luce degli argomenti addotti dalle parti in causa, appare opportuna una sintetica ricostruzione del quadro normativo rilevante.



Prima dell'abrogazione disposta dall'art. 2, comma 71, lettera b), della legge n. 92 del 2012, gli artt. 7, 8 e 9 della legge n. 223 del 1991 disciplinavano l'indennità di mobilità, prevista in favore dei lavoratori occupati in imprese operanti in alcuni settori produttivi ed aventi determinati requisiti dimensionali, purché in possesso dell'anzianità aziendale fissata dalla legge. L'erogazione era prevista per il caso in cui essi avessero perso il lavoro in conseguenza dell'impossibilità da parte dell'impresa, che si fosse avvalsa dell'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni, di reimpiegare tutti i lavoratori sospesi (con conseguente avvio della procedura di mobilità); oppure per il caso in cui fossero stati coinvolti in un licenziamento collettivo, indipendentemente dall'intervento di integrazione salariale, per riduzione o trasformazione di attività o di lavoro. Tali (ex) lavoratori venivano iscritti in apposite liste, appunto di mobilità, compilate ai sensi dell'art. 6 della medesima legge, acquisendo diritti di precedenza e di riserva nelle successive assunzioni (anche presso le pubbliche amministrazioni) e andando a costituire un bacino di forza lavoro dal quale altri imprenditori avrebbero potuto (e, in certi casi, dovuto) "attingere" per assumere unità di personale, con il godimento di benefici fiscali e contributivi (art. 8, commi da 1 a 5).

L'indennità in parola sostituiva ogni altra prestazione di disoccupazione (art. 7, comma 8) ed era erogata dall'INPS, a fronte di una contribuzione preventiva posta a carico delle imprese rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria.

Tale tutela mirava a garantire, a chi avesse incolpevolmente perso il reddito da lavoro subordinato, la percezione di un sostegno economico per contrastare il conseguente e inevitabile stato di bisogno, nel tempo ragionevolmente occorrente per la ricerca di un nuovo impiego. La regola era la corresponsione mensile di una somma per dodici mesi, termine elevato a ventiquattro mesi per i lavoratori che avessero compiuto i quaranta anni di età e a trentasei mesi per i lavoratori che avessero compiuto i cinquanta anni (art. 7, comma 1).

L'art. 8, comma 6, consentiva al lavoratore in mobilità - previa apposita comunicazione all'INPS - di svolgere attività di lavoro subordinato, ma solo a tempo parziale, oppure a tempo determinato, mantenendo l'iscrizione nella lista. Per le giornate di lavoro svolte, tuttavia, i trattamenti e le indennità venivano sospesi (art. 8, comma 7).

In ipotesi particolari, concernenti lavoratori che, in determinate aree svantaggiate e in possesso di determinati requisiti di età e contribuzione, avessero ottenuto il prolungamento della indennità di mobilità fino al pensionamento (cosiddetta mobilità lunga), il comma 9 dell'art. 9 attribuiva la facoltà di cumulare parzialmente l'indennità di mobilità con il reddito proveniente dall'attività di lavoro (non solo subordinato, ma anche) autonomo, nei limiti della retribuzione spettante al momento della messa in mobilità, rivalutata secondo gli indici ISTAT.

L'art. 9 regolava anche la cancellazione dalla lista di mobilità, con conseguente perdita del diritto all'indennità.

Il comma 1, in particolare, prevedeva cinque ipotesi di cancellazione - alle lettere a, b, c, d e d-bis) - come sanzione nei confronti di lavoratori che avessero tenuto comportamenti ritenuti non adeguati e contrari alle finalità dell'indennità di mobilità stessa, in quanto caratterizzati dalla mancanza di collaborazione rispetto a nuove opportunità di lavoro.

Il comma 6 dell'art. 9 prevedeva, poi, altre tre ipotesi di cancellazione dalle liste di mobilità, prive di carattere sanzionatorio, ma collegate a determinate evenienze, quali la successiva assunzione del lavoratore con contratto a tempo pieno e indeterminato, la scadenza del periodo di godimento dei trattamenti e delle indennità, e la corresponsione dell'indennità di mobilità in unica soluzione, ai sensi dell'art. 7, comma 5.

Quest'ultima disposizione, censurata nel presente giudizio, disciplinava uno dei principali strumenti di "riallocazione" nel mondo del lavoro, costituito dall'incentivo all'autoimprenditorialità, nella forma della corresponsione anticipata dell'indennità di mobilità in unica soluzione, detratte le mensilità eventualmente già godute.

Infine, il comma 12 dell'art. 7 disponeva un esplicito rinvio alla normativa che disciplinava l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, «in quanto applicabile».

8.- Ciò premesso, vanno ora affrontate le eccezioni preliminari sollevate dall'INPS e dall'Avvocatura generale dello Stato.

8.1.- In primo luogo, la parte lamenta la scarsa chiarezza nell'indicazione delle disposizioni censurate, con conseguenti riflessi negativi sul percorso logico della motivazione sulla non manifesta infondatezza.

L'eccezione non può essere accolta, dal momento che risulta nitidamente come il bersaglio delle doglianze avanzate dal giudice *a quo* sia l'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, nell'interpretazione - a suo dire «insuperabile» - che di tale disposizione avrebbe offerto il diritto vivente.

È pur vero che il giudice *a quo* rimette a questa Corte la scelta («ove ritenuto necessario») di coinvolgere nello scrutinio di legittimità anche le due disposizioni dettate in tema di indennità ordinaria di disoccupazione - l'art. 77 del r.d.l. n. 1827 del 1935, come convertito, e l'art. 52 del r.d. n. 2270 del 1924 - che il prospettato diritto vivente evoca a sostegno dell'approdo ermeneutico raggiunto. Ma tali disposizioni rappresentano, come meglio si dirà in seguito,



semplici argomenti utilizzati dall'orientamento di legittimità ritenuto consolidato per sostenere le conclusioni cui è giunto, in relazione alla portata della disposizione di cui al citato comma 5 dell'art. 7, che rappresenta, dunque, l'unica fonte del *vulnus* lamentato dal rimettente e anche l'unico oggetto della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Pertanto, il *thema decidendum* va limitato al solo comma 5 dell'art. 7 della legge n. 223 del 1991 (sentenza n. 114 del 2018).

8.2.- L'INPS lamenta poi l'insufficiente motivazione sulla rilevanza, proponendo un'eccezione che si lega a quella avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato in punto di insufficiente descrizione della fattispecie concreta.

Entrambe le eccezioni risultano prive di fondamento.

Il Tribunale di Ravenna, in maniera sintetica, ma esaustiva, ha ricostruito la fattispecie concreta, motivando, in termini condivisibili, in ordine all'applicabilità, *ratione temporis*, della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale, trattandosi di vicende tutte anteriori all'abrogazione dell'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991 ad opera della legge n. 92 del 2012. Il rimettente, quindi, ha spiegato, in modo non implausibile, perché soltanto l'accoglimento delle questioni sollevate consentirebbe di rigettare l'opposizione spiegata contro il decreto ingiuntivo ottenuto dall'INPS.

Anche in considerazione del controllo meramente esterno spettante a questa Corte (da ultimo, sentenze n. 192, n. 164 e n. 145 del 2023), non può dubitarsi che la motivazione sulla rilevanza sia formulata correttamente e sulla base di una ricostruzione in fatto adeguata.

8.3.- Sempre a giudizio dell'INPS, il giudice *a quo* non avrebbe chiarito la portata dell'intervento richiesto a questa Corte, se di tipo puramente ablatorio oppure anche manipolativo.

Neanche questa eccezione merita accoglimento.

Il Tribunale di Ravenna, dopo aver dedotto, sulla base di ampia motivazione, che la disposizione censurata "vive" nell'ordinamento nei termini espressi dall'interpretazione offerta dalla giurisprudenza di legittimità, chiede, in termini molto espliciti, di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, nella parte in cui esclude «la compatibilità della indennità di mobilità ricevuta ratealmente e periodicamente» con l'intrapresa di un'attività lavorativa autonoma, prevedendo come unica eccezione il caso della richiesta di corresponsione anticipata e una *tantum*.

8.4.- Va ora affrontata l'eccezione imperniata sulla presunta insufficienza dello sforzo profuso dal rimettente in ordine alla ricerca di una soluzione costituzionalmente conforme, anche alla luce del dubbio, sollevato sia dalla parte sia dall'interveniente, circa la reale esistenza di un diritto vivente nei termini prospettati dal Tribunale di Ravenna.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la configurabilità di un diritto vivente è condizionata dalla reiterazione e conseguente stabilità dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità: solo il consolidamento della ricostruzione offerta da quest'ultima permette, infatti, di ritenere certo che la norma desunta da una determinata disposizione, per l'uso ripetuto nel tempo e il grado di consenso raccolto, sia qualificabile ormai come tale (sentenza n. 54 del 2023).

Compete a questa Corte, tuttavia, soprattutto in mancanza di un arresto nomofilattico delle Sezioni unite, «verificare se decisioni, pur rese dalla Corte di cassazione, possano o meno ritenersi espressive di quella consolidata interpretazione della legge che rende la norma, che ne è stata ritratta, vero e proprio "diritto vivente" nell'ambito e ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, atteso che la "vivenza" della norma costituisce "una vicenda per definizione aperta"» (sentenza n. 202 del 2023).

Nel caso di specie, la verifica restituisce un esito positivo, nei termini che si andranno a precisare.

Il giudice rimettente ha evidenziato che, durante il primo periodo di vigenza della disposizione censurata, nella giurisprudenza di legittimità sono emerse due letture divergenti del sistema normativo compendiato al precedente punto 7.

Un primo indirizzo - di cui è principale espressione Corte di cassazione, n. 6463 del 2004 - ha sostenuto le ragioni della piena compatibilità tra corresponsione rateale dell'indennità di mobilità e svolgimento di attività autonoma, muovendo dalla constatazione che, là dove il legislatore ha voluto sancire l'incompatibilità dell'indennità di mobilità percepita mensilmente con altro tipo di occupazione, lo ha previsto espressamente. Ciò è accaduto con l'art. 8 della legge n. 223 del 1991 che, da un lato, al comma 6, attribuisce al lavoratore iscritto nelle liste di mobilità la facoltà di svolgere lavoro subordinato a tempo parziale, ovvero a tempo determinato, mantenendo l'iscrizione nella lista; dall'altro, prevede, al successivo comma 7, la corrispondente sospensione del trattamento per le giornate di lavoro svolte al predetto titolo. Ancora, l'art. 9, comma 6, lettera a), prevede la cancellazione dalle liste di mobilità solo nel caso di assunzione con contratto a tempo pieno e indeterminato. Argomentando a contrario, secondo tale indirizzo, nel silenzio della legge,



in caso di svolgimento di lavoro autonomo, il lavoratore conserverebbe il diritto all'iscrizione nella lista di mobilità e quello alla percezione della relativa indennità. La conferma sarebbe offerta proprio dalla disposizione censurata che, nell'attribuire la possibilità di ottenere, a domanda, la corresponsione anticipata di siffatta indennità, in un'unica soluzione, ai lavoratori che intendano intraprendere un'attività di lavoro autonomo, configurerebbe la mera facoltà di determinare la modalità temporale dell'erogazione.

La pronuncia appena citata ha sviluppato argomenti già abbozzati in precedenti arresti (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 20 giugno 2002, n. 9007; 21 aprile 2001, n. 5951; 27 febbraio 2001, n. 2854), secondo una linea di pensiero alimentata anche da quelle pronunce (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 21 luglio 2004, n. 13562; 28 gennaio 2004, n. 1587; 10 settembre 2003, n. 13272; 12 giugno 2003, n. 9469; 8 gennaio 2003, n. 93) che hanno escluso la necessità di presentare l'istanza di anticipazione una tantum prima dell'inizio dell'attività autonoma, ammettendo la possibilità di chiederla anche successivamente, ad attività già iniziata, ossia in costanza di iscrizione alle liste (e dunque anche di percezione rateale del trattamento economico).

Un secondo indirizzo - che trova una prima esplicita enunciazione in Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 15 maggio 2001 n. 6679 - ha valorizzato, invece, l'esistenza, nell'ordito normativo della legge n. 223 del 1991, di particolari ipotesi, legate a specifiche situazioni territoriali e condizioni anagrafiche e di anzianità contributiva, in cui il legislatore, nel prevedere un prolungamento della corresponsione dell'indennità di mobilità fino al compimento dell'età pensionabile - cosiddetta "mobilità lunga" -, ha eccezionalmente consentito lo svolgimento di attività autonoma in costanza di iscrizione alle liste di mobilità (art. 9, comma 9). Anche in tal caso argomentando a contrario, si è sostenuto che la regola generale sarebbe quella dell'incompatibilità tra lavoro autonomo e percezione rateale dell'indennità di mobilità.

La tesi è stata poi ripresa da numerose sentenze successive (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 9 febbraio 2005, n. 2566; 14 agosto 2004, n. 15890; 1° settembre 2003, n. 12757), le quali hanno specificato che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dalla stessa legge, il regime delle incompatibilità è governato - in forza del rinvio operato dall'art. 7, comma 12, della legge n. 221 del 1993 - dalla normativa che disciplina l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria e, in particolare, dai principi fissati in linea generale dall'art. 77 del r.d.l. n. 1827 del 1935, come convertito, e dagli art. 52 e seguenti del r.d. n. 2270 del 1924, i quali sanciscono la cessazione del godimento della indennità di disoccupazione nel caso in cui l'assicurato abbia trovato una nuova occupazione (di qualsiasi genere).

Il contrasto, a lungo latente, ha cominciato a riassorbirsi con le sentenze della medesima sezione lavoro della Corte di cassazione 2 ottobre 2014, n. 20826 e n. 20827.

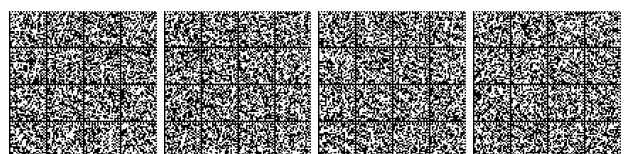
Queste ultime pronunce hanno ribadito e sviluppato gli argomenti fino ad allora esibiti dall'orientamento restrittivo, facendo leva soprattutto sulla funzione svolta dall'anticipazione una tantum dell'indennità: non più quella di aiutare l'ex lavoratore a fronteggiare lo stato di bisogno conseguente alla disoccupazione, bensì quella di riconoscergli - anche con l'obiettivo di promuovere il "decongestionamento" del mercato del lavoro subordinato - un contributo finanziario destinato a far fronte alle spese iniziali dell'attività che il lavoratore in mobilità svolgerà in proprio. Dalla disposizione in discorso, di carattere speciale, non sarebbe quindi possibile desumere un principio generale, nel senso della compatibilità della percezione dell'indennità in esame con lo svolgimento di lavoro autonomo.

A conferma dell'assunto, anche tali pronunce evidenziano il riferimento operato dall'art. 7, comma 12, della legge n. 223 del 1991 alla disciplina dettata per l'indennità di disoccupazione ordinaria, che sancisce in termini espressi l'incompatibilità della percezione rateale di quel trattamento con lo svolgimento di una qualsiasi attività suscettibile di redditività.

Tale orientamento si è andato via via consolidando negli anni successivi al 2014, tanto che non si registrano pronunce successive che abbiano ripreso espressamente il diverso e più risalente indirizzo.

Le sentenze degli ultimi dieci anni, infatti, hanno ribadito la posizione assunta dalle pronunce del 2014 (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 16 aprile 2018, n. 9321 e 1° febbraio 2018, n. 2497), sottolineando altresì l'irrelevanza del fatto che l'attività non sia prevalente o non sia retribuita (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 13 ottobre 2015, n. 20520).

A tale filone va ascritta anche Corte di cassazione, sentenza n. 6943 del 2020, che ha ribadito la regola secondo cui lo svolgimento di attività di lavoro autonomo è incompatibile con la percezione rateale dell'indennità di mobilità, pur ammettendo una deroga, nel peculiare caso di specie, in cui l'ex lavoratore dipendente si era limitato a proseguire, dopo l'iscrizione nelle liste di mobilità, un'attività autonoma che già svolgeva in precedenza, in quanto compatibile con il lavoro subordinato poi cessato.



Ciò premesso, va ricordato come questa Corte abbia già riconosciuto la sussistenza di un diritto vivente al cospetto dell'interpretazione di una disposizione affermata in seguito all'abbandono di un determinato approccio interpretativo - già in precedenza contrastato (sentenza n. 266 del 2006) - e attestata, all'attualità (ordinanza n. 128 del 1988), in termini di stabilità, uniformità e continuità su un'unica lettura (ordinanza n. 33 del 1990), secondo «una tendenza ormai uniforme da molti anni» (sentenza n. 225 del 1984).

Anche nel caso di specie l'illustrata evoluzione della giurisprudenza di legittimità dimostra come, almeno a far data dal 2014, l'indirizzo più restrittivo abbia soppiantato definitivamente l'altro, radicandosi in termini di uniformità e stabilità.

Ciò consente di enucleare un ben riconoscibile approdo interpretativo ormai consolidatosi nella giurisprudenza, quantomeno in ordine al principio generale dell'incompatibilità tra attività di lavoro autonomo avviato successivamente all'iscrizione nelle liste e percezione rateale dell'indennità di mobilità: in tali termini, dunque, può essere identificata la norma espressa dalla disposizione su cui questa Corte è chiamata a svolgere il sindacato di legittimità costituzionale.

Potendosi ritenere sorto un solido diritto vivente, il giudice *a quo*, pur rimanendo libero di non uniformarvisi e di proporre una sua diversa ricostruzione (sentenza n. 95 del 2020), ha perciò legittimamente esercitato la facoltà, che la giurisprudenza costituzionale costante gli riconosce in via alternativa, di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e, su tale presupposto, richiederne il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali evocati (sentenza n. 243 del 2022). Non può, quindi, essere censurato per avere omesso di seguire altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi - sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (sentenza n. 180 del 2021) -, poiché la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così tenace da essere difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa stessa Corte (sentenza n. 141 del 2019).

8.5.- Meritano accoglimento, invece, le eccezioni con le quali si lamenta l'eccessiva genericità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 41, primo comma, Cost.

Le argomentazioni addotte dal rimettente a sostegno delle censure si rivelano, infatti, del tutto apodittiche e assertive, riducendosi a una sostanziale riproposizione in termini solo formalmente diversi degli enunciati contenuti nei precetti costituzionali evocati, in assenza di adeguata spiegazione in ordine alle ragioni dell'asserita violazione. Ciò impone di arrestare lo scrutinio sulla soglia dell'ammissibilità (tra le ultime, sentenze n. 186 e n. 32 del 2023, n. 136 e n. 128 del 2022).

9.- Così perimetrato il *thema decidendum*, le questioni residue si rivelano non fondate.

Per giungere a tale conclusione, occorre muovere da una considerazione ricorrente nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui il diritto alla percezione dell'indennità di mobilità rappresenta soltanto una tra le molteplici conseguenze dello status che i lavoratori acquisiscono con l'iscrizione nelle relative liste. In tale momento, infatti, si radica «un complesso di rapporti interconnessi, dei quali quello avente ad oggetto l'erogazione dell'indennità di mobilità costituisce il principale ma non l'unico» (sentenza n. 6 del 1999; nello stesso senso, sentenza n. 402 del 1996). Basti considerare che ai lavoratori in mobilità è riconosciuto (ex art. 8, comma 1, della legge n. 223 del 1991) il diritto di precedenza nelle successive assunzioni, proprio al fine di facilitarne il reimpiego per favorire la più rapida cessazione della (onerosa) erogazione del trattamento in seguito alla cancellazione dalla lista di mobilità (sentenza n. 413 del 1995).

Ciò premesso, va evidenziato, in primo luogo, che la lettura fornita dalla giurisprudenza di legittimità assunta al rango di diritto vivente si pone in armonia con la giurisprudenza di questa Corte che ravvisa diverse funzioni negli istituti disciplinati, rispettivamente, dai commi 1 e 5 dell'art. 7 della legge n. 223 del 1991.

Quanto all'indennità di mobilità erogata in forma rateale, anche nella giurisprudenza costituzionale è costante l'affermazione secondo cui essa rientra nel più ampio genus delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione e, in particolare, nell'ambito dei cosiddetti «ammortizzatori sociali» (sentenze n. 215 del 2014 e n. 184 del 2000), essendo finalizzata a favorire il ricollocamento del lavoratore in altre imprese in conseguenza di una crisi irreversibile del datore di lavoro. Tale indennità, quindi, deve considerarsi un vero e proprio trattamento di disoccupazione (sentenza n. 234 del 2011), rispondendo all'esigenza di provvedere ai bisogni dei lavoratori, dipendenti da imprese rientranti nel campo di applicazione dell'intervento straordinario di integrazione salariale, i quali provengano da un esubero e non possano perciò mantenere il posto di lavoro (ordinanza n. 18 del 2007).

Quanto all'incentivo all'autoimprenditorialità, invece, questa Corte - pur se con riferimento all'analogo istituto previsto dall'art. 8 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocamento dei lavoratori disoccupati, in



attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183) - ha affermato, in sintonia con la lettura fornita dalla Corte di cassazione rispetto al precedente istituto di cui all'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, che la finalità perseguita dal legislatore è quella di favorire il reimpiego del lavoratore "disoccupato" in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato, allo scopo di ridurre la pressione sul relativo mercato (sentenza n. 194 del 2021). Si tratta, insomma, di una sorta di finanziamento destinato a uno scopo, quello dell'investimento in un'attività autonoma o di impresa, per far fronte alle spese iniziali dell'attività che il lavoratore in mobilità svolgerà in proprio, così fuoriuscendo dal mercato del lavoro dipendente.

In questa prospettiva, lungi dal rivestire un carattere neutro, le modalità di erogazione dell'indennità, volte a incentivare l'autoimprenditorialità, sono state non irragionevolmente modellate dal legislatore. È, infatti, solo la forma dell'anticipazione una tantum, cui di necessità si accompagna la cancellazione dalle liste, a consentire l'immediata decongestione del settore del lavoro dipendente nonché la riduzione degli oneri economici in capo all'ente previdenziale, anche in un'ottica di razionalizzazione dell'impiego delle risorse economiche pubbliche.

La soluzione adottata dal diritto vivente - che circoscrive la compatibilità dell'indennità di mobilità con lo svolgimento di attività autonoma alla sola ipotesi in cui la corresponsione della prima sia chiesta in forma anticipata e una tantum - appare quindi coerente con l'obiettivo che il legislatore, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in materia (sulla quale, da ultimo, sentenza n. 194 del 2021), ha inteso perseguire, ossia la riduzione del numero degli iscritti alla lista di mobilità e degli oneri economici gravanti sull'intero sistema degli ammortizzatori sociali.

Una volta intrapreso un lavoro autonomo, risulta, infatti, ingiustificata la permanenza dell'iscrizione nelle liste, dalla quale conseguono, oltre alla percezione rateale dell'indennità, numerosi altri vantaggi (come la contribuzione figurativa, nonché le preferenze e le riserve nelle assunzioni), la cui permanenza certo non riduce la pressione esercitata sul settore del lavoro dipendente.

Ne deriva la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 3, primo comma, Cost., per asserita violazione del principio di ragionevolezza.

La differente funzione svolta dall'anticipazione una tantum dell'indennità di mobilità rispetto alla sua erogazione rateale, lungi dal costituire quello che il rimettente definisce un artificioso «eldorado interpretativo», giustifica appieno anche il differente trattamento riservato all'iscritto alle liste di mobilità che presenti domanda di anticipazione del trattamento, rispetto a chi, pur avendo intrapreso un lavoro autonomo, «per scelta o per dimenticanza», non abbia adempiuto a tale onere.

Le differenti rationes che caratterizzano le due forme di erogazione, cui corrispondono finalità altrettanto diverse ed entrambe legittimamente perseguite dal legislatore, rendono dunque non assimilabili le situazioni poste a confronto, consentendo di giudicare non fondata anche la questione sollevata in relazione al principio di eguaglianza presidiato dall'art. 3, primo comma, Cost. (sentenze n. 161, n. 108 e n. 67 del 2023).

La stessa conclusione si impone con riferimento alla posizione dei lavoratori che già svolgevano attività autonoma prima dell'iscrizione nelle liste di mobilità. Invero, sulla deroga al principio generale dell'incompatibilità tra percezione rateale dell'indennità di mobilità e svolgimento di attività autonoma, l'affermazione fatta da Corte di cassazione, sentenza n. 6943 del 2020, è rimasta isolata nel recente panorama giurisprudenziale. Ma ciò che più conta è che il rimettente pone a raffronto situazioni di fatto differenti, come tali non equiparabili ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale sollecitato ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), sollevate, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991, sollevate, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_240038

N. 39

Sentenza 24 gennaio - 11 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020 - Difformità dei saldi contenuti rispetto a quanto accertato nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale - Violazione dei principi dell'obbligo di copertura delle leggi, dell'equilibrio di bilancio, della sana e corretta gestione finanziaria nonché dei principi dettati nella materia di competenza legislativa esclusiva dell'armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 - Utilizzo dei dati contabili non correttamente quantificati nella legge di approvazione del rendiconto regionale 2020 - Conseguente sottostima del risultato di amministrazione 2020 e indebito ampliamento della spesa - Violazione dei principi dell'obbligo di copertura delle leggi, dell'equilibrio di bilancio, della sana e corretta gestione finanziaria nonché dei principi dettati nella materia di competenza legislativa esclusiva dell'armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6, artt. 4, 6, 9 e 12; legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7, artt. 1, 3, 4 e 5, quest'ultimo come modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8.
- Costituzione, artt. 81, primo e terzo comma, 97, primo comma, 100, secondo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma.

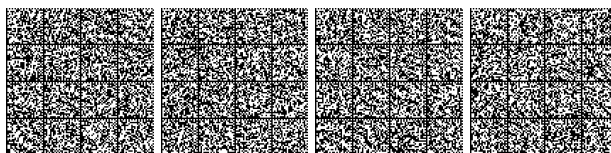
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020), e degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest'ultimo modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022») della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2021, con ordinanza del 14 marzo 2023, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione della Regione Molise, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi il Procuratore generale aggiunto della Corte dei conti Andrea Lupi per la Procura generale presso la Corte dei conti e gli avvocati Matteo Carmine Iacovelli e Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 marzo 2023, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2023, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021, solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali).

Tali disposizioni, nella valutazione del rimettente, sarebbero confliggenti con gli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, e 119, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione.

1.1.- Premette il giudice rimettente che nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2021 (adottato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 213 del 30 giugno 2022, successivamente rettificata, giusta deliberazione di Giunta regionale n. 240 del 18 luglio 2022) ha dovuto registrare la non veridicità del saldo negativo iniziale riportato nella proposta di rendiconto (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da conto del bilancio 2020, approvato con legge reg. Molise n. 6 del 2021), su cui si sono sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti ed impegni), rispetto al valore al 31 dicembre 2020; quest'ultimo avrebbe dovuto essere determinato nel rispetto degli accertamenti definitivi di cui alla decisione della medesima Sezione regionale di controllo, n. 80/2021/PARI, nella quale sarebbe stata evidenziata la reale situazione finanziaria dell'ente a quella data, segnalando i gravi errori contabili contenuti nella proposta di rendiconto, oggetto di parziale parificazione.

Più precisamente, la sezione molisana di controllo della Corte dei conti, con la citata deliberazione n. 80/2021/PARI aveva segnalato i gravi errori contabili contenuti nella proposta di rendiconto, mai contestati dall'amministrazione. Detti errori riguardavano, fra l'altro, l'ingiustificata presenza di ingenti residui vetusti, la mancata rilevazione di spese obbligatorie, la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e del fondo contenzioso, e l'insufficienza del fondo residui perenti e delle quote vincolate, elementi da cui l'organo di controllo deduceva una imponente quota di disavanzo non emersa. La Giunta regionale, per ottemperare ai rilievi dei magistrati contabili, adottava la deliberazione n. 404 del 30 novembre 2021, proponendo al Consiglio regionale alcune «misure correttive» che confluissero nella legge reg. Molise n. 6 del 2021. Tali misure, tuttavia, sono state valutate inadeguate dalla stessa Sezione di controllo rispetto agli accertamenti definitivi di cui alla decisione n. 80/2021/PARI, traducendosi in una variazione del disavanzo, che passava da euro 492.939.940,12 a euro 494.258.381,92, con applicazione in aumento di soli euro 1.318.441,80, invece dell'incremento stimato dalla Sezione regionale, seppur con criteri di massimo favore per l'ente, quanto meno in euro 94.861.449,11. Le scritture di competenza del 2021 (impegni e accertamenti) si sviluppavano, pertanto, sulla base del disavanzo di amministrazione gravemente sottostimato, cristallizzato nella legislazione regionale di approvazione del rendiconto finanziario per l'esercizio stesso.



Nel corso del giudizio di parifica del predetto rendiconto per l'esercizio finanziario 2021, il giudice rimettente, dopo aver censurato la mancata regolarità di alcune poste di bilancio e considerati gli ulteriori effetti sugli equilibri di bilancio dell'erronea quantificazione del disavanzo al 31 dicembre 2020, in ragione dell'incidenza sulla determinazione del risultato di amministrazione per il 2021, ha sospeso la decisione definitiva, sollevando, con separata ordinanza n. 10/2023/PARI, le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate.

Dà atto il rimettente che, nelle more del deposito dell'ordinanza, questa Corte, con sentenza del 23 dicembre 2022, n. 268 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 28 dicembre 2022), ha definito i giudizi di legittimità costituzionale precedentemente proposti in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3, (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023), dichiarando l'illegittimità costituzionale di quest'ultima.

1.2.- In punto di legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto, il rimettente richiama la costante giurisprudenza di questa Corte che da tempo riconosce alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo, la legittimazione a sollevare, in riferimento all'art. 81 Cost., questioni di legittimità costituzionale avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sui capitoli di bilancio, con riflessi sugli equilibri di gestione. Il giudizio di parificazione, infatti, ai limitati fini dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è analogo alla funzione giurisdizionale, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti, in quest'ambito, è pertanto definito come esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo (sono citate le sentenze di questa Corte n. 18 del 2019, n. 89 del 2017, n. 181 del 2015 e n. 213 del 2008).

1.3.- Quanto alla rilevanza delle questioni, la Sezione rimettente osserva che, nell'ambito del giudizio di parifica, la Corte dei conti deve effettuare un esame di conformità, articolato in due fasi: la prima attiene al riscontro della corretta ricostruzione del fatto e soddisfa l'esigenza di accertare la regolare e veritiera rappresentazione, nel rendiconto, della reale situazione contabile, sia dal punto di vista finanziario, che economico/patrimoniale; la seconda attività coincide con una "verificazione", consistente nell'accertamento della conformità al "diritto" della rappresentazione e del calcolo come sopra effettuato e riscontrato (art. 39, primo comma, del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti»).

Rappresenta il giudice *a quo* che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il rendiconto costituisce uno dei principali strumenti di valutazione del rispetto dell'equilibrio di bilancio: esso, infatti, deve fornire una «trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (è citata la sentenza n. 274 del 2017), che fungono da parametro anche per gli esercizi successivi. Ne consegue che il rendiconto e il relativo giudizio di parificazione costituiscono il principale strumento per garantire la legalità finanziaria nell'ambito della continuità degli esercizi finanziari.

Nella presente fattispecie, la legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (legge reg. Molise n. 6 del 2021, relativa all'esercizio 2020) rientrerebbe nei parametri di cui il giudice *a quo* deve fare doverosa applicazione nel giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio successivo, ossia il 2021; difatti, la legge di approvazione del rendiconto è fonte dell'obbligo di procedere con le variazioni di bilancio, come espressamente indicato tra l'altro dagli artt. 50 e (per i casi di emersione del disavanzo) 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). In altri termini, i "risultati" del rendiconto 2021 sono costruiti sulla base della premessa logica e contabile del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero pertanto pregiudiziali alla decisione di parifica, posto che, ove la Sezione regionale di controllo procedesse applicando le norme rinvenienti dal quadro ordinamentale vigente, e in particolare la legge reg. Molise n. 6 del 2021 (recante l'approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2020) che ha erroneamente quantificato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020 e la legge reg. Molise n. 7 del 2021, che ha definitivamente assestato gli stanziamenti di entrata e spesa regionale relativi all'esercizio 2021, finirebbe per validare risultanze contabili errate (in primis, il risultato di amministrazione), che hanno prodotto l'ampliamento della spesa, al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dalle disposizioni costituzionali e legislative vigenti in materia finanziaria.



Sostiene il giudice rimettente che, qualora le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale dovessero essere espunte dall'ordinamento giuridico, la posta di disavanzo iscritta in spesa nella legge di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, sarebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata.

La perdurante vigenza delle disposizioni censurate, in attesa degli esiti delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, imporrebbe alla Sezione di controllo di fondare la propria decisione di parifica della gestione al 31 dicembre 2021 su un risultato di amministrazione per l'esercizio 2020 non veritiero e destinato a pregiudicare gli equilibri economico-finanziari della Regione.

La rilevanza delle questioni relative alla legge reg. Molise n. 6 del 2021 continuerebbe a persistere anche a fronte della rimozione dall'ordinamento della legge reg. Molise n. 3 del 2021, per effetto della già citata sentenza di questa Corte n. 268 del 2022. La censurata legge di assestamento al bilancio di previsione, infatti, rappresenterebbe tuttora la sede normativa idonea per apportare le opportune variazioni ai documenti di bilancio, al fine di assicurarne la conformità a legge.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, afferma il Collegio rimettente che la Regione non sarebbe intervenuta sul rendiconto 2020 secondo le indicazioni della medesima Sezione di controllo in sede di parificazione 2020, e che avrebbe approvato la legge reg. Molise n. 6 del 2021, contenente «“misure correttive”» non sufficienti a ricondurre a legittimità tale rendiconto.

1.4.1.- Più precisamente, in riferimento alle censure sulla legge reg. Molise n. 6 del 2021, persisterebbero le seguenti criticità.

La Corte dei conti, anzitutto, lamenta che gli artt. 4 e 6 conserverebbero residui attivi ultradecennali, in assenza di elementi dimostrativi della sussistenza delle ragioni del loro mantenimento. Le gravi incertezze in ordine alla loro esigibilità avevano indotto la Regione, nel progetto di rendiconto 2020, sottoposto alla parifica della stessa Corte, a prevedere un accantonamento «per residui attivi con anzianità superiore a dieci anni» di euro 7.605.010,48 (pari al 45 per cento del loro totale). Tuttavia, la Sezione di controllo segnalava la necessità, in alternativa alla cancellazione, del loro conteggio tra le poste da assoggettare all'accantonamento nel FCDE. Sarebbero stati, inoltre, integralmente sterilizzati solo due residui di accertata insussistenza, mentre altri residui sarebbero stati conservati in misura rilevante pur in assenza di attestazione della persistente esigibilità e di neutralizzazione nel FCDE.

I profili di illegittimità costituzionale che interessano gli artt. 4 e 6 della legge regionale di approvazione del rendiconto sono complementari a quelli relativi ai successivi artt. 9 e 12, concorrendo le richiamate disposizioni, nel loro complesso, a rappresentare in modo non veritiero, sul piano sia formale che sostanziale, l'equilibrio di bilancio rappresentato nella legge regionale di approvazione.

L'art. 9 attesta un risultato di amministrazione pari a -494.258.381,92 (Allegato 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - lettera E), mentre la Regione avrebbe dovuto considerare che il disavanzo emerso nell'esercizio 2020 risultava addirittura maggiore rispetto all'esercizio precedente (che ammontava ad euro 533.485.728,21) ed era pari, secondo i calcoli della Sezione regionale, a euro 589.119.831,03 (ossia la sommatoria di euro 494.258.381,92 ed euro 94.861.449,11).

Deduce il rimettente che la sottostima del risultato di amministrazione determinerebbe la lesione degli evocati parametri costituzionali di cui agli artt. 97, primo comma, 119, primo comma, e 81, primo comma, nonché delle regole contabili emanate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» presidiate dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'erronea determinazione del saldo negativo di amministrazione al 31 dicembre 2020, sotto il profilo della corretta copertura delle spese stanziate nei successivi esercizi, risulterebbe altresì lesiva del parametro finanziario di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 12, che dispone l'approvazione di una serie di Allegati al bilancio, è, infine, censurato in quanto i documenti allegati al bilancio, ai sensi degli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 118 del 2011, concorrendo a illustrare le condizioni contabili della Regione al 31 dicembre 2020, formerebbero un complesso inscindibile. Difatti, le risultanze esposte nell'Allegato 2 (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) hanno costituito, a un tempo, l'esito e il fondamento delle elaborazioni contenute negli altri Allegati. Conseguentemente, la caducazione del prospetto dimostrativo - che riporta un saldo di amministrazione non veritiero perché sensibilmente inferiore a quello reale - investirebbe tutti gli altri documenti.

In definitiva, l'erronea applicazione dei principi contabili e il conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all'attendibilità dei valori assunti a riferimento per la costruzione delle varie partizioni del rendiconto 2020, in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari, comporterebbero l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021.



1.4.2.- Quanto alla legge reg. Molise n. 7 del 2021, relativa all'assestamento al bilancio di previsione pluriennale per l'esercizio 2021-2023, osserva il rimettente che l'approvazione del rendiconto 2020 in contrasto con quanto accertato nel giudizio di parificazione relativo al medesimo esercizio non avrebbe consentito una corretta attività di programmazione nel successivo esercizio 2021; ne deduce la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale della richiamata legge reg. Molise n. 7 del 2021.

In proposito, la Sezione rimettente osserva che il Consiglio regionale ben avrebbe potuto approvare la legge di assestamento del bilancio sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla Giunta, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo il giudizio di parificazione (ai sensi dell'art. 50, comma 3-bis, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Tuttavia, nonostante la decisione di parificazione (decisione n. 80/2021/PARI) sia intervenuta il 12 novembre 2021, la Regione ha approvato la legge di assestamento il successivo 29 dicembre, senza apportare le adeguate variazioni di bilancio.

La situazione finanziaria della Regione al 31 dicembre 2020 si caratterizzava per l'emersione di un disavanzo di euro 589.119.831,03, complessivamente superiore a quello risultante dal rendiconto dell'esercizio 2019 (pari a euro 533.485.728,21) e non adeguatamente considerato nella legge reg. Molise n. 6 del 2021 di approvazione del rendiconto 2020.

In particolare, l'importo differenziale di maggior disavanzo derivante dalla gestione 2020 rispetto al 2019 risulterebbe pari a euro 55.634.102,82 (ossia la differenza tra euro 589.119.831,03 ed euro 533.485.728,21). Si sarebbero, pertanto, determinati gravi scostamenti rispetto alle corrette quote di ripiano da applicare ai diversi esercizi coinvolti. Il totale della quota di disavanzo da applicare all'esercizio 2021 ammonterebbe, secondo il giudice rimettente, a euro 116.844.742,18, a fronte di quanto dichiarato dalla Regione nella legge regionale di assestamento censurata (ossia euro 41.717.458,35).

Di conseguenza, l'erronea rappresentazione della situazione finanziaria regionale alla data del 31 dicembre 2020, sintetizzata dalla grave sottovalutazione del disavanzo, determinerebbe l'illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in ragione della sottostima delle quote di disavanzo da applicare nel 2021 e del conseguente indebito ampliamento degli spazi di spesa.

1.4.2.1.- Quanto alle singole censure, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 dispone che «[i] dati presunti dei residui attivi e passivi riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2021 sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020».

Tale previsione, provvedendo ad aggiornare il valore dei residui attivi e passivi tenuto conto dei dati del rendiconto 2020, si esporrebbe alla medesima censura di irregolarità già riscontrata riguardo ai residui attivi, in relazione agli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021; infatti, nel totale dei residui attivi ne sarebbero stati conservati alcuni senza dimostrazione delle ragioni del loro mantenimento.

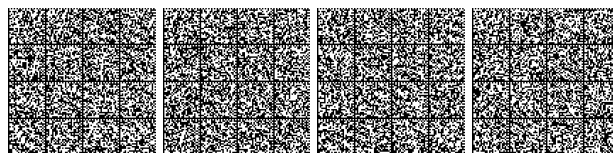
1.4.2.2.- Il successivo art. 3 della legge regionale censurata prevede che «[i]l risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è determinato in euro 59.825.099,30 in conformità con quanto disposto dalla legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. La quota accantonata nel risultato di amministrazione ammonta a euro 371.504.074,87, mentre la quota vincolata a euro 182.579.406,35. Per effetto degli accantonamenti e dei vincoli ascritti il disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 è quantificato in euro - 494.258.381,92».

La Regione avrebbe anche in tal caso riprodotto nella legge di assestamento il valore dei dati contabili che nella legge di rendiconto erano stati erroneamente quantificati, con particolare riferimento ai contenuti del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, oggetto della legge di approvazione del rendiconto generale per il 2020.

La gestione finanziaria della Regione per l'intero esercizio 2021 sarebbe stata, perciò, condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione per l'esercizio 2020, la cui alterazione avrebbe comportato un indebito ampliamento degli spazi di spesa.

In conseguenza dell'applicazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute, gli stanziamenti autorizzati nei successivi esercizi - a partire appunto dal 2021 - si sarebbero attestati al di sopra dei limiti consentiti dalle entrate disponibili, comportando la lesione degli artt. 81, primo e terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma, Cost., considerato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (è citata la sentenza di questa Corte n. 274 del 2017).

1.4.2.3.- L'art. 4 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 prevede che «1. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2021 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le



entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di euro 25.122.403,55, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di euro 4.478.965,94, quanto alla previsione di cassa per le entrate, ed aumentato di euro 22.086.343,04 quanto alla previsione di cassa per le spese. 2. Nello stato di previsione delle entrate e in quello delle spese per l'esercizio finanziario 2022 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 3. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2023 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 4. Per effetto delle variazioni di cui al presente articolo sono rinnovate le autorizzazioni di spesa negli importi e per gli interventi di cui alle relative leggi regionali o statali».

Secondo la Sezione rimettente tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto avrebbe effettuato una serie di variazioni degli stanziamenti, sia di competenza che di cassa, per il triennio 2021-2023, assicurando nel contempo il pareggio meramente formale (o numerico) tra le variazioni di entrata e di spesa di ciascun esercizio, senza tener conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo emerso al 31 dicembre 2020, ampliando surrettiziamente la capacità di spesa.

1.4.2.4.- Infine, l'art. 5, nel testo vigente dopo la modifica apportata dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto ciascuno degli stanziamenti di entrata e spesa del bilancio di previsione concorre, con tutti gli altri, alla determinazione dei valori delle singole poste contabili e, nel contempo, all'articolazione complessiva del medesimo bilancio.

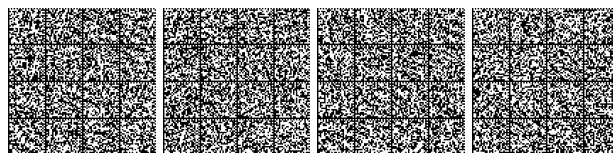
Rappresenta il giudice *a quo* che le illegittimità che incidono sulla quantificazione di una grandezza contabile si riverberano a cascata su tutte le altre, determinando la necessità di caducazione di un complesso normativo inscindibile. Nel caso in esame, la quantificazione delle poste contenute negli Allegati è collegata ai contenuti degli altri Allegati; conseguentemente, le violazioni dei parametri costituzionali riscontrate nelle precedenti disposizioni determinerebbero l'illegittimità costituzionale dei documenti allegati all'art. 5 da ultimo citato, la cui redazione sarebbe stata effettuata assumendo a riferimento risultanze giuridico-contabili non corrette.

2.- Il Procuratore generale della Corte dei conti, in data 19 maggio 2023, ha depositato atto di intervento in giudizio, sostenendo, in merito alla propria titolarità, di detenere un interesse qualificato, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, poiché la sua partecipazione al giudizio di parificazione del bilancio regionale costituirebbe espressione del suo potere di garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche, a tutela degli interessi dell'intera collettività. Afferma altresì il Procuratore generale che l'ordinanza con cui il Collegio ha sollevato le richiamate questioni di legittimità costituzionale aderirebbe alla richiesta di rimessione formulata dal Procuratore regionale della Corte dei conti per il Molise. L'interveniente svolgeva poi autonome argomentazioni ad adiuvandum riproponendo le medesime censure elaborate dalla Sezione regionale nell'ordinanza di rimessione.

3.- In data 22 maggio 2023 si è costituita in giudizio la Regione Molise, rappresentata e difesa dall'Avvocatura regionale, sostenendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni.

Osserva preliminarmente la difesa regionale che l'organo esecutivo molisano avrebbe preso atto della decisione della Corte dei conti nel giudizio di parificazione relativo alla proposta di legge del rendiconto regionale 2020 (delibera n. 80/2021/PARI), unitamente alle eccezioni in essa contenute, e che conseguentemente, la Giunta avrebbe adottato adeguate iniziative volte al loro superamento, pur nel rilievo che il completo ed eventuale adeguamento degli stanziamenti dei fondi avrebbe dovuto essere oggetto di una vera e propria manovra di bilancio, al fine di reperire le risorse necessarie.

La Regione avrebbe ricercato la soluzione più «coerente con le proprie disponibilità» alle obiezioni formulate, anche con riferimento alla contestata inadeguatezza delle azioni correttive dalla stessa adottate a seguito del giudizio di parifica 2020, ferma restando la necessità di richiedere un intervento straordinario allo Stato, tale da assicurare in bilancio almeno la copertura del disavanzo presunto da ripianare al 31 dicembre 2022, fissato in euro 117.828.833,70, a cui si dovrebbe aggiungere la quota da ripianare per l'esercizio 2023 pari ad euro 19.709.235,61, così da determinare una quota di disavanzo da recuperare, complessivamente, in via presuntiva, nell'esercizio 2023, in misura pari ad euro 137.538.069,31. In tal senso, l'organo esecutivo regionale avrebbe assunto, con deliberazione del 28 marzo 2023, «l'impegno formale ad avviare tutte le necessarie procedure volte alla definizione di un percorso condiviso con



gli Organi Istituzionali finalizzate all'ottenimento di un intervento straordinario anche con l'eventuale destinazione di una parte delle risorse derivanti dai fondi statali o regionali alla copertura della quota di disavanzo ancora da ripianare alla data del 31.12.2022».

In proposito, con deliberazione di Giunta n. 20 del 30 gennaio 2023, la Regione Molise afferma di aver predisposto azioni di adeguamento che costituirebbero «lo sforzo massimo dell'Amministrazione» che sarebbero in grado di «comporre l'equilibrio del bilancio e superare le contestazioni della Sezione».

4.- Il 29 dicembre 2023 la Regione Molise ha depositato ulteriore memoria in cui dà atto di alcune sopravvenienze normative (statali e regionali), idonee a incidere, secondo la difesa, in modo sostanziale sulla rilevanza delle questioni nonché sulla loro attuale fondatezza.

Precisa la difesa regionale che l'art. 12-*bis*, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87, ha previsto che «3. Al fine di garantire la continuità nello svolgimento delle proprie funzioni, in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le regioni a statuto ordinario, che presentano un disavanzo pro capite al 31 dicembre 2021, al netto del debito autorizzato e non contratto, superiore a euro 1.500, possono ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2021, al netto delle quote del disavanzo, già soggette a regimi straordinari di ripiano del disavanzo, in quote costanti nei nove esercizi successivi, a decorrere dal 2023, contestualmente all'adozione di una deliberazione consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La deliberazione di cui al presente comma contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo ed è allegata al bilancio di previsione 2023-2025, o a una successiva legge regionale di variazione di tale bilancio di previsione, e ai bilanci e rendiconti successivi, costituendone parte integrante. In caso di mancata attuazione di tale impegno viene meno il regime di ripiano pluriennale del disavanzo di cui al presente comma. Con periodicità almeno semestrale il presidente della giunta regionale trasmette al consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro».

In altri termini, secondo la Regione, la disposizione richiamata avrebbe introdotto una deroga al principio contabile generale di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 - ai sensi del quale il disavanzo emerso nel 2021 deve essere recuperato in un'unica soluzione nel corso dell'anno di gestione 2022 con apposita variazione di bilancio e, quindi, in sede di assestamento 2022 - consentendo il ripiano in quote costanti nell'arco di nove anni a partire dall'esercizio 2023.

La Regione Molise, che prospetta un disavanzo pro capite al 31 dicembre 2021, al netto del debito autorizzato e non contratto, superiore a euro 1.500,00, rientrerebbe fra i beneficiari della deroga introdotta dalla disposizione statale richiamata; avrebbe pertanto proceduto a una «operazione di trasparenza» e all'adozione di tutti i necessari provvedimenti volti a quantificare in modo definitivo il disavanzo di amministrazione 2021, in considerazione delle osservazioni e criticità di cui alla deliberazione n. 192/2022/PARI della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nonché per adeguare i documenti contabili alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 268 del 2022.

Pertanto la Regione, avvalendosi della deroga concessa dal legislatore statale e al fine di approvare il piano di rientro dal disavanzo con una più esatta quantificazione delle quote di disavanzo da ripianare, ha approvato la legge della Regione Molise 19 settembre 2023, n. 4, recante «Modifica dell'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021)», sostenendo di essersi così conformata a quanto certificato dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nella decisione di parificazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2021, n. 192/2022/PARI.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto finanziario per l'esercizio 2021, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 e degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, e 119, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.



1.1.- In punto di fatto, il rimettente premette che, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2021, riscontrava la non correttezza del saldo negativo iniziale (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da rendiconto 2020, approvato con legge reg. Molise n. 6 del 2021) sul quale si sono sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti e impegni), rispetto al valore che detto saldo avrebbe dovuto assumere secondo gli accertamenti di cui alla decisione n. 80/2021/PARI, relativa al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, nella quale era stata evidenziata la reale situazione finanziaria dell'ente.

Deduce il rimettente che il mancato adeguamento ai rilievi formulati con delibera n. 80/2021/PARI sull'esercizio 2020 si sarebbe riverberato sui saldi approvati con la legge reg. Molise n. 6 del 2021, di approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, contenente «“misure correttive”» non sufficienti.

Quanto alla legge reg. Molise n. 7 del 2021, di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023, osserva il giudice *a quo* che l'approvazione del rendiconto in contrasto con la reale situazione finanziaria ed economico-patrimoniale della Regione al 31 dicembre 2020 non avrebbe consentito una corretta attività di programmazione di bilancio per il successivo esercizio 2021. Da qui la necessità di sollevare questioni di legittimità costituzionale della richiamata legge reg. Molise n. 7 del 2021, che concorre a delineare la portata delle autorizzazioni di spesa dell'esercizio 2021.

La non corretta rappresentazione della situazione finanziaria regionale al 31 dicembre 2020, risultante dalla marcata sottovalutazione del cospicuo disavanzo, determinerebbe l'illegittimità costituzionale anche della legge reg. Molise n. 7 del 2021, in ragione della connessa sottostima delle quote di disavanzo da applicare al 2021 e del conseguente indebito ampliamento della spesa.

Assume infatti il rimettente che la legge di approvazione del rendiconto che non tenga in considerazione quanto contenuto nella decisione di parifica «che impegna l'amministrazione a porre rimedio alle irregolarità accertate si connota come costituzionalmente viziata». L'esistenza di vincoli, quantomeno indiretti, conseguenti al giudizio di parifica, consistenti nel dovere, per la Regione, di esercitare il potere legislativo nel rispetto delle grandezze contabili accertate dalla Corte dei conti, sarebbe confermata dalla costante giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 184 del 2022 e n. 39 del 2014).

2.- Preliminarmente si richiama l'univoco orientamento di questa Corte, secondo cui sussiste la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza - diretta o mediata - sugli equilibri di bilancio (in questo senso, da ultimo, sentenza n. 89 del 2023).

3.- Va innanzitutto ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio dal Procuratore generale della Corte dei conti, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 25 gennaio 2024, allegata alla presente sentenza.

4.- Prima dell'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale, occorre dare atto di alcune sopravvenienze normative che, secondo quanto sostenuto dalla Regione, potrebbero determinare la restituzione degli atti al giudice rimettente.

4.1.- Nelle more del giudizio, lo Stato ha approvato l'art. 12-*bis*, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, convertito nella legge n. 87 del 2023, il quale prevede che «3. Al fine di garantire la continuità nello svolgimento delle proprie funzioni, in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le regioni a statuto ordinario, che presentano un disavanzo pro capite al 31 dicembre 2021, al netto del debito autorizzato e non contratto, superiore a euro 1.500, possono ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2021, al netto delle quote del disavanzo, già soggette a regimi straordinari di ripiano del disavanzo, in quote costanti nei nove esercizi successivi, a decorrere dal 2023, contestualmente all'adozione di una deliberazione consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La deliberazione di cui al presente comma contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo ed è allegata al bilancio di previsione 2023-2025, o a una successiva legge regionale di variazione di tale bilancio di previsione, e ai bilanci e rendiconti successivi, costituendone parte integrante. In caso di mancata attuazione di tale impegno viene meno il regime di ripiano pluriennale del disavanzo di cui al presente comma. Con periodicità almeno semestrale il presidente della giunta regionale trasmette al consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro».



La richiamata disposizione introduce una deroga al principio contabile generale di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 - in base al quale, nella fattispecie, il disavanzo emerso nel 2021 avrebbe dovuto essere recuperato in un'unica soluzione nel corso dell'anno di gestione 2022 con apposita variazione di bilancio e, quindi, in sede di assestamento 2022 - consentendo il ripiano in quote costanti nell'arco di nove anni a partire dall'esercizio 2023.

Tuttavia, il comma 3 dell'art. 12-*bis* del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, riferito, come appena detto, al disavanzo dell'esercizio 2021, con applicazione a partire dal 2023, non incide sulla rilevanza delle odierne questioni di legittimità costituzionale che hanno ad oggetto leggi regionali precedenti, relative agli esercizi 2020 e 2021.

Va quindi disattesa la richiesta della Regione di restituzione degli atti al giudice rimettente (*ex multis*, sentenze n. 215 e n. 88 del 2023).

5.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei confronti degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., sono fondate.

I parametri afferenti all'obbligo di copertura delle leggi, all'equilibrio di bilancio e alla sana e corretta gestione finanziaria si pongono in stretta interdipendenza e, nella presente fattispecie, si integrano con la funzione certificativa svolta dalla Corte dei conti attraverso il giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Nelle odierne questioni di legittimità costituzionale, le difformità dei saldi contenuti nelle disposizioni regionali censurate, rispetto a quanto accertato nel giudizio di parifica, rappresentano motivo di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., poiché si riflettono in una violazione dei principi costituzionali posti a tutela dell'equilibrio dei bilanci, dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e della sana gestione finanziaria, attraverso la lesione di regole contabili contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011, in particolare relative alla composizione del disavanzo, alla registrazione dei residui attivi e passivi ultradecennali e alla indebita espansione della capacità di spesa dell'ente.

Questa Corte ha già avuto modo di ricostruire i termini essenziali delle relazioni fra Corte dei conti ed enti territoriali nell'assetto costituzionale vigente dopo la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha introdotto l'obbligo di rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio per tutti gli enti territoriali e ha rafforzato il ruolo del magistrato contabile per la tutela dei conti pubblici e della finanza pubblica allargata.

È stato in particolare evidenziato che le sfere di competenza della regione e della Corte dei conti si presentano «distinte e non confliggenti» (sentenza n. 72 del 2012), poiché «l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle "risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente" (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria» (sentenza n. 184 del 2022).

È stato quindi sottolineato che «[q]uest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio» (ancora, sentenza n. 184 del 2022).

Se, quindi, per un verso, la decisione di parifica non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione attribuisce alle assemblee regionali, per un altro verso, però, l'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione medesima mette a disposizione anche dell'ente controllato «dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio. Tanto più in considerazione della natura di "bene pubblico" del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali» (ancora, sentenza n. 184 del 2022).

Nella fattispecie odierna, la mancata adozione di interventi correttivi da parte dell'ente territoriale costituisce il presupposto per sollevare le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale delle leggi della Regione Molise da parte della sezione regionale di controllo in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, essendo tale scostamento idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria presidiati dagli evocati precetti costituzionali.



5.1.- Quanto alle singole disposizioni censurate, deve anzitutto osservarsi che gli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, conservano residui attivi ultradecennali in assenza di elementi dimostrativi della sussistenza delle ragioni del loro mantenimento, sebbene la stessa Corte dei conti (delibera n. 80/2021/PARI) avesse evidenziato che, proprio in ragione della originaria o sopravvenuta esigibilità, l'alternativa alla loro cancellazione avrebbe dovuto consistere nel loro conteggio tra le poste da assoggettare all'accantonamento nel FCDE.

Diversamente, sono stati integralmente sterilizzati solo due residui di accertata insussistenza, mentre i restanti residui, oltre ad essere conservati in misura rilevante senza una comprovata attestazione della persistente esigibilità, non sono stati nemmeno neutralizzati mediante l'accantonamento nel FCDE, in contrasto con l'art. 11, comma 6, lettera e), del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve, in particolare, illustrare «le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza».

In proposito, è stato chiarito che «il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria» (sentenza n. 138 del 2013), dotato di un implicito valore cogente, onde evitare che nel rendiconto possano entrare a far parte somme presunte e non accertate.

Le disposizioni censurate, pertanto, nell'indicare l'importo dei residui attivi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (sentenza n. 49 del 2018), determinano congiuntamente la lesione dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili, fissati dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dell'equilibrio del bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa.

5.2.- L'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2021 attesta un risultato di amministrazione negativo, pari a euro 494.258.381,92 (Allegato 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - lettera E), mentre il disavanzo emerso nell'esercizio 2020, secondo la Sezione rimettente, ammonta a euro 589.119.831,03.

La sottostima del risultato di amministrazione, rispetto a quanto certificato dalla Corte dei conti nella decisione di parifica (delibera n. 80/2021/PARI) determina la lesione degli evocati parametri costituzionali di cui agli artt. 97, primo comma, 119, primo comma, e 81, primo comma, Cost., il cui rispetto è assicurato anche dalle regole contabili emanate nell'esercizio della competenza legislativa statale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011) in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., a sua volta parimenti violato.

Inoltre, l'errata determinazione del saldo negativo di amministrazione al 31 dicembre 2020, se riguardata sotto il particolare profilo dell'incidenza sulla corretta copertura delle spese stanziate nei successivi esercizi, risulta altresì lesiva del parametro finanziario di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

5.3.- L'art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, infine, va dichiarato costituzionalmente illegittimo in quanto i documenti allegati al bilancio ai sensi degli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 118 del 2011, concorrendo a illustrare la situazione contabile dell'ente al 31 dicembre 2020, formano, insieme al rendiconto, un complesso inscindibile, i cui contenuti sono strettamente collegati.

Più precisamente, le risultanze esposte nell'Allegato 2 (prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) costituiscono, a un tempo, l'esito e il fondamento delle elaborazioni contenute negli altri allegati. Conseguentemente, la caducazione del prospetto dimostrativo - che riporta un saldo di amministrazione non corretto perché sensibilmente inferiore a quello reale - in conseguenza della violazione dei parametri costituzionali richiamati, investe tutti gli altri documenti.

In definitiva, sulla scorta di quanto statuito anche dalla sentenza n. 268 del 2022, l'erronea applicazione dei principi contabili e il conseguente pregiudizio arrecato alla correttezza e all'attendibilità dei valori assunti a riferimento per la costruzione del rendiconto 2020 (a loro volta, lesivi degli equilibri degli esercizi successivi in ragione del principio di continuità tra gli esercizi finanziari), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, anche alla luce «dell'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari [...] che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017).



6.- Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Molise n. 7 del 2021, l'ultimo come modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022, in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., sono fondate.

I vizi di legittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2021, relativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 2020, si riverberano, difatti, sulla legge regionale di programmazione di bilancio dell'esercizio successivo e sulla legge di assestamento dell'esercizio 2021.

Il principio di continuità dei bilanci, intimamente connesso al ciclo della programmazione, implica che i dati contabili, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011). Le risultanze dell'annualità precedente rappresentano, infatti, un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione.

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

Tale principio è teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., ai sensi del quale ogni rendiconto è geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie.

6.1.- Quanto alle singole disposizioni censurate, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 dispone che «[i] dati presunti dei residui attivi e passivi riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2021 sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020».

Tale previsione, provvedendo ad aggiornare il valore dei residui attivi e passivi tenuto conto dei dati contenuti nel rendiconto 2020, incorre nei medesimi vizi già riscontrati in relazione agli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 6 del 2021, nella misura in cui nel totale sono confluiti residui la cui reale sussistenza e consistenza è stata smentita dalla decisione di parifica del rendiconto 2020 n. 80/2021/PARI.

6.2.- Il successivo art. 3 della legge reg. Molise n. 7 del 2021 prevede che «[i]l risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è determinato in euro 59.825.099,30 in conformità con quanto disposto dalla legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. La quota accantonata nel risultato di amministrazione ammonta a euro 371.504.074,87, mentre la quota vincolata a euro 182.579.406,35. Per effetto degli accantonamenti e dei vincoli ascritti il disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 è quantificato in euro - 494.258.381,92».

Anche in questo caso, la Regione si è limitata a replicare nella legge regionale di assestamento il valore dei dati contabili che nella legge regionale di approvazione del rendiconto 2020 erano stati non correttamente quantificati, con particolare riferimento ai contenuti del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

La gestione finanziaria della Regione Molise per l'intero esercizio 2021 è stata, dunque, condizionata dalla grave sottovalutazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa.

In conseguenza dell'applicazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute, gli stanziamenti autorizzati nei successivi esercizi - a partire appunto dal 2021 - si sono attestati al di sopra dei limiti consentiti dalle entrate disponibili, comportando la lesione degli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma, Cost., considerato che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 274 del 2017).

Per giurisprudenza costituzionale ormai costante il rispetto dei suddetti principi è funzionale a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 44 del 2021, n. 62 del 2017 e n. 82 del 2015).

6.3.- L'art. 4 della più volte citata legge regionale di assestamento prevede che «1. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2021 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione



delle entrate e delle spese risulta aumentato di euro 25.122.403,55, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di euro 4.478.965,94, quanto alla previsione di cassa per le entrate, ed aumentato di euro 22.086.343,04 quanto alla previsione di cassa per le spese. 2. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2022 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 3. Nello stato di previsione delle entrate e nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2023 sono introdotte le variazioni di cui all'allegato 1 per le entrate e per le spese. Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di euro 1.736.050,52, quanto alla previsione di competenza. 4. Per effetto delle variazioni di cui al presente articolo sono rinnovate le autorizzazioni di spesa negli importi e per gli interventi di cui alle relative leggi regionali o statali».

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima in quanto, come rilevato dalla Sezione rimettente, prevede una serie di variazioni degli stanziamenti, sia di competenza che di cassa, per il triennio 2021-2023 al fine di assicurare il pareggio meramente formale (o numerico) tra le variazioni di entrata e di uscita di ciascun esercizio, senza tener conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo emerso al 31 dicembre 2020 rispetto a quelle applicate, producendo in tal modo un surrettizio ampliamento della capacità di spesa in contrasto con i suddetti principi diretti a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche.

6.4.- Infine, è costituzionalmente illegittimo anche l'art. 5 - nel testo vigente dopo la modifica apportata dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2022 - in ragione del fatto che ciascuno degli stanziamenti di entrata e spesa del bilancio di previsione concorre, con gli altri, alla determinazione dei valori delle singole poste contabili e, nel contempo, all'articolazione complessiva del medesimo bilancio.

L'illegittimità di una grandezza contabile si riflette, infatti, a cascata su tutte le altre, determinando l'illegittimità di tutti i documenti allegati all'art. 5, la cui redazione è stata effettuata assumendo a riferimento risultanze giuridico-contabili difformi da quanto certificato dalla Corte dei conti, e comportando, conseguentemente, la violazione dei parametri costituzionali evocati.

7.- Restano assorbite le ulteriori censure riferite agli artt. 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest'ultimo modificato dall'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante «Legge di stabilità regionale anno 2022») della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assessment del bilancio di previsione 2021 - 2023 e modifiche di leggi regionali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2024

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, iscritto al n. 52 del registro ordinanze 2023, il Procuratore generale della Corte dei conti, nella asserita qualità di titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio ha chiesto di intervenire con atto depositato il 19 maggio 2023. Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019; ordinanza n. 204 del 2019); che nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, le citate sentenze n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 173 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019; ordinanza n. 204 del 2019). *Ritenuto* che i principi evocati a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti affermati nella giurisprudenza di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti rivelano la loro estraneità e la conseguente irrilevanza nell'ipotesi in esame; che il Procuratore generale della Corte dei conti nel caso specifico non può ritenersi titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimare l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione regione di controllo per il Molise.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*

T_240039

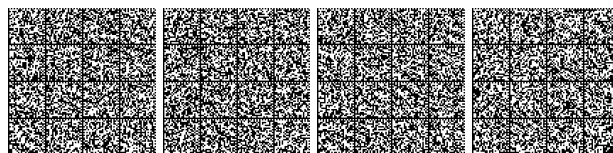
N. 40

Sentenza 6 febbraio - 11 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (Forze di) - Guardia di finanza - Ammissione al concorso per la partecipazione al corso per la promozione a finanziere - Cause di esclusione dall'arruolamento - Previsione, tra le altre, della guida in stato di ebbrezza costituente reato - Violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, art. 6, comma 1, lettera i).
- Costituzione, artt. 3, 4, 27, terzo comma, 35, 51 e 97.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza), promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra A. C. ed il Ministero dell'economia e delle finanze, con ordinanza del 3 maggio 2023, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 maggio 2023 (reg. ord. n. 98 del 2023), il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 27, terzo comma, 35, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del corpo della Guardia di finanza), nella parte in cui, disciplinando i requisiti per l'ammissione al corso per la promozione a finanziere mediante concorso, prevede quale causa di esclusione dall'arruolamento anche «la guida in stato di ebbrezza costituente reato».

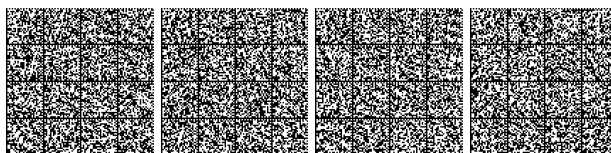
1.1.- Il rimettente descrive la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* nei seguenti termini.

A. C., arruolatosi come volontario in ferma prefissata dell'Esercito, ha partecipato in tale veste al concorso per il reclutamento di 1409 allievi finanziari, indetto dal Capo del primo reparto del comando generale del Corpo della Guardia di finanza con determinazione del 3 settembre 2021.

Superate con esito positivo le selezioni iniziali, il candidato è stato tuttavia escluso dalla procedura concorsuale, perché ritenuto carente dei «requisiti di moralità e di condotta previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera *g*), del bando di concorso», essendo stato emesso nei suoi confronti un decreto penale di condanna per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool.

A. C. ha impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio la determinazione di esclusione deducendone l'illegittimità, in quanto costituirebbe applicazione di un bando di concorso fondato, *in parte qua*, sulle previsioni di cui all'art. 6, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 199 del 1995, che sarebbero a propria volta viziate da illegittimità costituzionale, ritualmente eccepita.

Tale disposizione, letteralmente riprodotta nella clausola del bando di concorso richiamata nel provvedimento di esclusione, dopo avere previsto che i candidati devono «essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53» e che, «[a] tal fine, il Corpo della guardia di finanza accerta, d'ufficio, l'irreprensibilità del comportamento del candidato in rapporto alle funzioni proprie del grado da rivestire», aggiunge che «[s]ono



causa di esclusione dall'arruolamento anche l'esito positivo agli accertamenti diagnostici, la guida in stato di ebbrezza costituente reato, l'uso o la detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope a scopo non terapeutico, anche se saltuari, occasionali o risalenti».

Quest'ultima previsione è stata introdotta dall'art. 33, comma 1, lettera c), numero 1.6), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche». Là dove prevede «la guida in stato di ebbrezza costituente reato», essa costituirebbe, secondo A. C., un'ipotesi di illegittima esclusione automatica dalla procedura concorsuale, fondata su un'arbitraria e irrazionale presunzione assoluta di censurabilità della condotta, che impedisce la necessaria valutazione in concreto, da parte dell'amministrazione, del disvalore ad essa sotteso.

Respinto il ricorso dal TAR Lazio, sezione quarta, con sentenza del 30 giugno 2022, n. 8859, A. C. ha presentato appello, riproponendo sostanzialmente davanti al Consiglio di Stato, che ha rimesso le questioni a questa Corte, le stesse eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate in primo grado.

1.2.- Sulla rilevanza, il rimettente osserva, innanzi tutto, che la mancata impugnazione del bando di concorso, contenente la clausola di esclusione dall'arruolamento, non inciderebbe sull'ammissibilità del ricorso originario, in quanto la lesività del bando sarebbe stata percepita da A. C. solo al momento della sua esclusione dalla procedura concorsuale, quando l'amministrazione, esponendo le ragioni di tale provvedimento, considerò irrilevante, per mancata eliminazione dell'illiceità della condotta e del pregiudizio che ne era derivato, la dichiarazione da lui presentata in ordine all'estinzione del reato, dovuta all'esito positivo del lavoro di pubblica utilità. Secondo il rimettente, dunque, la sopravvenuta estinzione del reato avrebbe presumibilmente indotto l'interessato a non sentirsi leso dalla specifica clausola riferita alla «guida in stato di ebbrezza costituente reato».

In secondo luogo, l'accoglimento delle questioni sollevate farebbe venir meno «la causa ostativa al reclutamento», trasformandola in una «fattispecie valutabile, alla stregua di qualsivoglia altro episodio» idoneo a incidere sull'incensurabilità della condotta del candidato.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che il chiaro tenore letterale della disposizione censurata non sembra lasciare spazio a un'interpretazione diversa da quella che individua nella «guida in stato di ebbrezza costituente reato» un'ineludibile condizione ostativa al reclutamento, tale da rendere sufficiente anche il mero accertamento della condotta, non essendo richiesta «[l']avvenuta condanna ovvero [l']applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p.».

Una previsione siffatta non rispetterebbe i criteri di razionalità e di proporzionalità, costituenti un limite all'esercizio della discrezionalità del legislatore. Se la peculiarità degli ordinamenti militari potrebbe legittimare «un maggior vaglio qualitativo all'accesso» rispetto alle amministrazioni a ordinamento civile, nessuna plausibile ragione giustificerebbe la maggiore selettività prevista per l'accesso al Corpo della Guardia di finanza rispetto alle altre Forze di polizia, anche a ordinamento militare, per le quali non vale una simile clausola di esclusione automatica.

Secondo il giudice *a quo*, la *ratio* di tale disparità di trattamento non sembra risiedere nella diversa tipologia di funzioni degli appartenenti alle varie Forze di polizia.

Sotto questo profilo, non sarebbe rilevante che l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), di cui il d.lgs. n. 95 del 2017 costituisce attuazione, preveda tra i suoi principi e criteri direttivi che il legislatore delegato possa introdurre, nell'ottica della semplificazione procedimentale, «modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia [...] anche attraverso [...] la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, [...] ferm[e] restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia». Il richiamo a tali «peculiarità», infatti, potrebbe tutt'al più spiegare la diversificazione di alcune scelte legislative, come quelle che disciplinano il limite di età per la partecipazione ai concorsi, ma non fornirebbe un'adeguata giustificazione all'introduzione della causa ostativa in esame solo per il reclutamento nel Corpo della Guardia di finanza.

1.3.1.- Ciò premesso, sarebbero violati innanzi tutto gli artt. 3 e 51 Cost.

Nell'operare quale «presunzione assoluta di inidoneità al ruolo di finanziere» e non quale «mero elemento di giudizio» della incensurabilità della condotta (unico parametro applicabile secondo l'antecedente formulazione della disposizione, che richiama esclusivamente il possesso dei requisiti per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria), la causa ostativa della «guida in stato di ebbrezza costituente reato» sfuggirebbe «ai canoni di ragionevolezza» a cui simili previsioni si dovrebbero ispirare, «specie quando limitano un diritto fondamentale della persona» (è citata la sentenza di questa Corte n. 268 del 2016).



Una diversa conclusione varrebbe semmai per «l'uso o la detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope a scopo non terapeutico, anche se saltuari, occasionali o risaltanti», che la stessa novella del 2017 ha inserito nel testo dell'art. 6, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 199 del 1995 come ulteriore causa di esclusione automatica dall'arruolamento.

Tale ultima previsione normativa avrebbe «codificato» una fattispecie che la costante giurisprudenza amministrativa aveva già ritenuto incompatibile con gli specifici compiti di contrasto alla detenzione e allo spaccio di sostanze stupefacenti demandati alla Guardia di finanza, «rendendone non illogica la valutazione ostativa», a condizione del suo rigoroso accertamento. Una simile condotta, invero, sarebbe «inconciliabile con l'habitus comportamentale che deve contraddistinguere gli appartenenti al Corpo, anche a prescindere dalla mancanza di conseguenze penali o amministrative e dal fatto che si sia trattato di un episodio isolato». Decisivo, a questo riguardo, sarebbe stato il rilievo attribuito dalla richiamata giurisprudenza «alla circostanza che l'utilizzo di sostanze stupefacenti comporta necessariamente un previo contatto col mondo della criminalità, che dallo spaccio di quelle sostanze si alimenta, e dunque una contiguità, non importa se solo occasionale, proprio con quei soggetti e con quegli ambienti la cui attività delittuosa la Guardia di finanza ha il compito specifico di contrastare e reprimere».

Le medesime considerazioni, tuttavia, non potrebbero essere estese all'accertamento del reato di guida in stato di ebbrezza, in quanto i servizi di polizia stradale, tra i quali rientrano la prevenzione e l'accertamento delle violazioni alle norme sulla circolazione stradale, competono «in via principale alla specialità Polizia Stradale della Polizia di Stato», ferma restando la possibilità che siano svolti anche dal rimanente personale della Polizia di Stato, da quello dell'Arma dei carabinieri, dai Corpi e servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di loro competenza, e dai funzionari del Ministero dell'interno a ciò addetti, oltre che, ovviamente, dal personale del Corpo della Guardia di finanza (art. 12, comma 1, lettere a, b, c, d, e ed f, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante «Nuovo codice della strada»).

Né la disposizione censurata si collegherebbe idealmente al «climax» consistente nel progressivo inasprimento sanzionatorio diretto a contrastare il fenomeno degli omicidi e delle lesioni stradali, perché se «si fosse voluta imporre una scelta di rigore, anche in funzione preventivo-educativa, [con] riguardo al reclutamento in strutture [...] chiamate a perseguire tali tipologie di condotte», ciò sarebbe dovuto avvenire «in maniera omogenea per tutti i soggetti accertatori, ovvero, volendo operare una scelta distintiva, con priorità per quelli istituzionalmente preposti in maniera esclusiva a[lla] vigilanza sulle strade».

Pertanto, la «parzialità ed irragionevolezza» della disposizione censurata determinerebbero un contrasto con il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., nonché con il principio di accesso ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza, di cui all'art. 51 Cost.

1.3.2.- Sarebbe violato anche l'art. 27, terzo comma, Cost.

Premesso che l'astratta pericolosità sociale del reato di guida in stato di ebbrezza non ne esclude la possibile inoffensività in concreto, così da consentire, come ritiene la giurisprudenza penale, la declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto, ex art. 131-bis del codice penale, il rimettente illustra le caratteristiche dell'istituto del lavoro di pubblica utilità, previsto dall'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, evidenziandone l'«alto potenziale rieducativo e risocializzante», nonché, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 179 del 2020), le finalità deflattive con correlativi risvolti premiali per l'imputato, considerata l'efficacia estintiva del reato all'esito del positivo svolgimento dell'attività lavorativa gratuita.

Considerato che, nella specie, all'autore del reato di guida in stato di ebbrezza è stata applicata la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, la censurata causa di esclusione dall'arruolamento nel Corpo della Guardia di finanza determinerebbe l'impossibilità «per la pubblica amministrazione di “appropriarsi” [...] della esperienza lavorativa gratuita effettuata come vera e propria forma di espiazione della pena», privando il lavoro sostitutivo di qualsiasi «potenzialità attrattiva» per un aspirante finanziere e contraddicendo in tal modo la finalità rieducativa della pena stessa.

1.3.3.- Sussisterebbe altresì la violazione degli artt. 4 e 35 Cost.

Il rimettente osserva che - pur non valendo per l'accesso al pubblico impiego il generale divieto degli automatismi espulsivi, enunciato da questa Corte in caso di cessazione del rapporto - l'individuazione *ex lege* di più stringenti requisiti per l'accesso all'impiego in amministrazioni ad ordinamento speciale, al fine di garantire la qualità del personale da assumere, dovrebbe comunque rispondere al criterio della proporzionalità rispetto al totale sacrificio del diritto contrapposto a tale scelta legislativa.

La disposizione censurata, focalizzandosi sulle «ipotesi contravvenzionali» di cui agli artt. 186 e 186-bis cod. strada, «non correlate in maniera indissolubile alle future mansioni da svolgere», comprimerebbe in modo sproporzionato il diritto al lavoro, «nella sua accezione di diritto alla soddisfazione delle proprie specifiche aspettative professionali», trovando tale violazione «indiretta conferma» nei principi di non discriminazione posti dall'art. 1 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.



1.3.4.- Infine, il censurato art. 6, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 199 del 1995 violerebbe l'art. 97 Cost., in quanto l'introduzione di «preclusioni asistematiche», operanti come sbarramenti all'accesso al Corpo della Guardia di finanza anche per le categorie a favore delle quali sono riservati posti nelle relative procedure concorsuali (come la categoria dei volontari delle Forze armate in ferma prefissata, a cui appartiene nella specie il candidato escluso), finirebbe «per impattare negativamente sull'economicità di tali scelte procedurali», con lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

2.- Con atto depositato il 5 settembre 2023 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e, comunque, per la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Premessa la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, l'interveniente osserva, quanto alla lamentata violazione degli artt. 3 e 51 Cost., che il d.lgs. n. 199 del 1995 è dedicato all'inquadramento del personale del Corpo della Guardia di finanza, onde la disciplina dei requisiti di ammissione al concorso per allievi finanziari, di cui si occupa l'art. 6 di tale decreto legislativo, avrebbe natura speciale e un ambito applicativo necessariamente limitato.

Il fatto che la causa di esclusione dal concorso censurata dal giudice *a quo* sia prevista solo per la Guardia di finanza - e sia circoscritta all'arruolamento degli allievi finanziari - non sarebbe sintomatico dei vizi lamentati nell'ordinanza di rimessione; al contrario, tale previsione risulterebbe «congrua rispetto alle funzioni [proprie] svolte dalla Guardia di finanza ed espressiva di una scelta legislativa rigorosa, opportuna, proporzionata e ragionevole, in un contesto sociale in cui le giovani generazioni [sono] sempre più esposte ai rischi connessi all'uso di sostanze stupefacenti e di alcol».

In ogni caso, l'art. 6, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 199 del 1995, nella parte sospettata di illegittimità costituzionale, si limiterebbe a rendere esplicito un criterio di valutazione dei requisiti di moralità e di condotta che, «di fatto», varrebbe «più o meno indirettamente» anche per le altre Forze di polizia appartenenti al «comparto Sicurezza - Difesa», atteso che l'art. 635, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) prevede, tra i requisiti generali per il reclutamento nelle Forze armate, l'«avere tenuto condotta incensurabile» (lettera *i*) e l'«esito negativo agli accertamenti diagnostici per l'abuso di alcool, per l'uso, anche saltuario od occasionale, di sostanze stupefacenti, nonché per l'utilizzo di sostanze psicotrope a scopo non terapeutico» (lettera *n*).

La disposizione si collocherebbe nel solco delle recenti scelte legislative dirette a contrastare il fenomeno, diffuso particolarmente tra i giovani e caratterizzato da elevato allarme e disvalore sociale, delle morti e delle lesioni stradali causate dalla guida in stato d'ebbrezza: comportamento, quest'ultimo, che appare dunque incompatibile di per sé con i requisiti morali e di irrepremissibilità richiesti per l'appartenenza a un ordinamento militare quale il Corpo della Guardia di finanza, a cui la legge demanda numerosi e delicati compiti istituzionali.

L'uso di un metro di giudizio molto rigoroso, che accomuna tra le cause di esclusione dal concorso situazioni di pericolo come la guida in stato di ebbrezza costituente reato e l'uso o detenzione di sostanza stupefacente, sarebbe pertanto intrinsecamente ragionevole, essendo diretto a garantire un'efficace e severa selezione degli aspiranti all'arruolamento.

La disposizione censurata, peraltro, avrebbe recepito un pacifico orientamento giurisprudenziale, sorto in riferimento all'analoga ipotesi del consumo di sostanze stupefacenti, secondo cui simili condotte, anche se isolate e prive di rilevanza penale, sarebbero inconciliabili con l'*habitus* comportamentale che deve caratterizzare un finanziere. L'intervento legislativo avrebbe dunque ragionevolmente sottratto determinati comportamenti, già ritenuti di per sé ostativi dalla giurisprudenza, alla valutazione discrezionale dell'amministrazione, rendendo vincolata l'esclusione dal concorso, ove tali comportamenti siano accertati.

L'interveniente osserva poi che l'appartenenza al Corpo della Guardia di finanza (Forza di polizia a ordinamento militare dipendente dal Ministero dell'economia e delle finanze) comporterebbe la sommatoria di specifiche funzioni di polizia giudiziaria, di polizia economico-finanziaria e di pubblica sicurezza, attribuite dalla legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento del Corpo della guardia di finanza) e aggiornate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

Stanti queste «significative differenze» rispetto alle altre Forze di polizia, la denunciata violazione del principio di eguaglianza non sussisterebbe.

Pertanto, non sarebbe condivisibile l'affermazione del rimettente secondo cui le «peculiarità ordinamentali e funzionali» di ciascuna Forza di polizia potrebbero «spiegare la diversificazione di talune scelte», ma non giustificare l'introduzione di una causa ostativa all'accesso solo per la Guardia di finanza.



Né avrebbe rilievo il fatto che l'art. 12 cod. strada demandi i servizi di polizia stradale «in via principale» alla Polizia di Stato (tramite la Polizia stradale), perché «ciò che conta è l'accertamento dell'irreprensibilità della condotta pregressa dell'aspirante dal punto di vista del pieno rispetto della legalità e non la circostanza che le precedenti violazioni di legge riguardino specifici compiti che dovranno poi essere svolti in qualità di finanziere».

Il rimettente, inoltre, non avrebbe adeguatamente considerato che per il reclutamento in tutte le Forze di polizia è previsto il «possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria», onde la commissione del reato di guida in stato di ebbrezza, se ritenuto indice della mancanza di tali qualità, potrebbe precludere anche l'accesso ai ruoli di agente della Polizia di Stato, di carabiniere o di agente della Polizia penitenziaria. L'unica differenza consisterebbe, come visto, nell'automatismo della specifica causa di esclusione, che non consente al Corpo della Guardia di finanza di valutarne discrezionalmente il rilievo per verificare le qualità morali e di condotta necessarie alla prestazione del servizio nei suoi ranghi: circostanza che, secondo l'Avvocatura, sarebbe inidonea a «trasmodare nella "pretermissione dei criteri di razionalità e proporzionalità che costituiscono un limite all'esercizio della discrezionalità del legislatore"», apparendo invece il risultato di un ragionevole bilanciamento.

2.2.- Quanto all'asserita violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., la questione sarebbe preliminarmente inammissibile, per difetto di adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Non sarebbero esposte le ragioni per le quali la disposizione censurata, in relazione al particolare trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, che consente di applicare la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, finirebbe per contraddire la finalità rieducativa della pena.

Anche ove le censure muovessero dal confronto con la situazione del partecipante al concorso che ha ottenuto la riabilitazione penale, il rimettente non avrebbe chiarito perché la guida in stato di ebbrezza costituente reato non potrebbe costituire causa di esclusione dall'arruolamento anche nell'ipotesi di applicazione della pena sostitutiva seguita dall'estinzione del reato, trattandosi di una «situazione esattamente identica a quella che si viene a creare in caso di condanna seguita da riabilitazione».

2.2.1.- La questione sarebbe comunque non fondata, in quanto la guida in stato di ebbrezza costituente reato integra, ad avviso dell'Avvocatura, un comportamento di per sé incompatibile con il requisito dell'incensurabilità della condotta, senza che le vicende processuali sfociate nell'eventuale estinzione del reato per esito positivo della pena sostitutiva (o nell'eventuale riabilitazione) possano far venire meno il disvalore sociale della condotta.

Inoltre, il peculiare e favorevole trattamento sanzionatorio di cui all'art. 186, comma 9-bis, cod. strada conserverebbe diversi vantaggi per l'interessato, nonostante la prevista esclusione dall'arruolamento nella Guardia di finanza, con la conseguenza che non sarebbe pregiudicata la funzione rieducativa dell'istituto del lavoro di pubblica utilità. Non senza considerare - aggiunge l'Avvocatura - che la figura del finanziere, implicante una solida incensurabilità, non necessiterebbe, né avrebbe mai necessitato, di rieducazione, il riferimento alla quale evocherebbe una nozione estranea al contenuto e alle finalità della disposizione censurata.

2.3.- L'interveniente eccepisce in via preliminare l'inammissibilità, per un'analoga lacuna motivazionale, anche delle questioni riferite agli artt. 4, 35 e 97 Cost.

Pur ammettendo in via generale la legittimità di automatismi che precludono l'accesso al pubblico impiego, purché sia rispettato il canone della proporzionalità, il giudice *a quo* si limiterebbe, da un lato, a enfatizzare la circostanza che la censurata causa ostativa rappresenta un unicum nell'ambito degli ordinamenti delle Forze di polizia e, d'altro lato, a rilevare che l'espletamento dei servizi di polizia stradale non costituisce, come visto, una peculiarità della Guardia di finanza, senza alcun approfondimento in ordine alle altre specificità funzionali e ordinamentali proprie di tale Corpo.

2.3.1.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate, per le stesse ragioni esposte esaminando le questioni ex artt. 3 e 51 Cost.

L'irragionevolezza e la mancanza di proporzionalità della disposizione censurata non deriverebbero dal confronto tra la causa ostativa e le funzioni svolte dal Corpo della Guardia di finanza nel settore dei servizi di polizia stradale, in quanto il legislatore avrebbe perseguito la diversa finalità di selezionare persone con idonei requisiti generali.

La previsione censurata, anche se applicabile al solo Corpo della Guardia di finanza, sarebbe comunque costituzionalmente legittima anche per le considerazioni già svolte a proposito del suo inserimento nel solco delle scelte legislative dirette a contrastare, in un quadro di rigorosa tutela della sicurezza stradale, il pericoloso e diffuso fenomeno della guida in stato d'ebbrezza, caratterizzato da profili di forte attualità.



3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 16 gennaio 2024 una memoria, in cui ribadisce le argomentazioni già svolte, eccependo altresì l'inammissibilità anche della questione concernente la violazione del principio di eguaglianza, per difetto di indicazione della disciplina che regola il reclutamento del personale appartenente alle altre Forze di polizia e per omessa considerazione del fatto che la disposizione censurata costituirebbe «il precipitato di tre distinti interventi del legislatore delegato effettuati sulla base di deleghe dalla portata differente», con la conseguente necessità di valutare «l'esatta portata dei criteri e principi direttivi» cui tale legislatore doveva attenersi.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 27, terzo comma, 35, 51 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 199 del 1995 nella parte in cui, disciplinando i requisiti per l'ammissione al concorso che consente di partecipare al corso per la promozione a finanziere, prevede quale causa di esclusione dall'arruolamento anche «la guida in stato di ebbrezza costituente reato».

La disposizione censurata, dopo avere previsto che i candidati devono «essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53» e che, «[a] tal fine, il Corpo della guardia di finanza accerta, d'ufficio, l'irreprensibilità del comportamento del candidato in rapporto alle funzioni proprie del grado da rivestire», aggiunge che «[s]ono causa di esclusione dall'arruolamento anche l'esito positivo agli accertamenti diagnostici, la guida in stato di ebbrezza costituente reato, l'uso o la detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope a scopo non terapeutico, anche se saltuari, occasionali o risaltanti».

Quest'ultima previsione è stata introdotta dall'art. 33, comma 1, lettera c), numero 1.6), del d.lgs. n. 95 del 2017.

Il giudizio *a quo* concerne l'appello avverso la sentenza del TAR Lazio che ha respinto il ricorso presentato da A. C. per l'annullamento della determinazione che lo ha escluso dal concorso indetto nel 2021 per il reclutamento di 1409 allievi finanzieri.

La causa dell'esclusione è consistita nella mancanza, in capo al candidato, dei requisiti di moralità e di condotta previsti dall'art. 2, comma 1, lettera g), del bando di concorso (che riproduce il testo della disposizione censurata), essendo stato emesso a suo carico un decreto penale di condanna per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool.

A. C. ha impugnato il provvedimento deducendone l'illegittimità, in quanto costituirebbe applicazione di un bando di concorso la cui base normativa (l'art. 6, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 199 del 1995, nella parte qui censurata) sarebbe a sua volta viziata da illegittimità costituzionale.

Si precisa che il ricorrente nel giudizio principale ha partecipato al concorso nella veste di volontario in ferma prefissata dell'Esercito - categoria a cui il bando riservava una percentuale di posti - e che nei suoi confronti è stata applicata, in sostituzione della pena pecuniaria, la sanzione del lavoro di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, il cui positivo svolgimento ha comportato l'estinzione del reato.

Il Consiglio di Stato ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale lamentando, in primo luogo, la violazione degli artt. 3 e 51 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, nonché del principio di accesso ai pubblici uffici in condizione di eguaglianza.

La disposizione censurata introdurrebbe, sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca, un'ingiustificata causa automatica di esclusione dall'arruolamento nel Corpo della Guardia di finanza, fondata su un'arbitraria e irrazionale presunzione assoluta di censurabilità della condotta, che impedisce la necessaria valutazione in concreto e caso per caso, da parte dell'amministrazione competente, del disvalore ad essa sotteso.

Sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, anche nell'accesso ai pubblici uffici, essa introdurrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'accesso alle altre Forze di polizia, a ordinamento sia militare (come l'Arma dei carabinieri) sia civile (come la Polizia di Stato), per le quali non opera la stessa causa automatica di esclusione, nonostante il Corpo della Guardia di finanza non espleti i servizi di polizia stradale in via principale (a differenza della Polizia di Stato, per il tramite della Polizia stradale).

Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione degli artt. 4 e 35 Cost., in quanto la disposizione in esame - focalizzandosi su condotte «non correlate in maniera indissolubile alle future mansioni da svolgere», come le «ipotesi contravvenzionali» della guida sotto l'influenza dell'alcool di cui agli artt. 186 e 186-bis cod. strada - comprimerebbe in modo sproporzionato il diritto al lavoro, «nella sua accezione di diritto alla soddisfazione delle proprie specifiche aspettative professionali».



Inoltre, la causa automatica di esclusione determinerebbe - ove al reo sia stata applicata, come nella specie, la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità - l'impossibilità «per la pubblica amministrazione di “appropriarsi” [...] della esperienza lavorativa gratuita effettuata come vera e propria forma di espiazione della pena», privando il lavoro sostitutivo di qualsiasi «potenzialità attrattiva» per un aspirante finanziere, in contrasto con la finalità rieducativa della pena e, di conseguenza, in violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

Infine, l'introduzione di «preclusioni asistematiche», operanti come sbarramenti all'accesso al Corpo della Guardia di finanza anche per le categorie (cui appartiene il candidato escluso) a favore delle quali sono riservati posti nelle procedure concorsuali, finirebbe «per impattare negativamente sull'economicità di tali scelte procedurali», con lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e conseguente violazione dell'art. 97 Cost.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per carenza di adeguata motivazione in ordine al requisito della non manifesta infondatezza.

2.1.- In primo luogo, la questione concernente la violazione del principio di eguaglianza sarebbe inammissibile per difetto di indicazione della disciplina che regola il reclutamento del personale appartenente alle altre Forze di polizia (in sostanza, per mancata indicazione del termine di raffronto), nonché per omessa considerazione del fatto che la disposizione censurata costituirebbe «il precipitato di tre distinti interventi del legislatore delegato effettuati sulla base di deleghe dalla portata differente», con la conseguente necessità di valutare «l'esatta portata dei criteri e principi direttivi» cui tale legislatore doveva attenersi.

L'eccezione è, nel suo complesso, non fondata.

Per quanto riguarda l'accesso all'impiego è lamentata, come si è visto, un'ingiustificata disparità fra il più rigoroso trattamento normativo riservato al Corpo della Guardia di finanza e quello delle altre Forze di polizia, per le quali non opererebbe la stessa causa automatica di esclusione.

Pur non indicando espressamente il termine di raffronto, il giudice *a quo* osserva, tuttavia, che la versione originaria dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 199 del 1995 si limitava a rinviare all'art. 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53 (Modifiche alle norme sullo stato giuridico degli appartenenti ai ruoli ispettori e appuntati e finanzieri del Corpo della Guardia di finanza nonché disposizioni relative alla Polizia di Stato, alla Polizia penitenziaria e al Corpo forestale dello Stato), quanto ai requisiti di condotta, e aggiunge che tale ultima disposizione, la quale a propria volta rinvia al possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria (e quindi al requisito della «condotta incensurabile», su cui, di seguito, punto 3.2.), «avrebbe comunque trovato applicazione, giusta la sua dichiarata riferibilità agli appartenenti a tutte le Forze di polizia» (punto 12 dell'ordinanza di rimessione).

Si può dunque ritenere che il giudice *a quo* - a prescindere dall'imperfetta ricostruzione del testo previgente dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 199 del 1995 (su cui, parimenti di seguito, punto 3.2.) - assuma, almeno implicitamente, la norma di cui al citato art. 26 della legge n. 53 del 1989 a termine di raffronto rispetto al quale il legislatore avrebbe introdotto un più rigoroso trattamento speciale per l'accesso al Corpo della Guardia di finanza.

Nel resto, la motivazione fornita dal rimettente è adeguata, avendo comunque preso in esame i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015, in attuazione del quale è stata introdotta la causa di esclusione, onde eventuali incongruenze sul punto attengono semmai al merito.

2.2.- In secondo luogo, il rimettente non avrebbe esposto le ragioni per le quali la disposizione censurata, in relazione al particolare trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, finirebbe per contraddire la finalità rieducativa della pena garantita dall'art. 27, terzo comma, Cost.

L'eccezione è parimenti non fondata.

Anche se con argomentazioni non sempre nitide, il giudice *a quo* afferma, in sostanza, che la disposizione censurata contrasta con il principio della finalità rieducativa della pena perché l'automatica esclusione dal concorso, senza alcuna possibilità per l'amministrazione di valutare diversamente la condotta del candidato sotto il profilo dell'incensurabilità, impedirebbe alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, applicata per quel reato, di esplicare in pieno la sua funzione rieducativa e risocializzante, depotenziandone gli effetti. Tali ragioni sono sufficienti a chiarire i termini della questione, mentre la loro eventuale non fondatezza attiene semmai, anche in questo caso, al merito.

2.3.- Un'analoga lacuna motivazionale è eccepita per le questioni riferite agli artt. 4, 35 e 97 Cost.

Pur ammettendo in via generale la legittimità di automatismi che precludono l'accesso al pubblico impiego, il giudice *a quo* si limiterebbe, da un lato, a enfatizzare la circostanza che la censurata causa ostativa costituisce un unicum nell'ambito degli ordinamenti delle Forze di polizia e, d'altro lato, a rilevare che l'espletamento dei servizi di polizia stradale non rappresenta una peculiarità della Guardia di finanza, senza alcun approfondimento in ordine alle altre specificità funzionali e ordinamentali proprie di tale Corpo.

Anche questa eccezione non è fondata.



Il rimettente chiarisce che le ragioni della censura risiedono, quanto alla violazione degli artt. 4 e 35 Cost., nella sproporzione della causa ostativa rispetto al fine perseguito, comportante la negazione (id est, il totale sacrificio) del diritto al lavoro: in definitiva, è prospettato, con argomentazione adeguata, un irragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi a confronto, il cui esame sembra riguardare, anche in questo caso, il merito delle questioni.

Infine, anche la motivazione della censura di violazione dell'art. 97 Cost., con cui si prospetta la diseconomicità della scelta legislativa di escludere dal concorso chi appartiene a categorie "riservatarie" di posti, supera il vaglio di ammissibilità, non senza considerare che è la stessa eccezione ad apparire, in riferimento a tale specifico parametro, del tutto priva di un'autonoma motivazione.

3.- Prima di esaminare il merito, va ricostruito il quadro normativo di riferimento.

3.1.- Il Corpo della Guardia di finanza «fa parte integrante delle Forze armate dello Stato e della forza pubblica e ha il compito di: prevenire, ricercare e denunciare le evasioni e le violazioni finanziarie; eseguire la vigilanza in mare per fini di polizia finanziaria e concorrere ai servizi di polizia marittima, di assistenza e di segnalazione; vigilare, nei limiti stabiliti dalle singole leggi, sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico; concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari; concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica; eseguire gli altri servizi di vigilanza e tutela per i quali sia dalla legge richiesto il suo intervento» (art. 1, secondo comma, della legge n. 189 del 1959).

Ai sensi dell'art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), esso costituisce anche una delle «Forze di polizia» - insieme alla «polizia di Stato», all'«Arma dei carabinieri» («quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza»), al «Corpo degli agenti di custodia» (ora Corpo di polizia penitenziaria) e al «Corpo forestale dello Stato» (ora assorbito nell'Arma dei carabinieri) - con il compito di concorrere «al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica».

Al fine di razionalizzare le funzioni di polizia, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 177 del 2016 ha individuato dei «[c]omparti di specialità delle Forze di polizia», nel cui ambito ciascuna di esse esercita compiti «in via preminente o esclusiva, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, [...] ferme restando le funzioni rispettivamente attribuite dalla normativa vigente a ciascuna Forza di polizia, nonché le disposizioni di cui alla medesima legge». La medesima disposizione, alla lettera c), ha assegnato al Corpo della Guardia di finanza i seguenti comparti di specialità: «1) sicurezza del mare, in relazione ai compiti di polizia, attribuiti dal presente decreto, e alle altre funzioni già svolte, ai sensi della legislazione vigente e fatte salve le attribuzioni assegnate dalla legislazione vigente al Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera; 2) sicurezza in materia di circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento».

Assumono qui rilievo anche i compiti attribuiti alle Forze di polizia dal codice della strada, con particolare riguardo ai «servizi di polizia stradale», che sono costituiti, ai sensi dell'art. 11, comma 1, dello stesso codice, dalle seguenti attività: prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale; rilevazione degli incidenti stradali; predisposizione ed esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico; scorta per la sicurezza della circolazione; tutela e controllo sull'uso della strada.

L'art. 12 cod. strada ne attribuisce l'espletamento «in via principale alla specialità Polizia Stradale della Polizia di Stato» (lettera a), nonché al restante personale della Polizia di Stato (lettera b), all'Arma dei carabinieri (lettera c), al Corpo della Guardia di finanza (lettera d), ai Corpi e ai servizi di polizia provinciale, nell'ambito del territorio di competenza (lettera d-bis), ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza (lettera e), ai funzionari del Ministero dell'interno addetti al servizio di polizia stradale (lettera f), al Corpo di polizia penitenziaria e al Corpo forestale dello Stato (ora, come si è detto, assorbito nell'Arma dei carabinieri), in relazione ai compiti di istituto (lettera f-bis).

3.2.- Il personale del Corpo della Guardia di finanza è suddiviso nei ruoli degli «ufficiali» (disciplinati dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69, recante «Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78»), dei «sottufficiali» e degli «appuntati e finanziari», a loro volta suddivisi in vari gradi gerarchici (disciplinati dall'art. 2, commi 3 e 4, primo periodo, della legge n. 189 del 1959).

Al personale del ruolo «appuntati e finanziari» è sottoposto gerarchicamente, pur non appartenendo ad esso, l'«allievo finanziere» (art. 2, comma 4, secondo periodo, della legge n. 189 del 1959), posizione rivestita dal militare che, avendo superato un concorso del tipo di quello da cui è stato escluso il ricorrente nel processo principale, è stato ammesso al corso per la promozione a finanziere (su cui *infra*).



Il reclutamento del personale «non direttivo e non dirigente» (id est, non appartenente al ruolo degli «ufficiali») è disciplinato dal d.lgs. n. 199 del 1995, che è stato inciso dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 95 del 2017.

Dell'accesso al ruolo «appuntati e finanziari» si occupa il Capo II del Titolo II del citato d.lgs. n. 199 del 1995 (articoli da 5 a 7).

L'art. 6 stabilisce i requisiti per l'ammissione al concorso destinato a selezionare i partecipanti al corso per la promozione a finanziere (gli allievi finanziari cui si è accennato).

La lettera *i*) del comma 1 dell'art. 6, che viene qui in rilievo, ha per oggetto i requisiti di moralità e di condotta. In origine, questa disposizione si limitava a richiedere il «possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria». Tali qualità si compendiano, secondo la vigente normativa di settore, nell'«essere di condotta incensurabile», ex art. 2, comma 2, lettera *b-bis*), del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, recante «Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*)», della legge 25 luglio 2005, n. 150».

La lettera *i*) è stata modificata, come si è detto, dall'art. 33, comma 1, lettera *c*), numero 1.6), del d.lgs. n. 95 del 2017, in attuazione della delega di cui al citato art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015, che attribuiva al legislatore delegato il potere di introdurre, nell'ottica della semplificazione procedimentale, «modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia [...] anche attraverso [...] la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, [...] ferm[e] restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia».

Le modifiche sono consistite, da un lato, nella previsione secondo cui, al fine di verificare le qualità morali e di condotta sopra indicate, il Corpo della Guardia di finanza «accerta, d'ufficio, l'irreprensibilità del comportamento del candidato in rapporto alle funzioni proprie del grado da rivestire» (attuale secondo periodo della lettera *i*) e, d'altro lato, nell'aggiunta di alcune cause automatiche di esclusione dall'arruolamento, quali «l'esito positivo agli accertamenti diagnostici, la guida in stato di ebbrezza costituente reato, l'uso o la detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope a scopo non terapeutico, anche se saltuari, occasionali o risaltanti» (attuale terzo periodo).

La medesima lettera *i*) è stata ulteriormente modificata dall'art. 26, comma 1, lettera *d*), numero 2), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, recante «Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: “Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”».

Tale modifica, che ha inciso esclusivamente sul primo periodo della disposizione, senza alterare le parti ad essa aggiunte dalla novella del 2017, è consistita nella sostituzione delle parole «delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria» con le seguenti: «dei requisiti di cui all'articolo 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53».

L'art. 26 della legge n. 53 del 1989, a cui la lettera *i*) ora rinvia, così dispone: «[p]er l'accesso ai ruoli del personale della polizia di Stato e delle altre forze di polizia indicate dall'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, è richiesto il possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria».

All'esito del rinvio a una norma che a propria volta rinvia alla disciplina dell'accesso nella magistratura ordinaria, rimane dunque sostanzialmente invariato il requisito, stabilito dall'art. 6, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 199 del 1995 fin dall'origine, consistente nell'«essere di condotta incensurabile». Ad esso si aggiungono - si ricorda - le descritte cause automatiche di esclusione.

3.3.- Il medesimo requisito previsto per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria opera per l'accesso ai ruoli del personale delle altre Forze di polizia indicate nel citato art. 16 della legge n. 121 del 1981 (richiamato dall'art. 26 della legge n. 53 del 1989), che, come si è detto, definisce come tali anche la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri, sul cui confronto si incentra la censura di irragionevole disparità di trattamento.

Va precisato che le regole di accesso a queste ultime Forze di polizia, l'una a ordinamento civile e l'altra a ordinamento militare, sono contenute anche in altri corpi normativi, che tuttavia finiscono per ribadire la necessità dello stesso requisito.

In generale, l'art. 35, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) prevede che «[a]i fini delle assunzioni di personale presso [...] le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia [...] si applica il disposto di cui all'articolo 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53, e successive modificazioni ed integrazioni».



Quanto al concorso per la nomina ad agente della Polizia di Stato, l'art. 6, comma 1, lettera e), del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 172 del 2019, richiede il possesso delle «qualità di condotta previste dalle disposizioni di cui all'articolo 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53».

Quanto all'Arma dei carabinieri, e limitando l'esame ai requisiti di moralità e di condotta, il reclutamento per concorso del personale appartenente al ruolo «appuntati e carabinieri», equiparabile a quello degli «appuntati e finanziari» del Corpo della Guardia di finanza, è disciplinato dal codice dell'ordinamento militare. L'art. 635, comma 1, di tale codice richiede in via generale, per il reclutamento in tutte le Forze armate, di «avere tenuto condotta incensurabile» (lettera i) e l'«esito negativo agli accertamenti diagnostici per l'abuso di alcool, per l'uso, anche saltuario od occasionale, di sostanze stupefacenti, nonché per l'utilizzo di sostanze psicotrope a scopo non terapeutico» (lettera n).

Inoltre, l'art. 707, comma 1, lettera c), cod. ordinamento militare, nell'elencare i requisiti speciali per l'arruolamento nell'Arma dei carabinieri, prevede che occorra «non trovarsi in situazioni comunque non compatibili con l'acquisizione o la conservazione dello stato di carabiniere» (analoga previsione, d'altra parte, è dettata per il reclutamento nel Corpo della Guardia di finanza dall'art. 6, comma 1, lettera h, del d.lgs. n. 199 del 1995, alla cui stregua occorre «non trovarsi, alla data dell'effettivo incorporamento, in situazioni comunque incompatibili con l'acquisizione o la conservazione dello stato giuridico di finanziere»).

Ad eccezione dei requisiti di cui al citato art. 635, comma 1, lettera n) - prescritti per il reclutamento dei carabinieri e in parte sovrapponibili a quelli necessari per i finanziari, ma estranei all'odierna questione, che concerne una causa automatica di esclusione diversa dall'esito positivo agli accertamenti diagnostici -, si tratta di qualità morali e di condotta per le quali non operano automatismi legislativi di esclusione.

4.- Nel merito, conviene esaminare per prima la questione concernente la violazione del principio di eguaglianza, in riferimento all'art. 3 Cost.

4.1.- Il rimettente evoca contestualmente anche il parametro dell'art. 51 Cost., il cui primo comma garantisce l'eguaglianza dei cittadini nell'accesso ai pubblici uffici, ma si tratta di una questione priva di autonoma rilevanza, i cui termini si esauriscono nel richiamo alle stesse ragioni di censura riferite all'art. 3 Cost.

4.2.- La questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la violazione del principio di eguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (tra le tante, sentenze n. 108 del 2023, n. 270 del 2022 e n. 172 del 2021).

Con specifico riguardo alla guida in stato di ebbrezza costituente reato, la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita delinea un meccanismo automatico di esclusione, che impone un'attività rigidamente vincolata all'amministrazione, cui è sottratto il potere di valutare discrezionalmente l'illecito penale commesso dal candidato, nell'ambito dell'accertamento d'ufficio dell'irreprensibilità del suo comportamento in rapporto alle funzioni proprie del grado da rivestire, ex art. 6, comma 1, lettera i), secondo periodo, del d.lgs. n. 199 del 1995.

Ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, occorre raffrontare la disposizione censurata con l'art. 26 della legge n. 53 del 1989 (sopra, punto 2 del Considerato in diritto), che richiede, per l'accesso a tutte le Forze di polizia, il possesso delle qualità morali e di condotta necessarie per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria, ossia, in definitiva, l'incensurabilità della condotta.

Lo stesso requisito soggettivo viene previsto anche dalle norme generali del testo unico del pubblico impiego per l'assunzione di personale presso le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di sicurezza dello Stato e di polizia, nonché dalle norme per l'assunzione degli agenti della Polizia di Stato e per il reclutamento nel ruolo «appuntati e carabinieri» dell'Arma dei carabinieri (sopra, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Di conseguenza, la guida in stato di ebbrezza costituente reato non opera, per l'accesso alle altre Forze di polizia diverse dal Corpo della Guardia di finanza, quale causa automatica di esclusione dal concorso, ma deve essere valutata dall'amministrazione caso per caso, quale elemento utile ad accertare il requisito dell'incensurabilità della condotta.

Il medesimo assetto normativo vigeva per l'accesso al Corpo della Guardia di finanza prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 95 del 2017, a seguito delle quali il potere di valutazione in capo all'amministrazione non è stato mantenuto per le condotte tipizzate dalla novella, tra le quali rientra la guida in stato di ebbrezza costituente reato. La disposizione censurata si pone dunque in rapporto di specialità rispetto alla regola generale che affida all'amministrazione il potere di valutare discrezionalmente la compatibilità di simili condotte con lo svolgimento di funzioni implicanti particolari requisiti di moralità.



Ciò premesso, si osserva che, quanto all'esigenza che la selezione per l'accesso alle Forze di polizia risponda a rigorosi requisiti soggettivi di qualità morali e di condotta, non sussistono apprezzabili diversità tra la situazione di colui che aspira a far parte del Corpo della Guardia di finanza e quella di chi intende accedere alle altre Forze di polizia, con particolare riguardo alla Polizia di Stato e all'Arma dei carabinieri (ma analoghe considerazioni varrebbero anche per il Corpo di polizia penitenziaria).

Né il più severo trattamento del candidato incorso nella guida in stato di ebbrezza costituente reato può giustificarsi razionalmente per il fatto che il Corpo della Guardia di finanza è una Forza di polizia a ordinamento militare, oppure per lo specifico rilievo di tale condotta in relazione alle peculiarità funzionali del medesimo Corpo.

Se, da un lato, lo status militare «esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà» (sentenza n. 268 del 2016), che si riflettono anche nei requisiti soggettivi necessari per acquistarlo, d'altro lato è ravvisabile, sotto questo profilo, la totale omogeneità fra il reclutamento nel Corpo della Guardia di finanza e quello nell'Arma dei carabinieri (anch'essa Forza di polizia a ordinamento militare), in relazione al quale, ove il candidato sia incorso nella stessa condotta, si applica tuttavia l'indicata regola generale e dunque la non automaticità dell'esclusione dal reclutamento.

Nemmeno le attribuzioni del Corpo della Guardia di finanza, descritte in precedenza (punto 3.1. del Considerato in diritto), costituiscono ragioni sufficienti a giustificare la disparità. Invero, nessuna di esse esige, in sede di procedura concorsuale, il diverso trattamento di cui si discute.

La prevenzione e l'accertamento della guida in stato di ebbrezza costituente reato non rientrano, infatti, tra le funzioni peculiari del Corpo della Guardia di finanza, e spettano invece prevalentemente alla Polizia di Stato, tramite la Polizia stradale (art. 12 cod. strada).

La disposizione censurata configura, dunque, un rigido meccanismo preclusivo solo per l'accesso al Corpo della Guardia di finanza, benché il medesimo comportamento non precluda automaticamente l'accesso alla diversa Forza di polizia tenuta specificamente alla sua prevenzione e repressione, la quale deve invece valutarne caso per caso la rilevanza, in sede di ammissione dei candidati al concorso, al fine di verificare il requisito generale dell'incensurabilità della condotta.

Alla luce di queste considerazioni, che rendono evidente l'irragionevolezza della diversità di trattamento, sussiste la violazione del principio di eguaglianza, restando assorbite le altre censure.

5.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 199 del 1995, limitatamente alle parole «la guida in stato di ebbrezza costituente reato».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza), limitatamente alle parole «la guida in stato di ebbrezza costituente reato».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

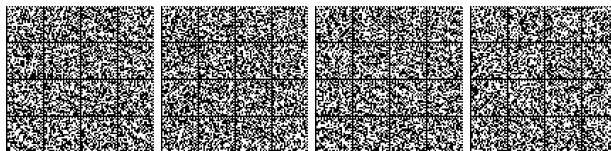
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 41

Sentenza 24 gennaio - 11 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento penale - Richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione del reato - Avviso da parte del pubblico ministero alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa - Omessa previsione, diversamente da quanto previsto per particolare tenuità del fatto - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- Codice di procedura penale, art. 411, comma 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 411, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione seconda penale, sul reclamo proposto da D.A.R. S., con ordinanza del 21 novembre 2022, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di D.A.R. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Raul Donato Pellegrini e Alessandro Lucchetti per D.A.R. S. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 novembre 2022, il Tribunale ordinario di Lecce, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, commi secondo e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 411, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che, anche in caso di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, il pubblico ministero debba darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, estendendo a tale ipotesi la medesima disciplina prevista per il caso di archiviazione disposta per particolare tenuità del fatto, anche sotto il profilo della nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza del predetto avviso e della sua reclamabilità dinanzi al Tribunale in composizione monocratica».



1.1.- Innanzi al rimettente pende reclamo, proposto ai sensi dell'art. 410-*bis* cod. proc. pen. nell'interesse di D.A.R. S., avverso il decreto con il quale il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Lecce ha disposto l'archiviazione del procedimento penale aperto nei suoi confronti, richiamando e condividendo le motivazioni contenute nella corrispondente richiesta formulata dal pubblico ministero procedente.

Dall'ordinanza di rimessione e dai numerosi documenti prodotti dalla parte nel procedimento innanzi a questa Corte si evince che D.A.R. S. è un magistrato attinto da indagini avviate dalla Procura della Repubblica di Lecce in seguito alle dichiarazioni di un imprenditore, che lo aveva accusato di avere percepito rilevanti somme di denaro in cambio della risoluzione, in termini favorevoli allo stesso imprenditore e alla sua famiglia, di una serie di controversie con l'Agenzia delle entrate pendenti innanzi alla commissione tributaria di cui il magistrato era, all'epoca, componente.

Avendo appreso da notizie di stampa delle accuse rivolte nei propri confronti dall'imprenditore, il magistrato denunciava quest'ultimo per calunnia.

Il 28 settembre 2021 il pubblico ministero procedente nei confronti del magistrato richiedeva al GIP del Tribunale di Lecce l'archiviazione del relativo procedimento penale. In particolare, nella richiesta di archiviazione si affermava che una parte delle accuse concernessero fatti qualificabili come corruzioni in atti giudiziari, che sarebbero stati commessi negli anni 2010 e 2011. La ricostruzione dell'imprenditore sarebbe stata suffragata da «molteplici elementi di riscontro documentali», puntualmente elencati nella richiesta di archiviazione; ma l'avvenuto decorso del termine di prescrizione avrebbe escluso «la possibilità di giungere ad una archiviazione con una formula diversa che attinga il merito della vicenda». La restante parte delle accuse riguardavano invece fatti - qualificabili come traffico di influenze illecite e collocati, secondo la ricostruzione dell'imprenditore, nel 2016 - rispetto ai quali, pur a fronte della ritenuta attendibilità dell'accusatore, sarebbero mancati «riscontri oggettivi individualizzanti» ai sensi dell'art. 192 cod. proc. pen., con conseguente impossibilità di sostenere l'accusa in giudizio rispetto ad essi.

Il 29 settembre 2021 il GIP aveva emesso decreto di archiviazione «per le ragioni analiticamente esposte dal p.m. nella sua richiesta, ritenute corrette in fatto e in diritto e, perciò, pienamente condivise» dallo stesso GIP.

Conformemente alla disciplina processuale vigente, né la richiesta di archiviazione, né il successivo decreto di archiviazione venivano comunicati all'indagato.

Il 27 ottobre 2021 a quest'ultimo era stato invece notificato, nella sua qualità di persona offesa nel relativo procedimento per calunnia nei confronti dell'imprenditore che lo aveva accusato di corruzione in atti giudiziari, l'avviso della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero. Da quella richiesta il magistrato aveva appreso della parallela richiesta di archiviazione che concerneva la propria posizione.

Il magistrato, a questo punto, formulava al pubblico ministero e al GIP dichiarazione di rinuncia alla prescrizione per tutti i reati ipotizzati nei propri confronti, chiedendo altresì che non fosse emesso il decreto di archiviazione; ma il 2 novembre 2021 il pubblico ministero gli comunicava il non luogo a provvedere sulla sua istanza, dal momento che il GIP aveva ormai disposto l'archiviazione, con il menzionato provvedimento del 29 settembre 2021.

Il 9 novembre 2021 il magistrato, a mezzo del proprio difensore, proponeva reclamo al Tribunale, ai sensi dell'art. 410-*bis* cod. proc. pen., avverso il decreto di archiviazione emesso nei propri confronti, assumendone l'illegittimità per violazione del principio del contraddittorio. In particolare, il magistrato si doleva di non essere mai stato posto in condizione di esercitare il proprio diritto a rinunciare alla prescrizione, e dunque a esercitare il proprio «diritto al processo» e, quindi, alla prova, nell'ambito dell'inalienabile diritto alla difesa, sancito dall'art. 24 Cost., in sintonia, peraltro con la presunzione di innocenza, di cui all'art. 27, comma 2, della stessa Carta costituzionale, ed all'art. 6, par. 2, CEDU»; diritto che, a suo avviso, dovrebbe essere esercitabile in ogni stato e grado del giudizio. E ciò anche in relazione al suo concreto interesse a essere giudicato nel merito in ordine alle accuse rivoltegli, suscettibili di produrre grave nocumento alla sua sfera professionale e lavorativa. In conclusione, il reclamante chiedeva l'annullamento parziale del decreto di archiviazione, limitatamente alla statuizione relativa all'intervenuta prescrizione, con riferimento in particolare agli episodi qualificati come corruzione in atti giudiziari.

1.2.- Il giudice del reclamo, rimettente nel procedimento incidentale innanzi a questa Corte, ritiene che il rimedio di cui all'art. 410-*bis* cod. proc. pen. sia effettivamente funzionale alla tutela del diritto al contraddittorio, ma - contrariamente a quanto assunto dal reclamante - sottolinea come il legislatore lo abbia circoscritto alle nullità ivi tassativamente indicate, che attengono all'osservanza di specifici obblighi stabiliti da altre disposizioni contigue; ciò che escluderebbe ogni possibilità di interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione. Il rimedio non sarebbe, pertanto, utilizzabile per sanzionare la violazione di un onere informativo non previsto da alcuna norma del codice.



Tuttavia, proprio la mancata previsione di tale onere informativo alla persona sottoposta alle indagini in caso di richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione del reato pretermetterebbe, ad avviso del giudice *a quo*, il diritto dell'indagato a rinunciare alla causa estintiva, e pertanto violerebbe:

- l'art. 3 Cost., «creando evidente disparità di trattamento rispetto a chi ben può agevolmente avvalersi del diritto di rinuncia alla prescrizione soltanto perché la maturazione della causa estintiva casualmente coincide con una diversa fase processuale», nonché rispetto alla persona sottoposta alle indagini nei cui confronti venga richiesta l'archiviazione del procedimento per particolare tenuità del fatto, che deve essere invece avvisata della richiesta di archiviazione;

- l'art. 24, secondo comma, Cost., «in quanto la rinuncia o meno alla prescrizione rientra in una precisa scelta processuale dell'indagato/imputato formulabile in ogni stato e grado del processo ed esplicativa del proprio inviolabile diritto di difesa inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova»;

- l'art. 111, commi secondo e terzo, Cost., «attesa l'elusione del contraddittorio con l'indagato necessario ad assicurargli la piena facoltà di esercitare i suoi diritti, tra cui quello alla rinuncia alla prescrizione».

Il rimettente richiama in proposito la sentenza n. 111 del 2022 di questa Corte, nonché recenti pronunce della Corte di cassazione (sezione prima penale, sentenza 3 ottobre 2019-4 febbraio 2020, n. 4671; sezione terza penale, sentenza 30 gennaio-25 maggio 2020, n. 15758), a sostegno della tesi secondo cui il principio di ragionevole durata del processo non potrebbe mai andare a discapito dei principi costituzionali di ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e del contraddittorio come elemento costitutivo del giusto processo: principi - questi ultimi - dei quali il diritto a rinunciare alla prescrizione sarebbe a sua volta componente essenziale. Conseguentemente, «la pronuncia di un decreto di archiviazione *de plano* dichiarativo dell'estinzione del reato per intervenuta prescrizione senza che sia previsto alcun preventivo onere informativo dell'indagato sulla determinazione conclusiva assunta dal Pubblico Ministero e, conseguentemente, alcuna sanzione per la mancata interlocuzione» eliderebbe «in radice ogni possibilità per l'indagato di attivare il proprio diritto a una verifica di merito [...] sebbene la legge sancisca la rinunciabilità alla prescrizione in ogni stato e grado del giudizio».

Dopo aver rammentato che la rinunciabilità della prescrizione è stata introdotta dalla sentenza n. 275 del 1990 di questa Corte, il rimettente sottolinea che «una facoltà è realmente tale soltanto se si pone il suo titolare nell'effettiva condizione di esercitarla», ciò che non avverrebbe ove la persona sottoposta alle indagini non venga informata della richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione formulata nei propri confronti.

Un onere informativo della persona sottoposta alle indagini è peraltro già previsto - prosegue il rimettente - dall'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. nell'ipotesi in cui l'archiviazione sia richiesta per particolare tenuità del fatto; ipotesi che costituirebbe «un preciso punto di riferimento, già presente nel sistema legislativo, in grado di orientare l'intervento della Corte costituzionale verso una soluzione non arbitraria», secondo i principi ripetutamente espressi da questa Corte in merito ai limiti del proprio sindacato (sono citate le sentenze n. 185 e n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018, n. 236 del 2016). Nel caso in esame, «la soluzione normativa che appare più adeguata e congeniale con il sistema vigente» sarebbe per l'appunto «l'estensione della disciplina già stabilita dal legislatore per il caso di richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto anche all'ipotesi di richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione del reato».

Ove questa Corte accogliesse tale soluzione, conclude il rimettente, il richiamo all'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. «consentirebbe di configurare anche in caso di mancanza del predetto avviso un'ipotesi di nullità del decreto di archiviazione eccepibile con lo strumento del reclamo dinanzi al Tribunale in composizione monocratica».

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

L'interveniente sottolinea anzitutto la diversità della posizione dell'imputato già tratto a giudizio rispetto a quella della persona sottoposta alle indagini in un procedimento nell'ambito del quale venga richiesta l'archiviazione per intervenuta prescrizione; diversità dalla quale discenderebbe la non fondatezza della doglianza di violazione dell'art. 3 Cost. per effetto della mancata previsione di un onere informativo, nei confronti della persona sottoposta alle indagini, relativo alla richiesta medesima.

Né sarebbe ipotizzabile una violazione degli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., dal momento che la mancata informazione della persona sottoposta alle indagini non pregiudicherebbe alcun suo interesse giuridicamente rilevante. In effetti, un pregiudizio sarebbe configurabile soltanto «nell'ipotesi in cui l'indagato deduca uno specifico interesse ad impugnare un decreto di archiviazione fondato sull'intervenuta prescrizione del reato, come nell'ipotesi in cui lo stesso, dopo aver trascorso un periodo di sottoposizione a custodia cautelare in carcere fosse interessato a far valere l'ingiustizia della detenzione preventiva inflittagli per ottenere un indennizzo». «[I]n tale ipotesi» tuttavia - prosegue l'interveniente - «già la normativa vigente anteriormente all'introduzione nell'ordinamento dell'art. 410 bis c.p.p., consentiva all'indagato di impugnare col mezzo di impugnazione allora previsto (ricorso



per cassazione) il decreto di archiviazione emesso per prescrizione del reato al fine di consentirgli di esercitare il diritto a rinunciare alla prescrizione» (è citata Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 24 aprile-8 giugno 2018, n. 26289). A seguito poi dell'introduzione dell'art. 410-*bis* cod. proc. pen., il mezzo di impugnazione che permetterebbe di far valere tale diritto sarebbe costituito dal reclamo proponibile innanzi al tribunale in composizione monocratica.

3.- Il reclamante nel giudizio *a quo* si è costituito in giudizio, chiedendo l'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, ripercorrendo adesivamente le argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione e illustrando le ragioni per le quali egli avrebbe interesse a una pronuncia sul merito delle accuse rivoltegli dal denunciante. In particolare, i fatti a lui contestati sarebbero «di natura particolarmente esecrabile ed odiosa per un magistrato del suo rango e frutto di dichiarazioni false e calunniose», rispetto ai quali egli avrebbe un chiaro interesse ad affrontare il giudizio per essere prosciolto nel merito. E ciò anche in relazione ai pregiudizi da lui già subiti in conseguenza delle accuse rivoltegli, per le quali egli avrebbe già subito un procedimento disciplinare che - pur ormai archiviato - avrebbe «conservato l'ombra» della prescrizione, tanto da essere già stata strumentalizzata in sede di valutazione finalizzata alla assegnazione dell'incarico direttivo» al quale lo stesso reclamante aspirava.

In prossimità dell'udienza, la parte ha depositato memoria illustrativa, in cui confuta gli argomenti dell'Avvocatura generale dello Stato, osservando in particolare come il diritto a rinunciare alla prescrizione durante il procedimento non possa dipendere dalla casuale circostanza che l'interessato venga o meno a conoscenza dello stesso. Piuttosto, ogni cittadino sottoposto a indagini dovrebbe «essere portato a conoscenza del loro esito, anche nel caso di archiviazione per intervenuta prescrizione proprio per evitare la causa di proscioglimento (di rito) ed accedere alla formula di archiviazione che escluda, nel merito, la sussistenza dei fatti ascritti o la loro configurabilità come reato». Non potrebbe, infatti, affermarsi «che solo l'imputato subisce pregiudizi per il fatto di essere sottoposto a processo: al contrario, nella grande maggioranza dei casi, è proprio la fase delle indagini preliminari a lasciare «una macchia» indelebile sulla persona dell'indagato», che egli non potrebbe neppure tentare di eliminare, «non sussistendo alcun obbligo di notifica della richiesta di archiviazione per prescrizione nei suoi confronti ed essendo quindi a lui impedito di rinunciare alla prescrizione».

D'altra parte - prosegue il reclamante nel giudizio *a quo* - il pregiudizio da lui subito sarebbe dimostrato dall'utilizzazione del provvedimento di archiviazione da parte della Quinta commissione del Consiglio superiore della magistratura, in sede di audizione conseguente alla sua domanda di conferimento di un incarico direttivo, come risulta dai relativi verbali e dalla delibera conclusiva allegati alla memoria illustrativa. In tale delibera, osserva la parte, si legge d'altronde che le argomentazioni dell'interessato non sarebbero idonee «in modo incontrovertibile», allo stato, ad «attenuare la gravità del quadro probatorio quale risulta dalla menzionata richiesta di archiviazione (condivisa dal GIP)»; tanto che la Quinta commissione si sarebbe determinata a soprassedere dalla valutazione di tale quadro probatorio solo in conseguenza del reclamo al Tribunale di Lecce proposto dallo stesso interessato avverso il decreto di archiviazione.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Lecce, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, commi secondo e terzo, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che, anche in caso di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, il pubblico ministero debba darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, estendendo a tale ipotesi la medesima disciplina prevista per il caso di archiviazione disposta per particolare tenuità del fatto, anche sotto il profilo della nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza del predetto avviso e della sua reclamabilità dinanzi al Tribunale in composizione monocratica».

Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione si evince che il giudice *a quo* aspira a una pronuncia additiva, con la quale questa Corte estenda l'obbligo - già ora previsto dalla disposizione censurata - di avvisare la persona sottoposta alle indagini della richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto, anche alla diversa ipotesi in cui tale archiviazione sia fondata sull'intervenuta prescrizione del reato. L'avviso sarebbe, nell'ottica del rimettente, essenziale per assicurare all'indagato la possibilità di rinunciare alla prescrizione prima che il procedimento sia concluso, e di ottenere così una pronuncia sul merito degli addebiti oggetto del procedimento stesso.

La mancata previsione di tale obbligo informativo determinerebbe, secondo il giudice *a quo*, un vulnus al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., creando una irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato - che ha sempre la possibilità di esercitare il proprio diritto di rinunciare alla prescrizione - e la persona sottoposta alle indagini, la quale



potrebbe essere rimasta del tutto ignara sia delle indagini stesse, sia della determinazione del pubblico ministero di chiedere l'archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione; e creerebbe una ulteriore disparità di trattamento rispetto alla situazione dell'indagato nei cui confronti venga richiesta l'archiviazione del procedimento per particolare tenuità del fatto, la quale deve essere avvisata della richiesta di archiviazione.

La disciplina vigente risulterebbe altresì incompatibile con l'art. 24, secondo comma, Cost., non assicurando che la persona sottoposta alle indagini sia posta in condizione di rinunciare alla prescrizione, e dunque di esercitare una facoltà che questa Corte, nella sentenza n. 275 del 1990, ha considerato come parte integrante del diritto di difesa.

Infine, sarebbe vulnerato il principio del contraddittorio di cui all'art. 111, commi secondo e terzo, Cost., dal momento che la persona sottoposta alle indagini non sarebbe posta in grado di esercitare il proprio diritto a provare la falsità degli addebiti oggetto del procedimento penale.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato non solleva alcuna eccezione di inammissibilità.

In effetti le questioni, ampiamente argomentate sotto il profilo della non manifesta infondatezza, sono altresì rilevanti per la definizione del giudizio *a quo*.

Il rimettente è investito di un reclamo presentato, ai sensi dell'art. 410-*bis* cod. proc. pen., da una persona destinataria di un decreto di archiviazione per prescrizione pronunciato dal GIP, senza che le fosse mai stato dato avviso della relativa richiesta da parte del pubblico ministero.

Il giudice *a quo* rileva che l'art. 410-*bis* cod. proc. pen. prevede, al comma 1, un elenco tassativo di cause di nullità del decreto di archiviazione, che comprende l'omissione degli avvisi della richiesta di archiviazione prescritti dalla legge, tra cui in particolare l'avviso alla persona sottoposta alle indagini, previsto dal censurato art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., nell'ipotesi in cui il pubblico ministero ritenga che il reato sia di particolare tenuità. Nessun avviso è però previsto nel caso in cui l'archiviazione sia richiesta per intervenuta prescrizione del reato. Conseguentemente, il reclamo dovrebbe essere rigettato, non ricorrendo alcuna causa di nullità del decreto di archiviazione.

Laddove, invece, questa Corte ritenesse costituzionalmente illegittima la mancata previsione - da parte dello stesso art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. - di un obbligo di avviso anche in questa ipotesi, l'omissione di tale avviso determinerebbe una violazione dello stesso art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., sicché - nel caso concreto - il decreto di archiviazione pronunciato dal GIP dovrebbe essere dichiarato nullo ai sensi dell'art. 410-*bis*, comma 1, cod. proc. pen. Ciò comporterebbe - in base al successivo comma 4 del medesimo articolo - l'accoglimento del reclamo e la restituzione degli atti al GIP. Esito, questo, che consentirebbe all'interessato - nella prospettiva del rimettente - di esercitare in tempo utile il proprio diritto di rinunciare alla prescrizione.

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate, nei sensi di seguito precisati.

3.1.- Perno della prospettazione del giudice *a quo*, rispetto a tutti e tre i parametri costituzionali evocati, è l'assunto secondo il quale non solo l'imputato, ma anche la persona sottoposta alle indagini sarebbe titolare di un diritto, di rango costituzionale, a rinunciare alla prescrizione, e a ottenere un giudizio sul merito dei fatti che hanno formato oggetto delle indagini. Tale diritto discenderebbe dal diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.), nella sua declinazione più specifica del diritto al contraddittorio (art. 111, commi secondo e terzo, Cost.), che garantirebbe alla persona sottoposta a indagini di poter sempre ottenere una «verifica di merito» sulla notizia criminis che ha dato luogo alle indagini preliminari.

Questo assunto, solo apparentemente ovvio, merita un attento esame.

3.2.- La sentenza n. 275 del 1990 - superando il proprio precedente rappresentato dalla sentenza n. 202 del 1971 - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 157, cod. pen., nella parte in cui non prevedeva che la prescrizione del reato potesse essere rinunciata dall'imputato. A tale conclusione questa Corte è pervenuta valorizzando il diritto di difesa dell'imputato, «inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova» (punto 3 del Considerato in diritto), sulla base in sostanza delle argomentazioni già svolte dalla sentenza n. 175 del 1971, con la quale si era affermata la rinunciabilità dell'amnistia.

In quest'ultima sentenza si era in particolare sottolineato che «la rinuncia all'amnistia costituisce esplicazione del diritto di difesa, sembrando chiaro discendere da tale affermazione come in quest'ultimo sia da considerare inclusa non solo la pretesa al regolare svolgimento di un giudizio che consenta libertà di dedurre ogni prova a discolta e garantisca piena esplicazione del contraddittorio, ma anche quella di ottenere il riconoscimento della completa innocenza, da considerare il bene della vita costituente l'ultimo e vero oggetto della difesa, rispetto al quale le altre pretese al giusto procedimento assumono funzione strumentale» (punto 8 del Considerato in diritto).

Va peraltro sottolineato come tanto la sentenza n. 175 del 1971 in materia di amnistia, quanto la sentenza n. 275 del 1990 relativa alla prescrizione, siano state pronunciate in riferimento a processi penali già instaurati; e come la *ratio* decidendi di entrambe queste sentenze sia ritagliata proprio su questa ipotesi.



Particolarmente eloquente, in proposito, la motivazione della sentenza n. 175 del 1971, in cui si sottolinea che, con l'obbligo per il giudice di dichiarare l'estinzione del reato «in tutti i giudizi in corso al momento del sopravvenire di un procedimento di amnistia», viene «compromessa irreparabilmente la soddisfazione dell'interesse ad ottenere una sentenza di merito, vincolando invece l'imputato a soggiacere ad una pronuncia di proscioglimento, la quale, appunto perché non scende ad accertare e neppure solo a delibare la fondatezza dell'accusa [...] non conferisce alcuna certezza circa l'effettiva estraneità dell'imputato all'accusa contro di lui promossa, e quindi lascia senza protezione il diritto alla piena integrità dell'onore e della reputazione». E ancora, alla riga seguente, il riferimento è alla «rilevanza costituzionalmente protetta dell'interesse di chi sia perseguito penalmente ad ottenere non già solo una qualsiasi sentenza che lo sottragga alla irrogazione di una pena, ma precisamente quella sentenza che nella sua formulazione documenti la non colpevolezza».

«[G]iudizi in corso», «accusa contro di lui promossa», «perseguito penalmente»: tutte le espressioni utilizzate in questa densa motivazione richiamano la situazione di un «imputato» che sia già stato formalmente accusato di un reato in un giudizio. Non già quella di chi sia meramente sottoposto a indagini in seguito a una notizia criminis che lo riguardi.

La stessa sentenza n. 275 del 1990, pur se motivata in termini assai più sintetici, allude chiaramente alla medesima situazione processuale, allorché afferma, nel capoverso conclusivo della motivazione, che «in presenza della rinuncia alla estinzione, il giudice non potrà dare ad essa immediata applicazione perché il reato non è estinto, e dovrà, perciò, dare ingresso alle prove richieste e pronunciarsi sulla imputazione». Il riferimento è, anche qui, ad un giudizio già incardinato: l'unico contesto, d'altronde, in cui un «giudice» sia tenuto a «dare ingresso alle prove richieste» dall'imputato a proprio scarico.

3.3.- Recependo il dispositivo della sentenza n. 275 del 1990, il legislatore del 2005, nel riscrivere l'art. 157 del codice penale, ha espressamente precisato al settimo comma che «[l]a prescrizione è sempre espressamente rinunciabile dall'imputato».

Ancora una volta, il riferimento testuale è qui soltanto all'imputato, e dunque a colui nei cui confronti è stata esercitata l'azione penale ai sensi dell'art. 60, comma 1, cod. proc. pen.

Ciò non escluderebbe, in verità, la possibilità di estendere in via ermeneutica alla persona sottoposta alle indagini il diritto di rinunciare alla prescrizione. In effetti, l'art. 61 cod. proc. pen. dispone in via generale che «[i] diritti e le garanzie dell'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini preliminari» (comma 1), e che «[a]lla stessa persona si estende ogni altra disposizione relativa all'imputato, salvo che sia diversamente stabilito» (comma 2). Tuttavia, l'applicabilità di questa regola generale - dettata con riferimento allo specifico contesto del codice di procedura penale - non può essere considerata automaticamente e necessariamente trasferibile a una regola dettata dal codice penale con riferimento alla prescrizione: istituto di cui è pacifica, nella stessa giurisprudenza di questa Corte, la natura sostanziale anziché processuale (*ex multis*, sentenze n. 140 del 2021, punto 12 del Considerato in diritto; n. 278 del 2020, punto 9 del Considerato in diritto; n. 115 del 2018, punto 10 del Considerato in diritto).

Né può essere considerato decisivo, contrariamente a quanto sostenuto nelle proprie memorie e poi in udienza dalla difesa della parte, l'uso dell'avverbio «sempre» da parte dell'art. 157, settimo comma, cod. pen. L'espressione è qui riferita a chi sia già «imputato» ai sensi dell'art. 60 cod. proc. pen.: il quale potrà pertanto - nell'intero arco di tempo che va dall'esercizio dell'azione penale sino al momento in cui il provvedimento che lo riguarda divenga irrevocabile - rinunciare alla prescrizione. Purché, però, abbia già assunto la qualifica di imputato.

Il dato normativo non è, dunque, conclusivo in un senso o nell'altro.

3.4.- Quanto alla giurisprudenza penale, il quadro è - se possibile - ancora più sfocato.

Una ormai remota sentenza, intervenuta all'indomani dell'entrata in vigore del vigente codice di procedura penale, ha negato che la persona sottoposta a indagini abbia il diritto di rinunciare all'amnistia (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 dicembre 1991-4 febbraio 1992, n. 2314), in tal modo confinando il principio espresso dalla sentenza n. 175 del 1971 di questa Corte alla posizione del solo imputato.

Sulla stessa scia si è mossa, in materia di rinuncia alla prescrizione, una pronuncia che ha giudicato non fondato un ricorso avverso un decreto di archiviazione per prescrizione, in cui l'interessato si doleva - esattamente come nel caso oggetto del giudizio *a quo* - di non essere stato posto in grado di rinunciarvi durante le indagini preliminari (Corte di cassazione, sezione sesta penale, ordinanza 26 ottobre-7 dicembre 2005, n. 45001).

Una più recente decisione ha invece ritenuto ammissibile e fondato un ricorso contro un decreto di archiviazione per prescrizione relativo a un imputato che vi aveva già espressamente rinunciato durante le indagini (Cass., n. 26289 del 2018): il che logicamente presuppone l'implicito riconoscimento della possibilità, anche per la persona sottoposta alle indagini, di rinunciarvi - nel caso allora in esame, allo scopo di conservare il diritto alla riparazione per ingiustizia



detenzione conseguente alla custodia cautelare subita. Diritto che una costante giurisprudenza nega in larga misura, in caso di estinzione del reato per prescrizione, a chi abbia subito un periodo di custodia (sul punto, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 9 ottobre 2014-20 gennaio 2015, n. 2451; sezione quarta penale, sentenza 15 ottobre-4 novembre 2013, n. 44492).

Una pronuncia di poco successiva, infine, ha negato che una persona già sottoposta a indagini avesse un «interesse concreto all'instaurazione del contraddittorio» relativamente a un decreto di archiviazione per prescrizione emesso *de plano* dal GIP, senza che la persona medesima - che peraltro in quel caso non aveva subito alcuna custodia cautelare, né aveva allegato alcun altro pregiudizio discendente dalle indagini - avesse avuto la possibilità di rinunciare alla prescrizione. Infatti, osserva la sentenza, il decreto di archiviazione è «atto concepito dal legislatore come anteriore all'esercizio dell'azione penale, correlato alla insussistenza degli estremi per esercitarla, che in nessun modo può pregiudicare gli interessi della persona indicata come responsabile nella notizia di reato, o l'interesse della pubblica accusa a riaprire le indagini» (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 23 ottobre-15 novembre 2019, n. 46491; in precedenza, nello stesso senso, sezione terza penale, sentenza 17 novembre 2015-12 gennaio 2016, n. 818, e sezione prima penale, sentenza 23 febbraio-18 marzo 1999, n. 1560).

La giurisprudenza penale di legittimità non pare, dunque, avere ancora affrontato - quanto meno *ex professo* - la questione, centrale ai fini dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, se alla persona sottoposta alle indagini debba essere riconosciuto in via generale - e dunque, a prescindere dal caso specifico in cui sia stata destinataria di una misura cautelare - quel medesimo diritto di rinunciare alla prescrizione che è pacificamente riconosciuto all'imputato, a valle dell'esercizio dell'azione penale.

3.5.- Questa Corte è pertanto chiamata, per la prima volta, a valutare se i parametri costituzionali evocati dal rimettente - e cioè il diritto alla difesa in giudizio e al contraddittorio, oltre che l'eguaglianza di trattamento tra imputato e indagato - impongano di estendere anche a quest'ultimo il diritto già riconosciuto all'imputato dalla sentenza n. 275 del 1990.

3.6.- In proposito, va anzitutto ribadito come la *ratio* essenziale delle pronunce di questa Corte con le quali si è riconosciuto all'imputato il diritto costituzionale di rinunciare all'amnistia e alla prescrizione riposi sulla necessità di consentire all'imputato medesimo di tutelare il proprio onore e la propria reputazione contro il pregiudizio rappresentato da un'accusa formalizzata nei suoi confronti. L'imputato deve, in tal caso, essere posto in condizione di difendersi in giudizio contro l'accusa, e in particolare di esercitare il proprio diritto di «difendersi provando» (sentenza n. 318 del 1992, punto 5 del Considerato in diritto, nonché, *ex multis*, sentenza n. 260 del 2020, punto 7.6. del Considerato in diritto), ossia di addurre prove in giudizio a proprio discarico, oltre che di contestare le prove poste a fondamento dell'accusa.

Non pare, tuttavia, a questa Corte che tale diritto debba in ogni caso estendersi anche alla fase precedente all'esercizio dell'azione penale.

3.7.- In effetti, la mera iscrizione nel registro delle notizie di reato che consegue all'acquisizione di una notizia criminis non implica ancora che il pubblico ministero abbia effettuato alcun vaglio, per quanto provvisorio, sulla sua fondatezza: tant'è vero che l'art. 335-*bis* cod. proc. pen. esclude oggi espressamente qualsiasi effetto pregiudizievole di natura civile o amministrativa per l'interessato in ragione di tale iscrizione, la quale è un atto dovuto una volta che il pubblico ministero abbia ricevuto una notizia di reato attribuita a una persona specifica. Più in generale, l'iscrizione nel registro è - e deve essere considerata - atto «neutro», dal quale sarebbe affatto indebito far discendere effetti lesivi della reputazione dell'interessato, e che comunque non può in alcun modo essere equiparato ad una «accusa» nei suoi confronti.

Parallelamente, il provvedimento di archiviazione, con cui il GIP si limita a disporre la chiusura delle indagini preliminari conformemente alla richiesta del pubblico ministero, costituisce nella sostanza null'altro che un *contrarius actus* rispetto a quello - l'iscrizione nel registro delle notizie di reato - che determina l'apertura delle indagini preliminari. Se «neutro» è il provvedimento iniziale, altrettanto «neutro» non può che essere il provvedimento conclusivo. Ad ogni effetto giuridico.

3.8.- Naturalmente, questa Corte è ben conscia della gravità dei danni che possono essere provocati alla reputazione delle persone - e, a cascata, alla loro vita familiare, sociale, professionale - a seguito della indebita propalazione, in particolare tramite la stampa, internet e i social media, della mera notizia dell'apertura di procedimenti penali nei loro confronti, così come di eventuali provvedimenti di archiviazione che diano comunque conto degli elementi a carico raccolti durante le indagini, pur concludendo poi nel senso della impossibilità di esercitare l'azione penale, per intervenuta prescrizione o per altra delle ragioni indicate dagli artt. 408 e 411 cod. proc. pen.



Tuttavia, fermo restando quanto si dirà in ordine al carattere del tutto indebito dei provvedimenti di archiviazione per prescrizione che esprimano valutazioni sulla colpevolezza della persona già sottoposta alle indagini (*infra*, punto 4.1.), il tema qui in discussione è se i rimedi per la tutela della reputazione dell'interessato debbano, per necessità costituzionale, comprendere anche la rinuncia alla prescrizione, allo scopo di ottenere una pronuncia liberatoria sul merito della *notitia criminis*.

Al riguardo, va sottolineato come l'interessato disponga anzitutto dei mezzi ordinari a difesa della propria reputazione - a cominciare dalla denuncia e/o querela per calunnia e diffamazione aggravata, sino all'azione aquiliana - contro qualsiasi privato che lo abbia ingiustamente accusato di avere commesso un reato, nonché contro ogni indebita utilizzazione, da parte dei media, degli elementi di indagine e dello stesso provvedimento di archiviazione, così da presentare di fatto la persona come colpevole.

Inoltre, un elementare principio di civiltà giuridica impone che tutti gli elementi raccolti dal pubblico ministero in un'indagine sfociata in un provvedimento di archiviazione debbano sempre essere oggetto di attenta rivalutazione nell'ambito di eventuali diversi procedimenti (civili, penali, amministrativi, disciplinari, contabili, di prevenzione) in cui dovessero essere in seguito utilizzati, dovendosi in particolare assicurare all'interessato le più ampie possibilità di contraddittorio, secondo le regole procedurali o processuali vigenti nel settore ordinamentale coinvolto. E ciò tenendo sempre conto che durante le indagini preliminari la persona sottoposta alle indagini ha possibilità assai limitate per esercitare un reale contraddittorio rispetto all'attività di ricerca della prova del pubblico ministero e ai suoi risultati (riassunti o meno che siano in un provvedimento di archiviazione), i quali dunque non potranno sic et simpliciter essere utilizzati in diversi procedimenti senza che l'interessato possa efficacemente contestarli, anche mediante la presentazione di prove contrarie.

3.9.- Tutto ciò posto, questa Corte non ritiene debba riconoscersi in via generale alla persona sottoposta a indagini la titolarità di un diritto costituzionale ad un accertamento negativo su qualsiasi *notitia criminis* che la riguardi, da realizzare già nello specifico contesto del giudizio penale. Un diritto, insomma, che implichi la possibilità di "difendersi provando" contro accuse mai formalizzate dal pubblico ministero.

Ove si intendesse ravvisare un tale diritto, occorrerebbe infatti chiarire in quale sede processuale, e innanzi a quale autorità giudiziaria, esso sarebbe destinato ad essere esercitato.

Le indagini preliminari, all'evidenza, non sono strutturate dal legislatore come luogo idoneo per esercitare un tale diritto alla prova. La persona sottoposta alle indagini può, certo, compiere indagini difensive attraverso il proprio avvocato; ma non ha alcun mezzo per obbligare il pubblico ministero ad assumere prove a proprio scarico.

Il diritto alla prova può, invece, fisiologicamente esercitarsi nell'ambito del processo, in cui si dispiegano tutti i diritti e le garanzie difensive riconosciute all'imputato dal codice di procedura penale, e prima ancora dalla Costituzione. Ma l'imputato, ancora una volta, non ha alcun mezzo per obbligare il pubblico ministero, e poi lo stesso GIP, a provocare l'instaurazione di un processo, al solo fine di poter dimostrare l'infondatezza della *notitia criminis*.

Ed invero - pur nell'ambito di un sistema processuale in cui, per vincolo costituzionale, il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale - la sussistenza dei presupposti di legge per il suo esercizio, nel singolo caso concreto, resta affidata dalla legge vigente alla prudente valutazione dello stesso pubblico ministero, sotto il controllo del GIP, ed eventualmente del giudice dell'udienza preliminare. In particolare, l'art. 408, comma 1, cod. proc. pen., impone al pubblico ministero di valutare se gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari consentano di «formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca»; e di richiedere al GIP l'archiviazione del procedimento nell'ipotesi in cui egli ritenga di escludere tale ragionevole previsione.

La *ratio* della disposizione - che enuncia oggi uno standard più selettivo rispetto a quello, in vigore sino al 2022, imperniato sulla mera sussistenza di «elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio» - sottende la consapevolezza, da parte del legislatore, che il processo penale è una risorsa scarsa, che implica costi ingenti a carico di tutte le persone coinvolte, in termini materiali ed «esistenziali» (sentenza n. 149 del 2022, punto 5.1.1. del Considerato in diritto), oltre che oneri economici importanti per l'intera collettività. Una risorsa, dunque, da utilizzare con parsimonia, e che il legislatore ha inteso, non certo irragionevolmente, sottrarre alla disponibilità tanto della persona sottoposta alle indagini, quanto della stessa persona offesa - la quale può soltanto opporsi innanzi al GIP alla richiesta di archiviazione del pubblico ministero (art. 410 cod. proc. pen.), ma non determinare essa stessa l'esercizio dell'azione penale.



3.10.- Le considerazioni che precedono conducono a escludere che dai parametri costituzionali evocati dal giudice rimettente discenda, in via generale, il diritto della persona sottoposta alle indagini a rinunciare alla prescrizione.

Se, infatti, il diritto a rinunciare alla prescrizione deriva dal diritto di “difendersi provando”, secondo quanto affermato in sostanza dalla giurisprudenza di questa Corte poc’anzi richiamata, il suo riconoscimento già durante le indagini preliminari dovrebbe idealmente accompagnarsi al riconoscimento di un potere dispositivo della persona sottoposta alle indagini di provocare l’instaurazione di un processo, in cui quel diritto possa essere utilmente esercitato. Potere - però - che il sistema processuale vigente non le riconosce, e che non le sarebbe riconosciuto nemmeno laddove le odierne questioni di legittimità costituzionale fossero accolte, posto che al pubblico ministero e poi al GIP residuerebbe sempre la possibilità, rispettivamente, di chiedere l’archiviazione e di archiviare il procedimento, ritenendo non ragionevolmente prevedibile una sentenza di condanna sulla base degli elementi acquisiti nel corso delle indagini.

Né può ritenersi sussistente alcun vulnus all’art. 3 Cost. in conseguenza del differente trattamento della persona sottoposta alle indagini rispetto all’imputato, quanto al diritto di rinunciare alla prescrizione. La differenza di trattamento si giustifica proprio considerando la loro differente situazione: la prima attinta da una mera notizia criminis, atto “neutro” dal quale non deve - per esplicita indicazione normativa - derivare alcuna conseguenza pregiudizievole; il secondo accusato invece formalmente della commissione di un reato da parte del pubblico ministero, attraverso un atto di esercizio dell’azione penale che è funzionale all’instaurazione di un giudizio, nel quale i suoi diritti difensivi garantiti dalla Costituzione e dal codice di rito potranno pienamente dispiegarsi.

Né, infine, sussiste una irragionevole disparità di trattamento tra l’ipotesi in cui l’archiviazione è richiesta per prescrizione ovvero per particolare tenuità del fatto. In quest’ultimo caso, infatti, l’interessato potrebbe essere soggetto a un provvedimento di archiviazione a valenza «soltanto parzialmente liberatoria, con la quale si dà pur sempre atto dell’avvenuta commissione di un fatto di reato, ancorché in concreto non punibile per la particolare esiguità del danno o del pericolo cagionato» (sentenza n. 116 del 2023); provvedimento che, peraltro, sarà iscrivibile nel casellario giudiziale. E ciò a differenza di quanto accade nel caso di archiviazione per prescrizione: provvedimento “neutro”, che - come meglio si dirà (*infra*, punto 4.1.) - deve limitarsi a dare atto dell’avvenuto decorso del tempo necessario a prescrivere, senza esprimere alcuna valutazione sulla effettiva commissione del fatto di reato.

3.11.- In definitiva, il diritto a rinunciare alla prescrizione, che questa Corte ha riconosciuto nella sentenza n. 275 del 1990, deve essere rettammente inteso come diritto a difendersi “nel giudizio” contro un’accusa già formulata dal pubblico ministero, al fine di vedere riconosciuta nel merito l’infondatezza di tale accusa; ma non implica anche che si debba derivare dai principi costituzionali un generale diritto “al giudizio”, ossia un diritto a che sia instaurato un processo nel quale l’interessato sia posto in condizioni di dimostrare l’infondatezza di qualsiasi notizia criminis che lo riguarda.

Da ciò deriva, altresì, l’insussistenza di un vincolo costituzionale, al cui riconoscimento mirano le questioni di legittimità costituzionale ora all’esame, nel senso della necessaria previsione di un obbligo, a carico del pubblico ministero, di avvisare la persona sottoposta alle indagini della richiesta di archiviazione per prescrizione formulata nei suoi confronti: obbligo che il rimettente fa discendere, per l’appunto, dall’assunto di un diritto dell’indagato a rinunciare alla prescrizione medesima.

3.12.- La conclusione ora raggiunta appare in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, che - in particolare - ha in un’occasione negato che fosse stato violato il diritto di accesso a un tribunale stabilito dall’art. 6, paragrafo 1, CEDU in conseguenza dell’impossibilità, per un deputato turco, di rinunciare all’immunità di cui godeva in quanto parlamentare e di ottenere un giudizio sul merito delle accuse formulate nei suoi confronti (Corte EDU, grande camera, sentenza 3 dicembre 2009, Kart contro Turchia); e in un’altra occasione ha escluso, richiamando quel precedente, la violazione del diritto alla presunzione di innocenza di cui all’art. 6, paragrafo 2, CEDU, in un caso in cui il ricorrente, tra l’altro, si doleva dell’impossibilità di ottenere un giudizio sul merito della propria responsabilità penale, a fronte di un provvedimento di archiviazione delle indagini per amnistia (Corte EDU, sentenza 17 gennaio 2017, Béres e altri contro Ungheria).

In entrambe le occasioni, la Corte ha sottolineato che «il diritto di ottenere un giudizio in merito a un’accusa penale non è assoluto, in particolare quando non si è verificato alcun effetto dannoso fondamentale e irreversibile in capo alle parti» (Kart contro Turchia, paragrafo 113; Béres e altri contro Ungheria, paragrafo 33).

3.13.- L’inesistenza di un generale diritto costituzionale dell’interessato a un accertamento negativo sulla (mera) notizia criminis non esclude, infine, che un diritto a rinunciare alla prescrizione possa invece essere riconosciuto a chi sia stato in concreto attinto, durante le indagini preliminari, da misure limitative dei propri diritti fondamentali, subendo



così - con le parole della Corte EDU - un pregiudizio rilevante per effetto dell'uso di poteri coercitivi da parte dell'autorità giudiziaria; e ciò sulla base di una (pur provvisoria) valutazione di fondatezza della notizia criminis medesima, da parte del pubblico ministero e dello stesso GIP, secondo i diversi standard richiesti per l'adozione di tali misure. In effetti, come poc'anzi rammentato (*supra*, 3.4.), la giurisprudenza penale ha riconosciuto tale diritto a chi abbia subito un periodo di custodia cautelare, e abbia pertanto un concreto interesse a rinunciare alla prescrizione.

Anche rispetto alle specifiche ipotesi in parola, peraltro, l'introduzione di un obbligo di avviso relativo alle richieste di archiviazione per prescrizione formulate dal pubblico ministero non risulterebbe indispensabile rispetto alla finalità di permettere all'interessato di rinunciarvi, avendo egli necessariamente avuto conoscenza delle indagini nel momento stesso in cui è stato attinto dalla misura coercitiva.

4.- La sostenibilità costituzionale della conclusione che nega, in linea di principio, l'esistenza di un diritto costituzionale a rinunciare alla prescrizione in capo alla persona sottoposta alle indagini riposa sull'assunto secondo cui né dalla mera iscrizione nel registro delle notizie di reato, né dal provvedimento di archiviazione, debba essere fatta discendere alcuna conseguenza giuridica pregiudizievole per l'interessato (*supra*, punto 3.7.).

Il caso concreto oggetto del giudizio *a quo* è, però, emblematico di una specifica patologia, rappresentata da una richiesta di archiviazione per prescrizione, le cui argomentazioni sono integralmente fatte proprie dal GIP, nella quale si indugia - prima della constatazione del decorso del termine prescrizionale dal momento di commissione del fatto descritto dalla notizia criminis - in apprezzamenti sulla fondatezza della notizia criminis stessa.

Simili provvedimenti sono gravemente lesivi dei diritti fondamentali della persona interessata; e devono pertanto essere rimossi attraverso appropriati rimedi processuali.

4.1.- Richieste o decreti di archiviazione che, anziché limitarsi a ricostruire il fatto nei termini strettamente necessari a verificare l'avvenuto decorso del termine di prescrizione, esprimano giudizi sulla colpevolezza dell'interessato, violano in maniera eclatante - oltre che la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. - il suo diritto di difesa, inteso anche quale diritto di "difendersi provando": diritto che è in radice negato dall'affermazione, da parte del pubblico ministero o del GIP, del carattere veritiero, o comunque affidabile, degli elementi acquisiti nel corso di un'indagine, senza che sia assicurata all'indagato - che potrebbe anzi essere rimasto del tutto ignaro dell'indagine - alcuna effettiva possibilità di contraddirli, ed eventualmente di provare il contrario.

Provvedimenti siffatti risultano, d'altra parte, indebiti anche a fronte della considerazione che, una volta riscontrato l'avvenuto decorso del termine di prescrizione, gli stessi poteri di indagine e di valutazione del pubblico ministero sui fatti oggetto della notizia criminis vengono meno, non operando nella fase delle indagini preliminari né per il pubblico ministero, né per il GIP, l'obbligo di apprezzare - con priorità logica rispetto alla verifica delle cause estintive del reato - l'evidenza dell'innocenza della persona sottoposta alle indagini, come accade invece nell'ambito del giudizio, ai sensi dell'art. 129, comma 2, cod. proc. pen. (Corte di cassazione, ordinanza n. 45001 del 2005; sezione sesta penale, sentenza 19 ottobre-16 novembre 1990, n. 2702).

Infine, richieste o decreti di archiviazione così motivati perdono, per ciò solo, il carattere di "neutralità" che li dovrebbe caratterizzare, e sono in concreto suscettibili di produrre - ove per qualsiasi ragione arrivino a conoscenza dei terzi, come spesso accade - gravi pregiudizi alla reputazione, nonché alla vita privata, familiare, sociale e professionale, delle persone interessate. Ciò che, in ipotesi, potrebbe dare altresì luogo a responsabilità civile e disciplinare dello stesso magistrato, laddove ricorrano i presupposti rispettivamente previsti dalla legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati) e dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150).

4.2.- Del possibile rimedio contro simili provvedimenti si è ampiamente discusso tra le parti in sede di udienza, anche sulla scorta dei quesiti loro preventivamente posti ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Al riguardo, occorre anzitutto sottolineare il rilievo oggi assunto sul tema dalla direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali. L'art. 4, paragrafo 1, di tale direttiva prevede che «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, [...] le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole».



Al paragrafo 2 dello stesso art. 4, la direttiva dispone inoltre che «[g]li Stati membri provvedono affinché siano predisposte le misure appropriate in caso di violazione dell'obbligo stabilito al paragrafo 1 del presente articolo di non presentare gli indagati o imputati come colpevoli, in conformità con la presente direttiva, in particolare con l'articolo 10». Tale ultima disposizione prevede, a sua volta, il dovere a carico degli Stati membri di assicurare che «gli indagati e imputati dispongano di un ricorso effettivo in caso di violazione dei diritti conferiti dalla presente direttiva».

Nel trasporre la direttiva nell'ordinamento italiano, il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188, recante «Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali», ha introdotto nel codice di procedura penale un nuovo art. 115-*bis*. Tale disposizione prevede un rimedio *ad hoc* per il caso in cui la persona sottoposta a indagini o l'imputato sia indicata quale colpevole in «provvedimenti diversi da quelli volti alla decisione in merito alla responsabilità penale dell'imputato», come, per l'appunto, la richiesta o il decreto di archiviazione per prescrizione, in cui l'autorità giudiziaria (salve talune specialissime ipotesi in cui debba contestualmente applicare un provvedimento di confisca obbligatoria: sul punto, sentenza n. 172 del 2023) è semplicemente tenuta a prendere atto dell'avvenuto decorso del tempo e disporre, conseguentemente, l'archiviazione del procedimento penale.

4.3.- Peraltro, anche prima dell'introduzione di tale rimedio - verosimilmente inapplicabile, *ratione temporis*, nel giudizio *a quo* - il combinato disposto degli artt. 4 e 10 della direttiva 2016/343/UE, il cui termine di recepimento era fissato al 1° aprile 2018, già conferiva alla persona sottoposta alle indagini un diritto, immediatamente azionabile, a un rimedio effettivo.

Una risalente sentenza di legittimità aveva, del resto, già ritenuto affetto da abnormità un decreto di prescrizione per amnistia in cui il GIP si era diffuso sulla qualificazione giuridica del fatto e sulla sussistenza del delitto oggetto della notizia criminis (Cass., n. 1560 del 1999).

Tale qualificazione potrebbe in ipotesi attagliarsi anche al caso, strutturalmente identico, in cui un decreto di archiviazione per prescrizione contenga nella sostanza una valutazione di colpevolezza della persona sottoposta a indagini, che il vigente sistema processuale considera invece come contenuto tipico di una sentenza di condanna.

Provvedimenti siffatti evidenziano, a ben guardare, una vera e propria deviazione del provvedimento rispetto allo scopo tipico dell'atto, nel senso - più in particolare - di «esercizio di un potere previsto dall'ordinamento, ma in una situazione processuale radicalmente diversa da quella configurata dalla legge», e perciò di «carenza di potere in concreto» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 marzo-22 giugno 2009, n. 25957, nonché, più di recente, *ex multis*, sezione terza penale, sentenza 23 novembre 2020-8 gennaio 2021, n. 418), con un effetto di grave *vulnus* ai diritti costituzionali dell'interessato (per recenti ipotesi in cui la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto affetto da abnormità il decreto di archiviazione, anche in ragione della lesione del diritto di difesa dell'interessato, si vedano Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 28 settembre-3 dicembre 2021, n. 44926; sezione seconda penale, sentenza 20 aprile-3 maggio 2021, n. 16779; sezioni unite penali, sentenze 22 marzo-24 settembre 2018, n. 40984 e 28 novembre 2013-30 gennaio 2014, n. 4319).

4.4.- Se, comunque, l'individuazione del rimedio appropriato in queste ipotesi resta riservata alla valutazione della giurisprudenza di legittimità, questa Corte non può non sottolineare che un adeguato soddisfacimento delle esigenze costituzionali di tutela del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio relativamente a decreti di archiviazione per prescrizione, i quali indebitamente abbiano espresso valutazioni sulla colpevolezza della persona sottoposta alle indagini, è componente essenziale della sostenibilità costituzionale del delicato bilanciamento tra opposti interessi cristallizzato nel vigente ordinamento processuale.

In altre parole, il mancato riconoscimento alla persona sottoposta alle indagini di un diritto a provocare un accertamento negativo della notizia criminis nell'ambito di un giudizio penale non è costituzionalmente illegittimo soltanto in quanto l'ordinamento sia in grado - per altra via - di assicurare un rimedio effettivo contro ogni eventuale violazione, da parte dall'autorità giudiziaria, del diritto fondamentale della persona medesima a non essere presentata come colpevole senza avere potuto difendersi e presentare prove a proprio scarico.

E tale rimedio non potrebbe comunque essere subordinato alla rinuncia alla prescrizione da parte dell'interessato, nei limiti in cui tale diritto sia in concreto esercitabile. In effetti, la persona sottoposta alle indagini, se non ha in via generale il diritto di rinunciarvi, ha invece il pieno diritto di avvalersi della prescrizione, che è posta a tutela anche del suo soggettivo interesse a essere lasciata in pace dalla pretesa punitiva statale, rimasta inattiva per un rilevante lasso di



tempo dalla commissione del fatto a lei attribuito, senza che tale legittima scelta di avvalersi della prescrizione comporti, per l'interessato, la perdita del suo diritto fondamentale a non essere pubblicamente additato come colpevole in assenza di un accertamento giudiziale.

5.- A queste essenziali condizioni, le questioni sollevate debbono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 411, comma 1-bis, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, commi secondo e terzo, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240041





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Concessioni di piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modifica alla legge regionale n. 26 del 2004 – Previsione che qualora il concessionario di derivazioni ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione, la durata della concessione, previa istanza del concessionario, è allineata al periodo incentivante di riconoscimento degli incentivi, ferma restando la durata massima trentennale prevista dal regio decreto n. 1775 del 1933.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 28 dicembre 2023, n. 17 (Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2024), art. 3.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12.

Contro

La Regione Emilia Romagna, (C.F. 80062590379) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 3 della legge regionale della Regione Emilia-Romagna n. 17/2023, recante «Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per l'anno 2024» pubblicata sul BUR Parte prima - n. 364 del 28 dicembre 2023, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario, nella fattispecie della direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno, con particolare riferimento all'art. 12, paragrafi 1 e 2), nonché dell'art. 117, terzo comma Cost. per violazione dei principi fondamentali delle materie fissati dagli artt. 21, 28 e 30 RD n. 1775/1933, ed infine dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto suscettibile di pregiudicare i principi di proporzionalità, di parità di trattamento, di massima partecipazione e trasparenza che devono governare anche le procedure di selezione dei concessionari di derivazioni d'acqua a uso idroelettrico.

L'art. 3 della legge regionale della Regione Emilia-Romagna n. 17/2023, recante «Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per l'anno 2024», (rubricato «Modifica all'art. 10 della legge regionale n. 26/2004») ha inserito nell'articolo 10 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 26 (Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia) il comma 2-*bis* del seguente tenore testuale: «Qualora il concessionario di derivazioni ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione, la durata della concessione, previa istanza presentata da parte del concessionario, è allineata al periodo incentivante di riconoscimento degli incentivi, ferma restando la durata massima trentennale prevista all'articolo 21 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici)».

Detta disposizione interviene dunque nell'ambito delle concessioni di derivazione ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt (c.d. piccole derivazioni e cioè quelle al di sotto della soglia fissata dall'art. 6 del RD 1775/1933), consentendo la proroga della durata di tali concessioni, sulla base di una semplice domanda da parte del concessionario, in misura pari a quella degli incentivi ottenuti dal concessionario per la produzione di energia elettrica e connessi alla derivazione, ferma restando la durata massima trentennale prevista dall'art. 21 del regio decreto n. 1775/1933.



Detta disposizione appare censurabile per i seguenti motivi:

1) Violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 12 paragrafi 1 e 2 della direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno, nonché violazione degli artt. 21, 28 e 30 del RD n. 1775/1933 disposizioni statali di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in relazione all'art. 117, terzo comma Cost.

Come noto, la materia delle concessioni di piccola derivazione idroelettrica, così come per quelle di grande derivazione, afferisce alla potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» i cui principi fondamentali, per costante giurisprudenza costituzionale, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (Cfr., da ultimo, Corte costituzionale, Sentenze nn. 14, 69 e 177 del 2018) e nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati dal succitato regio decreto n. 1775/1933 (recante «Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici»), costituente, per quel che occupa, parametro statale interposto e, in specie, dagli artt. 21, 28 e 30.

Peraltro, codesta Corte costituzionale ha chiarito in più occasioni (*ex multis*, Cfr. Corte Costituzionale, Sentenze nn. 45 del 2010 e 401 del 2007) che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. «[...] non può che riflettere quella operante in ambito comunitario».

Secondo quanto previsto dalla succitata normativa interposta statale, la competenza al rilascio dei rinnovi delle concessioni di piccola derivazione idroelettrica è in capo alle regioni o alle province, ai sensi degli artt. 28 e 30 del regio decreto n. 1775/1933.

In base al combinato disposto degli artt. 28 e 30 sopra richiamati, il rinnovo delle concessioni di piccole derivazioni di acqua, con qualunque destinazione, è consentito solo previa verifica da parte dell'ufficio istruttore dell'effettivo fabbisogno idrico «in funzione delle modifiche dell'estensione della superficie da irrigare, dei tipi di colture praticate anche a rotazione, dei relativi consumi medi e dei metodi di irrigazione adottati».

La proroga automatica dettata dall'art. 3 impugnato esclude in radice ogni tipo di controllo da parte dell'Autorità competente in relazione alle ricadute sfavorevoli del mantenimento della concessione sul fabbisogno idrico generale e per di più in un'epoca caratterizzata dal susseguirsi di fenomeni siccitosi che impongono un attento controllo dell'uso dell'acqua sul territorio.

Da questo punto di vista la disposizione viola pertanto le norme interposte sopra richiamate, da considerare quali principi statali da osservare nella materia di legislazione concorrente della produzione dell'energia *ex art. 117*. Terzo comma Cost.

Occorre poi osservare che, il suddetto art. 30 consente il rinnovo delle concessioni, per una durata che, di regola, in base all'art. 21 del medesimo regio decreto, è prevista «sino a trent'anni» e, al contempo, stabilisce che, in caso di mancato rinnovo, lo Stato ha il diritto di ritenere senza compenso le sole «[...] opere costruite nell'alveo, sulle sponde e sulle arginature del corso d'acqua, o di obbligare il concessionario a rimuoverle e ad eseguire a proprie spese i lavori necessari per il ripristino dell'alveo, delle sponde e delle arginature nelle condizioni richieste dal pubblico interesse».

Pertanto, alla luce della vigente legislazione, tali rinnovi vengono rilasciati al concessionario uscente al persistere delle condizioni di pubblico interesse indicate dalla legge.

Tale disposizione, al contempo, non regola tuttavia né la sorte delle opere realizzate dal concessionario uscente al di fuori dei siti sopra menzionati, né il profilo relativo all'eventuale indennizzo spettante al concessionario uscente in considerazione degli investimenti effettuati.

Differentemente dalla disciplina che regola le grandi derivazioni idroelettriche di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999 (recante «Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica»), la legislazione nazionale non prevede espressamente che i rinnovi per le concessioni di piccole derivazioni d'acqua siano soggetti all'espletamento di apposite gare ad evidenza pubblica.

Ciononostante la produzione di energia idroelettrica costituisce un'attività economica, ai sensi dell'art. 57 TFUE, a cui sono applicabili, in via generale, i principi della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE e, più specificamente, i principi della direttiva servizi 2006/123/CE, fra i quali l'art. 12, paragrafo 1, della citata direttiva, recepito nel nostro ordinamento all'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 il quale prevede che «Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» precisando, al paragrafo 2, che «l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».



Tali parametri normativi si attagliano perfettamente anche alla peculiare concessione di piccola derivazione in commento essendo pacifico che l'acqua costituisca ormai, purtroppo, una risorsa naturale scarsa che, nel caso in cui la stessa sia destinata alla produzione di energia elettrica, si presta indubbiamente al suo sfruttamento economico.

Le concessioni del tipo esaminato si qualificano quindi come autorizzazioni ad esercitare un'attività economica su un'area demaniale.

Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 49 TFUE a tali fattispecie sembra utile rammentare che la Corte di giustizia, sin dalla sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, *Telaustria e Telefonadress*, ha chiarito che qualsiasi atto dello Stato che stabilisce le condizioni alle quali è subordinata la prestazione di un'attività economica, sia tenuto a rispettare i principi fondamentali del trattato e, in particolare, i principi di non discriminazione in base alla nazionalità e di parità di trattamento, nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva.

Nell'ottica della Corte detto obbligo di trasparenza impone all'autorità concedente di assicurare, a favore di ogni potenziale offerente, un «adeguato livello di pubblicità» che consenta l'apertura del relativo mercato alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle relative procedure di aggiudicazione.

La Corte ha inizialmente elaborato tale giurisprudenza per disciplinare quelle commesse pubbliche che, per la loro natura giuridica o per le loro ridotte dimensioni, sono sottratte alle regole della concorrenza previste dalla normativa europea in tema di appalti pubblici.

Si può, peraltro, ritenere che le ragioni di fondo alla base di tale giurisprudenza giustifichino — come, del resto, chiaramente confermato dalla sentenza *Promoimpresa* del 2016 — la loro applicazione ad ogni fattispecie (anche non avente carattere puramente negoziale per il diritto interno) che dia luogo a prestazione di attività economiche o che comunque costituisca condizione per l'esercizio di dette attività. (Cfr. CdS Ad. Plen. n. 17/2021)

Detta attività economica può essere d'interesse transfrontaliero, proprio nelle ipotesi normate dall'art. 3 LR n. 17/2023, nelle quali, ai proventi economici normalmente ritraibili dalla produzione dell'energia elettrica, si aggiungono anche quelli degli incentivi statali di regola spalmati su un lungo arco temporale.

La disposizione di cui all'art. 3 della legge regionale Emilia-Romagna n. 17/2023, per come formulata, delinea una specifica ipotesi di rinnovo tacito che esula dai principi concorrenziali soprarichiamati, consentendo al concessionario uscente a cui, nel frattempo, è stato riconosciuto il diritto al percepimento di incentivi, di beneficiare di una proroga della concessione originaria, in quanto la durata della stessa verrebbe slegata dal suo originario termine contrattuale, in ragione del necessario allineamento al periodo di incentivazione.

In buona sostanza, viene così cristallizzato il riconoscimento implicito di un rinnovo, in evidente contrasto con i principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione previsti dalla normativa eurolunitaria ed in particolare dall'art. 12 della direttiva Bolkenstein che, secondo la costante giurisprudenza (Cfr., sul punto, Cassazione, Sentenza n. 20 I del 2018; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, Sentenze nn. 17 e 18 del 2021; Corte di Giustizia, Sentenza *Promoimpresa* e a. C-458/14 e C-67/15), costituisce norma *self executing* dell'ordinamento eurolunitario, e, come tale, direttamente applicabile con conseguente necessità di disapplicazione della normativa interna contrastante con essa.

La Corte di giustizia UE ha infatti statuito che «una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 [...] Inoltre, la proroga automatica (...) non consente di organizzare una procedura di selezione [ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, della direttiva]» (sentenza 14 luglio 2016, causa C-458/14, *Promoimpresa*, punti 50 e 51).

A completamento del suesposto quadro normativo, meritano di essere ricordati ulteriori arresti giurisprudenziali che hanno evidenziato la criticità dei rinnovi, sostanzialmente automatici, delle concessioni.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, con sentenza del 13 dicembre 2018, n. 201, ha disapplicato l'art. 30 del regio decreto n. 1775/1933, a mente del quale «qualora al termine della concessione persistano i fini della derivazione e non ostino superiori ragioni di pubblico interesse, al concessionario è rinnovata la concessione, con quelle modificazioni che, per le variate condizioni dei luoghi e del corso d'acqua si rendessero necessarie».

Detto Giudice ha infatti affermato che tale disposizione «deve essere disapplicata nella parte in cui consente il rinnovo di un contratto di concessione, senza la previa indicazione di una procedura, trasparente e conoscibile, che consenta ai terzi che vi hanno interesse di formulare una proposta concorrente, sulla base dei principi di derivazione comunitaria per i quali, quando l'amministrazione attribuisce occasioni di vantaggio a privati in relazione a beni pubblici la cui disponibilità sia limitata, deve rispettare i principi di non discriminazione e pari trattamento, corollari di quello di concorrenza su cui si basa il Trattato UE».

La Corte di Cassazione (Sentenza n. 1082 del 16 settembre 2020) e codesta Corte costituzionale (Sentenza n. 10 del 29 gennaio 2021) sono intervenute nello stesso senso su questioni analoghe concernenti il rinnovo delle concessioni demaniali marittime.



In particolare, la Corte di Cassazione, conformemente a quanto già ritenuto dal TSAP, ha disposto la disapplicazione della disciplina nazionale per contrasto con l'art. 12 della direttiva Bolkestein, in quanto norma immediatamente precettiva dell'ordinamento eurounitario, precisando che «[...] è indubbio, dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 227 del 24 giugno 2010), che l'art. 12 della Direttiva Bolkestein è *self-executing*, cioè ha efficacia diretta nell'ordinamento degli Stati Membri».

Con il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. S4219 in merito alla legge della Provincia Autonoma di Trento n. 6/2021, è stato evidenziato come il rilascio di piccole concessioni idroelettriche c.d. mini-idro, (con potenza nominale media dell'impianto fino a 3000 kW), al pari delle concessioni per impianti di maggiore potenza, deve avvenire in «applica[zione di] una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento», in quanto gli enti competenti rilasciano un titolo autorizzativo allo svolgimento di un'attività economica il cui accesso è limitato dalla scarsità della risorsa naturale necessaria al suo esercizio.

Detta Autorità è pervenuta quindi alla conclusione che l'assegnazione o riassegnazione delle concessioni di piccola derivazione idroelettrica, in assenza di una procedura selettiva tra i vari richiedenti, organizzata nel rispetto degli inderogabili principi di trasparenza, pubblicità e parità di accesso, si pone infatti in contrasto con i principi euro-unitari e nazionali a tutela e promozione della concorrenza, la cui osservanza condiziona, comunque, la legittimità costituzionale dell'esercizio della competenza normativa delle Province autonome (e a maggiore anche quella delle regioni a statuto ordinario).

La medesima AGCM con il parere del 31 gennaio 2024 Rif. n. S4867, si è pronunciata proprio in merito alla legge regionale della cui legittimità si controverte nel presente giudizio, segnalando la possibile incostituzionalità dell'art. 3 quivi impugnato per violazione dei principi dell'ordinamento euro-unitario in materia di assegnazione delle concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico (art. 117, comma 1, Cost.) e per violazione della competenza statale esclusiva in materia di «concorrenza» (art. 117, comma 2, lettera e) Cost).

Con la segnalazione AS17223 la medesima AGCM ha, altresì, evidenziato il contrasto con i principi a tutela e promozione della concorrenza e di libertà di stabilimento, nonché con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, delle normative regionali facenti rinvio al procedimento di rinnovo automatico delle concessioni in scadenza, di cui al combinato disposto degli artt. 28 e 30 del regio decreto n. 1775/1933.

L'Autorità ha costantemente ribadito che, alla scadenza, ogni proroga, che non sia meramente funzionale all'espletamento dei processi competitivi di selezione del nuovo concessionario, contrasti con la disciplina eurounitaria e con i principi di apertura concorrenziale del mercato, traducendosi in un ingiustificato favor per il gestore uscente.

Merita di essere infine richiamata la segnalazione dell'AGCM, AS1730 del 22 marzo 2021, contenente «Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2021», che è culminata nell'adozione da parte del Parlamento della legge n. 118/2022.

Tale segnalazione ha infatti auspicato l'adozione di una procedura equa, non discriminatoria e trasparente come modalità ordinaria di assegnazione delle concessioni, con garanzia di massima partecipazione e di parità di condizioni. Ha, inoltre, evidenziato il problema legato al possibile conflitto di interessi in considerazione della frequente coincidenza, in capo a regione o provincia autonoma, dei ruoli di legislatore, stazione appaltante e gestore uscente.

Occorre inoltre osservare che, il sacrificio della disciplina della concorrenza operato dal legislatore regionale con la disposizione impugnata, che mira ad allineare la durata della concessione al periodo di incentivazione degli impianti, non appare nemmeno controbilanciato dalla tutela di rilevanti interessi pubblici quali, ad esempio, la promozione di interventi di risanamento ambientale, di investimenti funzionali a una migliore conservazione degli invasi (anche per far fronte a eventi siccitosi), nonché la garanzia della salvaguardia dei livelli occupazionali.

Sul punto, si evidenzia che l'esigenza di promuovere investimenti nel settore della produzione di energia idroelettrica nel suo complesso è stata debitamente considerata dalla Commissione europea in sede di archiviazione della procedura di infrazione n. 2011/20162 (in tema di mancata messa a gara delle concessioni idroelettriche scadute), che, seppur relativa a concessioni di grande derivazione idroelettrica, appare estensibile anche al caso delle «piccole» concessioni.

Appare d'altronde irragionevole la scelta di accordare al concessionario il beneficio della proroga automatica dal momento che il regime incentivante, accordato per un tempo eccedente la durata della concessione in corso di efficacia, si riferisce all'impianto e non alla figura del concessionario in quanto tale (tanto che la stessa normativa fa riferimento agli incentivi «connessi alla derivazione») e, dunque, può al più rappresentare un aspetto dell'offerta per



l'aggiudicazione della gara bandita per la riassegnazione della concessione, non potendosi invece l'ulteriore margine di arricchimento per l'operatore incumbent, che ha già ammortizzato i costi dell'investimento parametrato alla durata originaria della concessione.

Tutto ciò premesso, appare evidente che l'art. 3 della legge regionale di cui trattasi è idoneo a produrre effetti restrittivi della concorrenza nella parte in cui allinea la durata dei contratti di concessione al periodo «incentivante di riconoscimento degli incentivi» che il concessionario abbia eventualmente ottenuto per la produzione di energia elettrica connessa alla derivazione.

Con queste modalità la legge regionale dispone, di fatto, una proroga delle concessioni esistenti, in violazione dei principi di parità di trattamento, concorrenza e non discriminazione.

2) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

L'Art. 3 della LR impugnata nel presente giudizio appare illegittimo anche perché adottato in violazione delle regole costituzionali di riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni e le Province Autonome che assegnano unicamente al primo il potere di disciplinare la materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117 comma 2, lettera e), Cost..

Detta materia, per pacifica giurisprudenza, ha infatti natura trasversale, stante il carattere finalistico della medesima, con conseguente possibilità di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (Cfr., *ex multis*, Corte Costituzionale, Sentenze nn. 93 del 2017, 38 del 2013, 299 del 2012, 28 del 2014, 16 del 2021 e n. 39 del 2020).

L'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia deve avvenire in base a condizioni uniformi sul territorio nazionale.

Spetta dunque solo al legislatore statale definire le regole che disciplinano l'espletamento della gara ad evidenza pubblica per i casi di scadenza, decadenza, rinuncia o revoca di concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico (C. Cost. sentenze n. 1 del 2008 n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007) — rientrano nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Ad analoghe conclusioni si può pervenire con riferimento alle piccole concessioni idroelettriche.

P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale della Regione Emilia-Romagna n. 17/2023, recante «Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per l'anno 2024» pubblicata sul BUR Parte Prima - N. 364 del 28 dicembre 2023, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario, nella fattispecie con la direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno, con particolare riferimento all'art. 12, paragrafi 1 e 2), nonché dell'art. 117, terzo comma Cost. per violazione dei principi fondamentali della materia fissati dagli artt. 21, 28 e 30 RD n. 1775/1933, ed infine dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto suscettibile di pregiudicare i principi di proporzionalità, di parità di trattamento, di massima partecipazione e trasparenza che devono governare anche le procedure di selezione dei concessionari di derivazioni d'acqua a uso idroelettrico.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2024;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 23 febbraio 2024

L'Avvocato dello Stato: AIELLO



N. 6

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 febbraio 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Comuni, Province e Città metropolitane – Consiglieri metropolitani – Norme della Regione autonoma Sardegna
– Prevista corresponsione di un’indennità equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana, ai sensi e per gli effetti dell’art. 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000
– Prevista equiparazione dei consiglieri metropolitani delegati dal sindaco metropolitano, ai sensi e per gli effetti del medesimo art. 82, ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani *pilotis* e dei locali al piano terra – Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2023 – Previsione che consente tali interventi in edifici adibiti ad uso abitativo, anche superando gli indici volumetrici e i limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle norme urbanistico-edilizie comunali e regionali vigenti.

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Borse di studio regionali – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2020 – Previsione che l’erogazione della borsa di studio, in base a quanto previsto dall’art. 8 della legge n. 401 del 2000, avviene secondo le medesime modalità previste dall’art. 35 del decreto legislativo n. 368 del 1999 per gli specializzandi medici – Prevista erogazione della borsa di studio regionale nella misura e negli importi previsti per i contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali – Prevista attribuzione del finanziamento regionale direttamente alle università beneficiarie.

Contratti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione autonoma Sardegna, in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – Modifica della legge regionale n. 8 del 2018 – Previsione che, per i contratti di cui al comma 1 dell’art. 37 della medesima legge regionale, costituisce requisito di ammissione dell’offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all’offerta tecnica stessa.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17 (“Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie”), artt. 3, commi 1 e 2; 4, comma 1, lettera a); 5, comma 47, lettera a); 7, comma 16.

Ricorso *ex art. 127* della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, nella sua sede in Cagliari, al Viale Trento, n. 69, indirizzo PEC: presidenza@pec.regione.sardegna.it

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 3, commi 1 e 2; 4, comma 1, lettera a); 5, comma 47, lettera a); 7, comma 16, della legge regionale Sardegna n. 17 del 2023, che reca «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n. 69 del 20 dicembre 2023, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 15 febbraio 2024.

Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge, così come promulgata, presenti vizi di illegittimità costituzionale per la violazione degli articoli 3, 9, 117, secondo comma, lettera p), e 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione alle disposizioni della legge 7 aprile 2014, n. 56, nonché dell’art. 3 dello Statuto della Regione Sardegna.

Pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 3, commi 1 e 2, della legge Regione Sardegna n. 17/2023.

Gli articoli 3, primo e secondo comma, (Disposizioni in materia di indennità dei consiglieri metropolitani e modifiche alla legge regionale n. 3 del 2022 e alla legge regionale n. 7 del 2021 in materia di assetto territoriale regionale) indicati in epigrafe fanno riferimento all’art. 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico degli enti locali) per stabilire i compensi dei consiglieri metropolitani.



Tale rinvio, tuttavia, non è corretto poiché, per le città metropolitane e le province, la questione è disciplinata dalla legge n. 56/2014 (c.d. legge *Del Rio*), che funge da norma interposta e i cui principi (art. 1, comma 5,) sono applicabili anche alla disciplina delle città e aree metropolitane da adottare dalla Regione Sardegna.

In particolare, per quanto riguarda la determinazione dei compensi dei consiglieri metropolitani, l'art. 1, comma 24, della suddetta legge n. 56/2014 stabilisce che l'incarico sia svolto a titolo gratuito, principio che vale anche per i consiglieri provinciali (art. 1, comma 84), eccetto il presidente della provincia (1)

Più in particolare, le norme prevedono:

«1. Ai consiglieri metropolitani, quando non investiti da deleghe da parte del sindaco metropolitano, è corrisposta una indennità equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana, ai sensi e per gli effetti dell'art. 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

2. I consiglieri metropolitani delegati dal sindaco metropolitano sono equiparati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana».

La previsione di un'indennità di funzione per i consiglieri metropolitani, equiparandola a quella prevista per i consiglieri comunali del comune capoluogo, disposta dall'art. 3, paragrafi 1 e 2, citati, evidentemente, comporta un aumento della spesa, nonché l'istituzione di un emolumento che si pone in contrasto con la normativa statale menzionata.

Di conseguenza, le norme entrano in conflitto con gli articoli 3, 9, 117, secondo comma, lettera p), e 117, terzo comma, della Costituzione, riguardanti il coordinamento della finanza pubblica, in relazione alla citata disposizione della legge 7 aprile 2014, n. 56, nonché all'art. 3 dello Statuto della Regione Sardegna, poiché la norma statutaria, che stabilisce le materie in cui la Regione Sardegna ha potestà legislativa esclusiva, non prevede la possibilità di legiferare in materia finanziaria.

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale Sardegna n. 17/2023.

L'art. 4, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 17/2023 citata modifica l'art. 124, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2023.

La norma, all'esito della modifica, ora prevede:

«Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra consentito l'uso come spazio di servizio destinato a guardaroba e ripostiglio; in corrispondenza delle fonti di luce la chiusura di tali spazi non è prescrittiva.

11. Nei sottotetti oggetto degli interventi previsti nel presente articolo il volume urbanistico è determinato dal volume geometrico del sottotetto, misurato all'esterno delle pareti perimetrali e all'intradosso del solaio di copertura, ed è ammesso anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali.

1. Ai fini del presente articolo si definiscono:

a) seminterrati: i piani siti alla base dell'edificio e realizzati parzialmente fuori terra, quando la superficie delle pareti perimetrali comprese al di sopra della linea di terra è superiore al 50 per cento della superficie totale delle stesse pareti perimetrali;

b) piani *pilotis*: le superfici aperte, a piano terra o piano rialzato, delimitate da colonne portanti, la cui estensione complessiva è non inferiore ai due terzi della superficie coperta;

c) piano terra: piano completamente fuori terra, posto allo stesso livello del piano di campagna o di sistemazione definitiva del terreno.

2. Negli immobili destinati ad uso abitativo sono consentiti, anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, gli interventi di riuso dei seminterrati, piani *pilotis* e locali al piano terra esistenti con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici.

(1) La disposizione, testualmente, prevede: «24. L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana, anche con riferimento agli organi di cui ai commi da 12 a 18 è esercitato a titolo gratuito. Restano a carico della città metropolitana gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80, 84, 85 e 86 del testo unico».



3. Per i piani *pilotis* è ammesso il riuso solamente se esteso all'intero piano e purché siano comunque rispettate le superfici minime destinate a parcheggi previste dall'art. 41 sexies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica) per le unità immobiliari preesistenti, per le quali non è ammesso il ricorso alla monetizzazione prevista dall'art. 128, comma 3.

4. Il recupero dei seminterrati è consentito ad uso residenziale, direzionale e commerciale, ed a condizione che abbiano, alla data di entrata in vigore della presente legge, un'altezza minima non inferiore a metri 2,40, previo ottenimento di idoneo titolo abilitativo e nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) le aperture per la ventilazione naturale non siano inferiori a 1/8 della superficie utile, oppure si preveda la realizzazione di un impianto di ventilazione meccanica per un ricambio d'aria almeno pari a quello richiesto per la ventilazione naturale;

b) vi siano adeguati livelli di illuminazione, raggiungibili anche mediante sistemi artificiali.

5. Il recupero dei porticati e dei locali a piano terra o piano rialzato è consentito ad uso direzionale, commerciale e residenziale a condizione che rispettino un'altezza minima interna di 2,40 metri».

In altri termini, la previsione normativa, così come novellata, consente interventi di riuso dei seminterrati, piani *pilotis* e locali al piano terra in edifici adibiti ad uso abitativo, anche superando gli indici volumetrici e i limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle norme urbanistico-edilizie comunali e regionali vigenti.

Giova rammentare che l'art. 124 della legge regionale Sardegna n. 9 del 2023 è stato impugnato con una delibera del Consiglio dei ministri del 19 dicembre 2023, in quanto ritenuto contrastante con il principio di pianificazione urbanistica unitaria del territorio stabilito dall'art. 41-*quinquies* della legge Urbanistica (legge n. 1150/1942) (2).

Le disposizioni comportano, infatti, un aumento imprevedibile della cubatura residenziale per gli immobili ad uso abitativo, con potenziale aumento del carico urbanistico e possibili squilibri degli *standard* minimi urbanistici, in contrasto con la normativa nazionale.

Le disposizioni menzionate evidenziano, al pari di quelle già impugunate, la possibilità di distorsione e alterazione degli *standard* urbanistici, contravvenendo al principio fondamentale di pianificazione urbanistica unitaria del territorio la cui osservanza si impone, in forza dell'art. 3, comma 1, dello Statuto, anche alla potestà legislativa primaria della regione autonoma in materia di «edilizia e urbanistica».

Secondo l'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che funge da norma interposta, infatti, è essenziale rispettare i limiti nella formazione degli strumenti urbanistici, presupponendo un sistema di pianificazione del territorio. Ogni trasformazione deve basarsi su una pianificazione integrata, rispettando le prescrizioni degli *standard* urbanistici.

L'art. 3, comma 1, lettera f), dello Statuto riconosce alla Regione Sardegna un'autonomia più ampia nella materia dell'edilizia ed urbanistica, entro cui rientrano le disposizioni in questione. Tuttavia, questa autonomia deve essere in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico e gli obblighi internazionali e nazionali, come specificato anche nello stesso art. 3 dello Statuto regionale.

Di conseguenza, la disposizione impugnata presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto non conforme alle previsioni dello Statuto speciale della Regione Sardegna e con gli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Viola, inoltre, il principio di leale collaborazione stabilito dagli articoli 5 e 120 della Costituzione, in quanto non rispetta l'obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del codice dei beni culturali e del paesaggio.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 47, lettera a), della legge regionale Sardegna n. 17/2023.

L'art. 5, paragrafo 47, lettera a), apporta una modifica all'art. 3-*bis* della legge regionale n. 6 del 6 marzo 2020, introdotta dall'art. 54, paragrafo 1, lettera d), della legge regionale del 23 ottobre 2023, n. 9, riguardante le «Borse di studio regionali».

La norma, all'esito della modifica, ora prevede:

«1. La regione finanzia borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione di area sanitaria non medica in favore di: biologi, chimici, farmacisti, fisici, odontoiatri, psicologi e veterinari.

2. L'erogazione della borsa di studio, secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario), avviene secondo le medesime modalità previste dall'art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE) per gli specializzandi medici.

(2) Si tratta del ricorso r.g. n. 35 del 2023



3. La borsa di studio regionale è erogata nella misura e negli importi previsti per i contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali di cui all'art. 3. Il finanziamento regionale è attribuito direttamente alle università beneficiarie».

Il comma 2 dell'art. 3-*bis*, così come modificato, presenta un'ambiguità quando fa riferimento alla normativa nazionale per la concessione delle borse di studio regionali: «L'erogazione della borsa di studio, secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario), avviene secondo le medesime modalità previste dall'art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE) per gli specializzandi medici.».

Attualmente, a livello nazionale, non sono previsti finanziamenti per la frequenza di scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica, di conseguenza, non sono definite le modalità per la distribuzione di borse di studio relative a scuole di specializzazione in quest'area.

La normativa nazionale menzionata (art. 8 della legge 29 dicembre 2000, n. 401, e art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, numero 368) si riferisce specificatamente ed esclusivamente alla programmazione e alla distribuzione dei contratti di formazione specialistica nell'area medica e non può essere applicata ad altre forme di finanziamento.

A tal proposito, occorre menzionare anche l'art. 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2016, numero 42, riguardante le «Scuole di specializzazione non mediche», che prevede una deroga: «Nel frattempo, le scuole di specializzazione elencate nel decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, numero 162, riservate ai veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi, sono attivate in deroga alle disposizioni dell'art. 8 della legge 29 dicembre 2000, numero 401». Dalla attenta lettura del quadro normativo nazionale, emerge che la regione può senz'altro finanziare borse di studio per la frequenza di scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica, ma deve stabilirne modalità di erogazione che non coinvolgono il livello nazionale e il Ministero dell'università e della ricerca, come, ad esempio, il finanziamento diretto alle università presso cui tali scuole sono istituite. Nel corso dell'esame della legge regionale Sardegna n. 9 del 2023 citata, il Ministero dell'università e della ricerca aveva sollevato delle osservazioni sull'art. 54 che, al comma 1, lettera d), prevedeva che la regione finanziasse borse di studio per la frequenza di scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica (per biologi, chimici, farmacisti, fisici, odontoiatri, psicologi e veterinari), seguendo quanto stabilito dall'art. 8 della legge n. 401/2000, chiedendo la soppressione di ogni riferimento alla normativa nazionale e di prevedere un finanziamento diretto alle università. In conseguenza di ciò, la regione aveva assunto l'impegno di eliminare ogni riferimento alla normativa nazionale nell'art. 3-*bis*, comma 2, della legge regionale n. 6 del 6 marzo 2020, come modificata dall'art. 54, paragrafo 1, lettera d), della legge regionale n. 9/2023.

Tuttavia, la legge regionale n. 17 del 2023 impugnata introduce modificazioni diverse che non sono in linea con le osservazioni e con le richieste di modifica formulate dall'amministrazione statale.

L'art. 5, paragrafo 47, lettera a), della legge regionale n. 17/2023, oggetto della presente impugnativa, infatti, elimina il comma 1 dell'art. 3-*bis*, modifica il comma 3 dell'art. 3-*bis*, ma lascia invariato il comma 2, che continua, quindi, a fare riferimento (erroneo) alla normativa nazionale.

Alla luce delle modifiche introdotte, l'art. 3-*bis*, concernente le «borse di studio regionali», della legge regionale n. 6 del 6 marzo 2020, presenta attualmente la seguente formulazione:

«La regione finanzia borse di studio per la frequenza di scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica a favore di: biologi, chimici, farmacisti, fisici, odontoiatri, psicologi e veterinari. L'erogazione della borsa di studio, come stabilito dall'art. 8 della legge 29 dicembre 2000, numero 401, avviene seguendo le stesse modalità stabilite dall'art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, numero 368, per gli specializzandi medici. La borsa di studio regionale è erogata nella misura e negli importi previsti per i contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali di cui all'art. 3. Il finanziamento regionale è attribuito direttamente alle università beneficiarie».

La revisione del contesto normativo in cui sono state apportate le modifiche, l'impegno formale della Regione Sardegna e l'aggiunta della parte finale del comma 3, inducono a ritenere che, per un mero errore, sia stato eliminato il paragrafo 1 al posto del paragrafo 2. In considerazione di ciò, erano state sollevate nuove osservazioni in ordine alla legge regionale n. 17 del 2023. Ancora una volta, la Regione Sardegna veniva invitata a riformulare la disposizione in parola. Ma senza esito.

Pertanto, la citata normativa regionale è costituzionalmente illegittima per violazione dei seguenti parametri costituzionali:

a) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il principio di ragionevolezza.

Nella formulazione attuale, l'art. 3-*bis* risulta, peraltro, di difficile comprensione.



Dal momento che è stato soppresso il primo comma, non risulta chiaro a cosa si riferiscano i commi successivi. Appare evidente, inoltre, la contraddizione in quanto il comma 2, che fa riferimento alla normativa nazionale per la concessione della borsa di studio, risulta confliggere con il comma 3, che prevede il finanziamento regionale diretto alle università.

Di conseguenza, la normativa regionale risulta impossibile da applicare, poiché non risulta definito l'oggetto del finanziamento regionale e le modalità di erogazione sono contraddittorie.

Nemmeno una lettura sistematica della disposizione nel contesto della legge regionale n. 6 del 2020 consente di chiarire la portata applicativa dell'art. 3-bis. La legge regionale n. 6 del 2020 è stata modificata dalla legge regionale numero 9 del 2023 in diverse parti (nel titolo e negli articoli 1, 2, 3-bis) per estendere gli interventi regionali a sostegno della formazione di altre figure professionali nell'area sanitaria non medica (per biologi, chimici, farmacisti, fisici, odontoiatri, psicologi e veterinari). L'abrogazione del paragrafo 1 dell'art. 3-bis, che istituiva le borse di studio regionali per la frequenza di scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica, rende priva di senso la modifica apportata al titolo della legge e agli articoli 1 e 2.

Per queste ragioni, la normativa regionale si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

b) Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione

La disposizione regionale contrasta con la normativa statale concernente la tutela della salute.

L'art. 117, comma 3, della Costituzione definisce la tutela della salute come materia di legislazione concorrente, per la quale, quindi, alla regione spetta la potestà legislativa «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Nel verificare nel caso di specie la qualità della norma statale richiamata, cioè, la sua qualità sostanziale di principio e la sua funzione di elemento di unificazione della legislazione regionale, appare chiaro come la normativa della cui legittimità costituzionale si dubita non è conforme ai principi contenuti nella normativa statale. Come già osservato *supra*, infatti, nell'attuale legislazione nazionale, che dovrebbe rappresentare la determinazione dei principi generali, non sono previsti finanziamenti per la frequenza di scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica, di conseguenza, non sono definite le modalità per la distribuzione di borse di studio relative a scuole di specializzazione in quest'area (sanitaria non medica).

La normativa nazionale menzionata (art. 8 della legge 29 dicembre 2000, n. 401, e art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, numero 368) si riferisce specificatamente ed esclusivamente alla programmazione e alla distribuzione dei contratti di formazione specialistica nell'area medica e non può essere applicata ad altre forme di finanziamento.

Inoltre, il richiamo errato alla normativa nazionale per l'erogazione delle borse di studio di area medica contenuto nel comma 2 dell'art. 3-bis è in conflitto con l'art. 2-bis del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, che dispone una deroga per le scuole di specializzazione non mediche.

Il persistente riferimento alla normativa nazionale può rappresentare, oltretutto, il rischio di future richieste all'amministrazione statale di attivare procedure per l'erogazione di borse di studio di area sanitaria non medica, mentre tale questione è ancora in fase di definizione a livello nazionale.

c) Violazione dell'art. 120, comma 2, della Costituzione

La disposizione impugnata contrasta, altresì, con il principio di leale collaborazione. Come si è già osservato *supra* (pag. 7), nel corso dell'esame della legge regionale Sardegna n. 9 del 2023 citata, il Ministero dell'università e della ricerca aveva sollevato delle osservazioni sull'art. 54 che, al comma 1, lettera d), prevedeva che la regione finanziasse borse di studio per la frequenza di scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica (per biologi, chimici, farmacisti, fisici, odontoiatri, psicologi e veterinari), seguendo quanto stabilito dall'art. 8 della legge n. 401/2000, chiedendo la soppressione di ogni riferimento alla normativa nazionale e di prevedere un finanziamento diretto alle università. In conseguenza di ciò, la Regione aveva assunto l'impegno di eliminare ogni riferimento alla normativa nazionale nell'art. 3-bis, comma 2, della legge regionale n. 6 del 6 marzo 2020, come modificata dall'art. 54, paragrafo 1, lettera d), della legge regionale n. 9/2023.

Nonostante l'impegno precedentemente assunto dalla regione per modificare la normativa regionale, tale impegno non è stato rispettato come si evince chiaramente dal disposto dell'art. 5 citato della legge regionale n. 17 del 2023.

Il contrasto di tale normativa regionale, come si è già eccepito, la normativa statale, quindi, persiste e sotto il profilo del mancato rispetto degli impegni assunti con il Ministero dell'istruzione e della ricerca, viola, pertanto, il principio generale di leale collaborazione nella sua ampia accezione costituzionale di idoneità a perseguire il giusto temperamento delle finalità perseguite dallo Stato e dalle Regioni.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge regionale Sardegna n. 17/2023.



L'art. 7, comma 16, della legge regionale n. 17/2023 citata modifica l'art. 37 della legge regionale 13 marzo 2018, n. 8, introducendo il comma 3-*bis*, che stabilisce un requisito di ammissione dell'offerta tecnica per i contratti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La norma prevede:

«16. Dopo il comma 3 dell'art. 37 della legge regionale 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), è inserito il seguente:

“3-*bis*. Per i contratti di cui al comma 1 costituisce requisito di ammissione dell'offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica stessa”».

Tale disposizione non trova riscontro nel codice dei contratti pubblici vigente. Pertanto, la norma regionale invade indebitamente la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Va sottolineato che il comma 3-*bis* dell'art. 37 della legge regionale n. 8 del 2018, introdotto dall'art. 7, comma 16, della legge regionale n. 17/2023 impugnata richiama espressamente il comma 1 dello stesso art. 37, già dichiarato illegittimo da codesta Corte costituzionale con la sentenza n. 166/2019.

La disposizione regionale impugnata con l'odierno ricorso, infatti, non è riconducibile alla materia dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, di competenza primaria della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ma più esattamente alla tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato.

Va ricordato, infatti, che l'art. 3, lettera e), dello Statuto, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, l'assoggetta ai limiti derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Il richiamo alla tutela della concorrenza dimostra la natura di parametro interposto delle richiamate norme del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), parametro che, anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, riempie di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici (sentenze n. 263 del 2016 e n. 187 del 2013).

Va rilevato, infine, che con la citata sentenza n. 166/2019, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 37, comma 1, 39, commi 1 e 3, e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture); e, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'art. 37, commi 2, 3, 4 e 8, e dell'art. 39, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

Si configura, pertanto, anche la violazione dell'art. 136, primo comma, della Costituzione, non potendo la norma regionale di cui all'art. 7, comma 16, citato, fare riferimento ad altra norma regionale (art. 37, comma 1,) dichiarata costituzionalmente legittima e che, quindi, ha cessato di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione n. 116/2019 citata (9 luglio 2019).

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittime le norme della legge Regione Sardegna n. 17/2023 richiamate in epigrafe e per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri;
2. Legge regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 17 del 2023.

Roma, 19 febbraio 2024

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA



N. 7

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 febbraio 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche all’art. 56 della legge regionale n. 9 del 2023 – Previsione che autorizza la Giunta regionale a incrementare la spesa per l’acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011 – Previsione che non rientrano nei limiti gli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto alla spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l’acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 29 dicembre 2023, n. 21 (Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023), art. 5.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro-tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 5 della Legge Regione Sardegna n. 21 del 29/12/2023 recante: “Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023”, come da delibera del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2024.

Sul BURAS della Regione Autonoma della Sardegna n. 72 del 30 dicembre 2023, è stata pubblicata la Legge Regionale 29 dicembre 2023, n. 21, recante “Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2023, alla legge regionale n. 9 del 2023 e alla legge regionale n. 1 del 2023”.

Il Presidente del Consiglio ritiene che la disposizione contenuta nell’art. 5, comma 1, sia illegittima per contrasto con l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 15 comma 14 D.L. 95/2012, come modificato dalla legge di conversione n.135 del 7 agosto 2012, ed, altresì, modificato dall’articolo 1, comma 233, della Legge n.213 del 30 dicembre 2023 (norme interposte), ed agli articoli 3 e 4 dello Statuto regionale; pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 127 comma 1 Cost. per il seguente

MOTIVO

Illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1 della Legge Regione Sardegna n. 21 del 29/12/2023 per contrasto con l’art. 117, terzo comma, nonché con gli articoli 3, 81 e 97, comma 1, della Costituzione, in relazione all’art.15 comma 14 D.L. 95/2012 (convertito con modifica nella Legge n.135 del 7 agosto 2012), come modificato dall’articolo 1, comma 233, della Legge n. 213 del 30 dicembre 2023 (norma interposta), ed agli articoli 3 e 4 dello Statuto regionale.

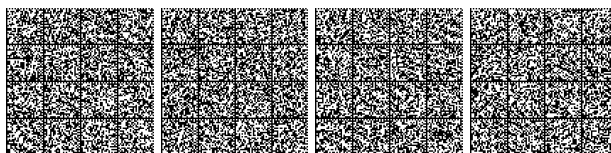
L’art. 5, comma 1, della L.R. Sardegna n.21/2023, recante “Modifiche all’articolo 56 della legge regionale n. 9 del 2023 in materia di tetti di spesa per prestazioni sanitarie erogate da privati accreditati”, dispone che

“1. L’articolo 56 della legge regionale 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), come modificato dall’articolo 5, comma 32, lettera f) della legge regionale n. 17 del 2023, è così sostituito:

«Art. 56 (Disposizioni in materia di tetti di spesa per prestazioni sanitarie erogate da privati accreditati)

1. Al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e ridurre i tempi di attesa, fermo restando l’equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale, la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l’acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011. Non rientrano nei limiti gli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l’acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011»”.

L’art. 5 in parola interviene nuovamente sul testo dell’articolo 56 della legge regionale n. 9 del 23 ottobre 2023.



Pende presso codesta Corte Costituzionale ricorso proposto dall'esponente Presidente del Consiglio avverso l'articolo 56 della Legge Regione Sardegna n. 9/2023, vertente sulle medesime questioni oggetto del presente giudizio, iscritto al RG n. 35/2023, con udienza pubblica fissata all'8 maggio 2024 (1)

Quadro normativo.

La disposizione regionale di riferimento, ossia l'articolo 56 della legge regionale n.9 del 23 ottobre 2023 n. 9, recante "Disposizioni in materia di tetti di spesa per prestazioni sanitarie erogate da privati accreditati" è stata oggetto di successivi interventi normativi.

L'articolo 56 della legge regionale n. 9/2023, nella sua formulazione originale, prevedeva che

"1. Al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e ridurre i tempi di attesa, fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale, la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011. Non rientrano nei limiti gli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l'acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011".

L'articolo 5, comma 32, lettera f), della legge regionale n.17 del 19 dicembre 2023, modificava il citato articolo 56, disponendo che

"f) l'articolo 56 è sostituito dal seguente:

«Art. 56 (Disposizioni in materia di tetti di spesa per prestazioni sanitarie erogate da privati accreditati)

1. Al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e ridurre i tempi di attesa, la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 20 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2022, fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale. Non rientrano nei limiti di spesa le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità e gli incrementi per l'acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia»".

Infine, l'articolo 5, comma 1, della Legge Regionale n.21 del 29 dicembre 2023, oggetto del presente giudizio, ha ulteriormente modificato l'articolo 56 disponendo che

"Al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e ridurre i tempi di attesa, fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale, la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011. Non rientrano nei limiti gli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto spesa consuntivata nel 2015 e gli incrementi per l'acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011".

La disposizione dell'impugnato articolo 5 della legge regionale n. 21 del 2023 si pone in contrasto con quanto previsto dalla normativa nazionale, a sua volta oggetto di interventi modificativi successivi.

L'articolo 15, comma 14, del decreto-legge n.95 del 2012, come modificato dalla Legge di conversione n.135 del 7 agosto 2012, dispone che

"14. Ai contratti e agli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. A decorrere dall'anno 2016, in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale di cui all'articolo 9 del Patto per la salute sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano con intesa del 10 luglio 2014 (atto rep. 82/CSR), e negli accordi bilaterali fra le

(1) Con il predetto ricorso pendente, iscritto al NR n.35/2023, l'articolo 56 è stato impugnato unitamente a diverse altre disposizioni della Legge Regionale Sardegna n. 9/2023; con successivo atto, è stata presentata rinuncia "limitatamente all'articolo 35, comma 2, della legge Regione Autonoma della Sardegna n. 9 del 23 ottobre 2023; fermo il resto". Resta ferma, dunque, l'impugnativa dell'articolo 56 citato.



regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale, di cui all'articolo 19 del Patto per la salute sancito con intesa del 3 dicembre 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 3 del 5 gennaio 2010, in deroga ai limiti previsti dal primo periodo. Al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario connesso alla deroga di cui al periodo precedente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adottare misure alternative, volte, in particolare, a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario e in riabilitazione e lungodegenza, acquistate dagli erogatori privati accreditati, in misura tale da assicurare il rispetto degli obiettivi di riduzione di cui al primo periodo, nonché gli obiettivi previsti dall'articolo 9-*quater*, comma 7, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125; possono contribuire al raggiungimento del predetto obiettivo finanziario anche misure alternative a valere su altre aree della spesa sanitaria. Le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità e i relativi criteri di appropriatezza sono definiti con successivo accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. In sede di prima applicazione sono definite prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità i ricoveri individuati come "ad alta complessità" nell'ambito del vigente Accordo interregionale per la compensazione della mobilità sanitaria, sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni trasmettono trimestralmente ai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze i provvedimenti di propria competenza di compensazione della maggiore spesa sanitaria regionale per i pazienti extraregionali presi in carico dagli IRCCS. Ne danno altresì comunicazione alle regioni di residenza dei medesimi pazienti e al coordinamento regionale per la salute e per gli affari finanziari al fine di permettere, alla fine dell'esercizio, le regolazioni in materia di compensazione della mobilità sanitaria nell'ambito del riparto delle disponibilità finanziarie del Servizio sanitario nazionale. Le regioni pubblicano per ciascun IRCCS su base trimestrale il valore delle prestazioni rese ai pazienti extraregionali di ciascuna regione. Qualora nell'anno 2011 talune strutture private accreditate siano rimaste inoperative a causa di eventi sismici o per effetto di situazioni di insolvenza, le indicate percentuali di riduzione della spesa possono tenere conto degli atti di programmazione regionale riferiti alle predette strutture rimaste inoperative, purché la regione assicuri, adottando misure di contenimento dei costi su altre aree della spesa sanitaria, il rispetto dell'obiettivo finanziario previsto dal presente comma. La misura di contenimento della spesa di cui al presente comma è aggiuntiva rispetto alle misure eventualmente già adottate dalle singole regioni e province autonome di Trento e Bolzano e trova applicazione anche in caso di mancata sottoscrizione dei contratti e degli accordi, facendo riferimento, in tale ultimo caso, agli atti di programmazione regionale o delle province autonome di Trento e Bolzano della spesa sanitaria. Il livello di spesa determinatosi per il 2012 a seguito dell'applicazione della misura di contenimento di cui al presente comma costituisce il livello su cui si applicano le misure che le regioni devono adottare, a decorrere dal 2013, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), terzo periodo del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

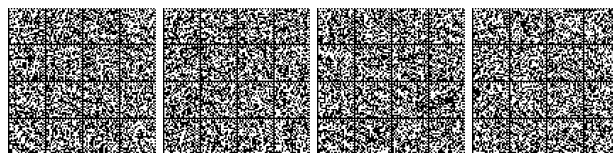
In sostanza, il citato articolo 15, comma 14, individua precisi obiettivi di spesa per la finanza pubblica, prevedendo la riduzione, per tutte le regioni e province autonome, dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera.

L'articolo 1, comma 233, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, ha modificato il citato articolo 15, comma 14, del decreto-legge n.95 del 2012, disponendo che

"233. Al fine di concorrere all'ordinata erogazione delle prestazioni assistenziali ricomprese nei livelli essenziali di assistenza, il limite di spesa indicato all'articolo 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011 incrementata di 1 punto percentuale per l'anno 2024, di 3 punti percentuali per l'anno 2025 e di 4 punti percentuali a decorrere dall'anno 2026, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale".

L'art. 56 della legge regionale n. 9/2023 è intervenuto sul testo dell'art. 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, prevedendo che le risorse non utilizzate, di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera, potevano essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che avevano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e per incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023, "anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica, in quanto la Regione provvede con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria".

L'art. 56 della legge regionale n.9/2023, come dedotto nel ricorso presentato dall'esponente, iscritto al NR 35/2023, si pone in palese contrasto – per il tramite della norma interposta contenuta nell'art. 15, co. 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 – con l'art. 117, co. 3, della Costi-



tuzione nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, anche in relazione al già menzionato principio dell’equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, sancito dagli artt. 81 e 97, comma 1, della Carta fondamentale.

Difatti, la norma interposta appena citata stabilisce che “A decorrere dall’anno 2013 il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera di cui all’articolo 5, comma 5, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, è rideterminato nella misura del 3,5 per cento e si applicano le disposizioni dei commi da 5 a 10”, che disciplinano le modalità di calcolo del “tetto” e introducono le misure per il monitoraggio ed il contenimento della suddetta voce di spesa.

Nella sentenza n. 203 del 2016, codesta Ecc.ma Corte – nello scrutinio di legittimità costituzionale della menzionata disposizione statale – ha chiarito che le risorse destinate a coprire la spesa sanitaria costituiscono un limite invalicabile non solo per l’amministrazione, ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l’adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (*cfr.*, in tale senso, anche Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 3 e n. 4 del 2012).

In altri termini, le norme statali che individuano le suddette misure di riequilibrio costituiscono altrettanti principi fondamentali in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, atteso che esse perseguono espressamente la “finalità di far fronte all’elevato e crescente deficit della sanità e alle esigenze ineludibili di bilancio e di contenimento della spesa pubblica”.

Tale finalità, in quanto imposta dai vincoli di bilancio derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall’Italia in sede europea, si impone peraltro anche all’odierna Resistente, dato che – in materia di “assistenza e beneficenza pubblica” ed in materia di “igiene e sanità” – l’art. 4 dello Statuto speciale di autonomia condiziona espressamente l’esercizio delle competenze legislative regionali al rispetto dei vincoli derivanti dalla Costituzione, dai principi dell’ordinamento giuridico statale, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nonché dai principi stabiliti nelle leggi dello Stato.

Al contempo, la norma regionale prevede che non rientrino nei suddetti limiti percentuali gli incrementi di spesa per le prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità rispetto alla spesa consuntivata nel 2015 e agli incrementi per l’acquisto di prestazioni di emodialisi e radioterapia rispetto alla spesa consuntivata nel 2011.

Pertanto, come già rilevato in merito all’art. 56 della legge regionale n. 9 del 2023, anche la disposizione impugnata con l’odierno ricorso presenta profili di illegittimità costituzionale per violazione del sopra richiamato art. 15, comma 14, del D.L. 95/2012, che ha individuato, in un’ottica di *spending review*, precisi obiettivi di spesa per la finanza pubblica per tutte le regioni e province autonome. Si rappresenta, al riguardo, che la norma statale non prevede deroghe per le regioni a statuto speciale sia pure, eventualmente, compensate da misure alternative su altre aree di spesa sanitaria e non prevede la possibilità di deroghe anche se la regione provvede con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria.

Il citato D.L. 95/2012 introduce disposizioni che attengono ad una revisione della spesa pubblica, alle quali, per gli ambiti inerenti alla sanità, è corrisposto un coerente adeguamento dei livelli del fabbisogno sanitario nazionale standard. Il mancato rispetto dei limiti posti dalla citata normativa statale potrebbe, dunque, comportare rischi per la sostenibilità della spesa del Servizio sanitario regionale.

In tema, la Corte costituzionale, con sentenza n. 203 del 2016, nel vagliare la costituzionalità, del predetto articolo 15, comma 14, con riguardo agli articoli 3, 97 e 117, comma primo, Cost, ha sancito che le risorse disponibili per la copertura della spesa sanitaria costituiscono un limite invalicabile non solo per l’amministrazione ma anche per gli operatori privati, il cui superamento giustifica l’adozione delle necessarie misure di riequilibrio finanziario (2)

Nel riconoscere la legittimità costituzionale del predetto articolo, la Corte ha evidenziato come attraverso la norma statale *de qua*, il legislatore ha compiuto un «necessario bilanciamento» tra il perseguimento dell’interesse pubblico sotteso al mutamento normativo e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata sulla base della normativa previgente (sentenza n. 236 del 2009) (3)

(2) C.Cost. n.203/2016, par. 6.2. “Nello scrutinare la legittimità costituzionale di disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica nel settore sanitario, questa Corte ha avuto più volte modo di ribadire la necessità che la spesa sanitaria sia resa compatibile con “la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario” (sentenze n. 203 del 2008 e n. 111 del 2005). In particolare, ha osservato che “non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l’urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame” (sentenza n. 356 del 1992)”.

(3) Ivi, par 6.4 “Da ultimo, questa Corte ha sottolineato che il legislatore deve compiere un “necessario bilanciamento” tra il perseguimento dell’interesse pubblico sotteso al mutamento normativo e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata sulla base della normativa previgente (sentenza n. 236 del 2009). L’intervento normativo in esame proporziona in maniera non irragionevole il peso imposto agli operatori privati al fine che il legislatore intende con esso realizzare».



La norma statale richiamata, perciò, proporziona, in maniera non irragionevole, il peso imposto agli operatori privati al fine che il legislatore intende con esso realizzare.

La misura di riduzione che i privati sono chiamati a sopportare non può essere ritenuta un onere individuale eccessivo, sia per i tempi con i quali è stata imposta, sia perché, come visto, non va intesa come riferita alle prestazioni già legittimamente erogate, prima della sua entrata in vigore, oltre la previsione di spesa massima rideterminata ai sensi della norma in contestazione, sia ancora perché essa comporta riduzioni quantitative alquanto modeste e calibrate in considerazione delle aspettative di credito degli operatori sanitari, in una percentuale minore per il periodo più ravvicinato e un progressivo (pur sempre ridotto) aumento per i periodi successivi.

Per verificare, infine, quale influenza esplica nel presente giudizio lo *ius superveniens*, si ricorda che, come rappresentato, l'articolo 56 della legge regionale n.9/2023 è stato modificato dall'art. 5, comma 32, lettera f), della legge regionale n. 17/2023, e successivamente modificato dall'articolo 5 della Legge Regione Sardegna n. 21 del 29/12/2023, oggetto del presente ricorso.

L'articolo art. 5, comma 32, lettera f), seppure non impugnato, è stato, quindi, sostituito dalla disposizione oggetto del presente ricorso e non è più in vigore. Nondimeno, in alternativa alla declaratoria secondo cui tale disposizione non sia già stata implicitamente abrogata dalla normativa sopravvenuta oggetto della presente impugnativa, tale disposizione subisce, comunque, gli effetti derivati della sentenza di codesta Ecc.ma Corte in ordine al denunciato previgente art. 56 della Legge Regione Sardegna n. 9/2023, oggetto, come anzidetto, del ricorso, vertente sulle medesime questioni oggetto del presente giudizio, iscritto al RG n. 35/2023, con udienza pubblica fissata all'8 maggio 2024.

D'altro canto, si osserva che il ricorso avverso l'articolo 56 della legge regionale n. 9/2023, nel caso fosse dichiarato da codesta Ecc.ma Corte come improcedibile alla luce della normativa sopravvenuta, rende ancor più rilevante l'interesse dell'esponente all'annullamento dell'art. 5 della Legge Regione Sardegna n. 21 del 29/12/2023, chiesto col presente ricorso.

Alla luce di quanto rappresentato, l'articolo 5 Legge Regione Sardegna n. 21 del 29/12/2023 è illegittimo per contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, nonché con gli articoli 3, 81 e 97, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art.15 comma 14 D.L. 95/2012 (convertito con modifica nella Legge n.135 del 7 agosto 2012), come modificato dall'articolo 1, comma 233, della Legge n.213 del 30 dicembre 2023 (norma interposta), ed agli articoli 3 e 4 dello Statuto regionale.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'articolo 5 della Legge Regione Sardegna n. 21 del 29/12/2023.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2024.

Roma, 27 febbraio 2024

L'Avvocato dello Stato: URBANI NERI

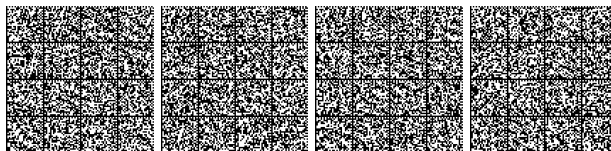
24C00040

N. 28

Ordinanza del 14 dicembre 2023 del Tribunale di Modena nel procedimento penale a carico di E. B.

Reati e pene - Reato di rapina - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione che la pena comminata possa essere diminuita, in misura non eccedente un terzo, quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

– Codice penale, art. 628, commi primo e secondo.



TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Modena in composizione monocratica, nella persona del Giudice dott. Roberto Perrone, provvedendo, a scioglimento della riserva all'udienza del 24 ottobre 2023, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 628 del codice penale;

ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale (articoli 1, legge costituzionale n. 1/1948, 23, legge n. 87/1953);

Nel procedimento penale a carico di:

B.E., nato a... il..., non comparso;

difeso d'ufficio dall'avv. Gianpaolo Ronsisvalle del Foro di Modena, presente

IMPUTATO

Del delitto di cui all'art. 628, comma 2 del codice penale, 582 del codice penale perché, dopo essersi impossessato di due pezzi di parmigiano, sottraendoli dall'interno del Supermercato (*omissis*) di (*omissis*), immediatamente dopo la sottrazione per garantirsi il possesso della refurtiva e l'impunità, spiantonava la titolare del negozio T.E. che tentava di fermarlo, così cagionandole trauma distorsivo della gamba destra con prognosi di giorni tre.

In (*omissis*) il...

Con l'intervento:

del P.M., nella persona della dott.ssa Claudia Natalini.

Rilevato che:

il B. è stato tratto in arresto alle ore... del... per il reato di rapina *ex art.* 628, comma 2 del codice penale in relazione al fatto descritto nel campo di imputazione;

dell'arresto era data notizia al P.M. di turno, che disponeva la presentazione dell'arrestato a giudizio direttissimo;

all'udienza di convalida il B. si sottoponeva all'interrogatorio, ammettendo di aver sottratto i due pezzi di Parmigiano, ma negando di aver spintonato la p.o. e dichiarando di averla invitata a scostarsi senza che si verificasse alcun contatto fisico; ammetteva il furto avvenuto nei giorni precedenti, affermando di averlo commesso per procurarsi cibo e non rivendere la refurtiva;

il P.M. chiedeva la convalida dell'arresto e l'applicazione della misura cautelare del divieto di dimora in (*omissis*); la difesa dell'imputato si opponeva alla convalida dell'arresto; chiedeva non applicarsi misura cautelare e, in subordine, applicarsi divieto di dimora nella sola (*omissis*); il Tribunale, all'esito dell'udienza, convalidava l'arresto e disponeva la misura cautelare dell'obbligo di presentazione dell'imputato presso la Stazione CC di (*omissis*) con cadenza quotidiana; disponeva dunque procedersi a giudizio direttissimo; il difensore chiedeva termine a difesa e il Tribunale rinviava ad udienza successiva;

all'udienza del 24 ottobre 2023, la difesa dell'imputato chiedeva sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 628 del codice penale in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione; il P.M. si associava; il Tribunale si riservava;

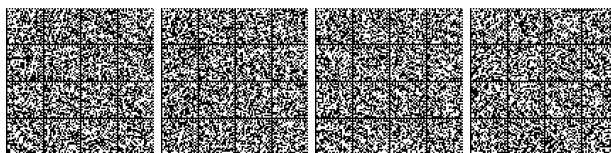
all'udienza del 14 dicembre 2023, il Tribunale, a scioglimento della riserva, pronunciava la presente ordinanza, di cui era data lettura alle parti presenti in udienza.

OSSERVA

1. Oggetto e parametro della questione.

La presente questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale ha ad oggetto la norma ricavabile dagli articoli 628, comma 1 e 2, del codice penale, della cui costituzionalità si dubita in relazione ai seguenti parametri:

art. 3 della Costituzione, tanto per irragionevolezza intrinseca della norma sospettata di incostituzionalità quanto per trattamento diversificato di situazioni omogenee, anche tenuto conto dei *tertia comparationis* costituiti dagli articoli



629 del codice penale, come risultante dalla pronuncia additiva di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza Corte costituzionale n. 120/2023, e 630 del codice penale, come risultante dalla pronuncia additiva di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza Corte costituzionale n. 68/2012;

art. 27, comma 1, della Costituzione, per violazione del principio di colpevolezza;

art. 27, comma 3, della Costituzione, per violazione del principio rieducativo della pena.

2. Sulla rilevanza della questione.

2.1. Il fatto.

L'imputato B. è stato tratto in arresto perché alle ore... circa del... gli Ufficiali ed Agenti di Polizia Giudiziaria della Stazione CC di (omissis), mar. A.D. e car. A.S., comandati di servizio perlustrativo con turno..., transitando nel territorio del comune di (omissis) per fare rientro in quello di competenza, ricevevano richiesta di aiuto lungo la via (omissis) del predetto comune da una donna con indosso una maglia recante l'insegna. dell'esercizio commerciale (omissis), la quale, con fare agitato ed andatura claudicante, riferiva di aver subito una rapina pochi istanti prima presso il negozio (omissis) di via (omissis) del comune di (omissis) di cui sarebbe stata la titolare, da un uomo che descriveva di altezza circa 175 cm, di nazionalità presumibilmente nord africana, barba incolta e capelli radi. Indicava la via di fuga del presunto autore del reato in direzione della chiesa (omissis), posta nelle immediate adiacente della strada.

Appresa la descrizione dell'individuo, il mar. A. scendeva dall'autovettura d'istituto per mettersi alla ricerca dell'uomo. Pochi istanti dopo, esattamente all'altezza dell'istituto bancario (omissis) posto in via (omissis), a circa 100 metri di distanza dal luogo dove la donna segnalava l'accaduto, l'operante notava un uomo dalla fisionomia compatibile con quella descritta che, alla vista del carabiniere, tentava la fuga iniziando a correre. Veniva bloccato a distanza di circa 20 metri, dopo un breve inseguimento. Dopo aver fermato l'uomo, il militare veniva raggiunto dall'autovettura guidata dal car. A.S. ed entrambi procedevano all'identificazione del soggetto che, mostrando la propria carta d'identità, era identificato con l'odierno imputato.

Immediatamente l'uomo riferiva di aver esclusivamente rubato del pesce. Si procedeva pertanto alle ore... alla perquisizione personale il cui atto dava esito negativo alle ore...

Dalla successiva visione delle telecamere dell'esercizio commerciale (omissis), si apprendeva che, contrariamente a quanto riferito dal B., la merce asportata riguardava due pezzi di formaggio «Parmigiano Reggiano» che egli occultava all'interno della propria giacca.

Dal prosieguo della visione delle registrazioni, si notava che, nel momento dell'uscita, il B. spingeva la titolare del negozio che si frapponeva tra lui e l'uscita, facendola sbilanciare ed assicurandosi quindi una via di fuga. La titolare del negozio, identificata successivamente in T.E., spiegava di essersi accorta dell'ingresso dell'uomo all'interno del negozio alle ore... circa. L'uomo catturava l'attenzione della T. poiché egli veniva riconosciuto come colui che, giorni prima, esattamente il giorno..., aveva perpetrato un ulteriore furto nel medesimo negozio. La T. notava l'accaduto solo il giorno seguente poiché, intenta a controllare e verificare la congruenza dei prodotti commerciali esposti con quelli effettivamente scaricati dai distributori, si accorgeva dell'ammanco di merce. Per comprendere meglio il motivo di tale mancanza, visionava i filmati delle telecamere di videosorveglianza, e vedeva lo stesso uomo identificato nel B. che si impossessava di buste di pistacchi e di una vaschetta contenente del polpo che occultava rispettivamente nella giacca e nei pantaloni. Per tale motivo, nella giornata del fatto, la T. si accorgeva dell'uomo e seguiva lo stesso attraverso le riprese delle telecamere di videosorveglianza e solo dopo aver constatato il pagamento di sole due bottiglie di birra e non dei due spicchi di Parmigiano Reggiano al momento dell'uscita tentava di bloccarlo.

I militari procedenti, al fine di rinvenire l'eventuale provento del furto, chiedevano l'ausilio dei militari della pattuglia del Comando Stazione Carabinieri di (omissis). Ispezionando l'area circostante la zona nella quale il B. veniva bloccato, a circa 20 metri di distanza, rinvenivano due pezzi di formaggio «Parmigiano Reggiano» occultati dietro una fioriera sulla cui confezione era posto il marchio dell'esercizio commerciale (omissis), merce quindi verosimilmente compatibile con quella asportata dall'uomo e riscontrata dalle immagini delle telecamere.

2.2. La qualificazione giuridica del fatto.

Non pare esservi dubbio che il fatto, qualora dimostrato, sia inquadrabile nella fattispecie di cui all'art. 628, comma 2, del codice penale: al B. è infatti contestato di aver usato violenza nei confronti della titolare dell'esercizio commerciale (omissis) di (omissis), T.E., sotto forma di spintonamenti, immediatamente dopo essersi impossessato di due pezzi di formaggio «Parmigiano Reggiano», al fine di assicurarsi il possesso della refurtiva; sono dunque contestati tutti gli elementi costitutivi, di carattere oggettivo e soggettivo, della fattispecie di rapina c.d. impropria.

2.3. La pena irrogabile.



Qualora l'imputato fosse condannato, sarebbe assoggettabile alla pena prevista dal comma 1 dell'art. 628 del codice penale, a cui il comma 2 fa espresso rinvio. La cornice edittale sarebbe dunque ricompresa tra cinque e dieci anni di reclusione, oltre alla multa da euro 927,00 ad euro 2.500,00.

Anche applicando la pena nel minimo edittale - qualora fossero valorizzati, ad esempio, i parametri della contutissima gravità del fatto *ex art.* 133, comma 1, del codice penale, desunta dal pregiudizio limitato per i beni giuridici protetti del patrimonio e dell'integrità fisica della p.o., e della ridotta capacità a delinquere del reo, incensurato, *ex art.* 133, comma 2, del codice penale - la base di partenza sarebbe dunque rappresentata da anni cinque di reclusione ed euro 927,00.

Può valutarsi l'applicazione di circostanze attenuanti tra quelle previste dall'ordinamento. Stante in primo luogo il valore quasi irrisorio del bene sottratto, sarebbe certamente possibile valutare la concessione della circostanza attenuante del danno di speciale tenuità di cui all'art. 62, comma 1, n. 4), del codice penale, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità e comprensivo, dunque, della valutazione del c.d. danno criminale nel suo complesso (*cfr.* ad es. Cass. pen., Sez. V, Sentenza n. 344 del 26 novembre 2021 Ud. (dep. 10 gennaio 2022) Rv. 282402 - 01), pure irrisorio posto che la merce era comunque restituita in condizioni di vendibilità; stante il comportamento collaborativo mantenuto dal B. in sede di udienza di convalida, ove egli ha ammesso parzialmente gli addebiti, sarebbe possibile valutare la concessione delle circostanze attenuanti generiche.

Tuttavia, anche l'applicazione della riduzione per le circostanze così ipotizzate nella misura massima prevista (un terzo della pena per entrambe le circostanze) condurrebbe alla pena di anni due, mesi due e giorni venti di reclusione ed euro 412,00 di multa: pena comunque di tenore elevato, che preclude l'accesso del condannato ai c.d. benefici di legge, essendo superiore al limite di due anni previsto in generale per la concessione della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale.

Si ritiene pertanto che, ai fini della decisione del giudizio *a quo*, la norma ricavabile dall'art. 628, commi 1 e 2, del codice penale, sia di applicazione necessaria, e che sia parimenti necessario valutare se il risultato pratico cui condurrebbe l'applicazione della norma al caso concreto, alla luce del calcolo della pena irrogabile, sia suscettibile di contrasto con il dettato costituzionale.

3. Sulla non manifesta infondatezza.

3.1. Inquadramento della fattispecie.

La rapina, reato complesso, è figura di reato plurioffensiva, inserita nel Capo I del Titolo XIII del Libro II del Codice penale, dedicato ai delitti contro il patrimonio mediante violenza alle persone o alle cose; è fattispecie posta a tutela dei beni giuridici del patrimonio, dell'incolumità fisica (nel caso di condotta perpetrata con violenza) e della libertà morale (nel caso di condotta perpetrata con minaccia). La pluralità ed importanza dei beni tutelati rende conto del suo trattamento sanzionatorio più severo rispetto a quello delle singole fattispecie che la compongono (furto, violenza privata).

L'attuale cornice edittale prevista per il reato base, nella sua forma propria (comma 1) o impropria (comma 2), è la risultante di una serie di interventi normativi volti ad inasprire progressivamente le pene per i reati contro il patrimonio, per contrastare la diffusione degli stessi: dall'originaria previsione di una pena da tre a dieci anni di reclusione e da 5.000,00 a 20.000,00 lire, si è giunti, per effetto dell'art. 1. comma 8, legge n. 103/2017, alla pena da quattro a dieci anni di reclusione e da 927,00 a 2.500,00 euro di multa, e, infine, per effetto dell'art. 6, comma 1, lettera a), legge n. 36/2019, alla pena odierna, da cinque a dieci anni di reclusione e da 927,00 a 2.500,00 euro di multa.

La comminazione di una medesima pena tanto per la fattispecie di rapina c.d. propria quanto per quella di rapina c.d. impropria è stata ritenuta dalla Corte costituzionale non in contrasto con gli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione in due occasioni (Corte costituzionale, sentenza n. 190/2020 e Corte costituzionale, ordinanza n. 111/2021).

Le pene per la fattispecie aggravata in base alle aggravanti speciali di cui al comma 3 sono significativamente superiori: da sei a venti anni di reclusione e da 2.000,00 a 4.000,00 euro per la fattispecie monoaggravata di cui al comma 3 e da sette a venti anni di reclusione e da 2.500,00 a 4.000,00 euro per la fattispecie pluriaggravata di cui al comma 4.

— L'art. 3, comma 27, lettera b), legge n. 94/2009 ha poi inserito, al co. 5, la previsione di un bilanciamento anomalo di talune delle circostanze aggravanti previste al comma 3, che derogano al normale giudizio di comparazione, essendo previsto il divieto di prevalenza o equivalenza delle circostanze attenuanti, ad eccezione di quella di cui all'art. 98 del codice penale, sulle stesse.

Ritiene questo Tribunale che la previsione normativa in questione sia sospetta di costituzionalità tanto con riguardo all'art. 3 della Costituzione, quanto con riguardo all'art. 27, commi 1 e 2, della Costituzione.



3.2. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Ad avviso del Tribunale, emergono profili di irragionevolezza intrinseca della fattispecie e di irragionevolezza per disparità di trattamento rispetto a fattispecie omogenee.

3.2.1. Con riguardo al primo profilo, non si ignora il principio secondo cui, nella scelta della cornice edittale di pena delle fattispecie criminali, il legislatore gode di ampia discrezionalità (*cf.* ad es. Corte costituzionale n. 161/2009, Corte costituzionale n. 324/2008, Corte costituzionale n. 22/2007, Corte costituzionale n. 394/2006); tuttavia, la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 343/1993, ha progressivamente riconosciuto la possibilità di un sindacato sulla sproporzione della pena prevista, rilevando che «... il rispetto del principio di eguaglianza, quale è configurato nell'art. 3 della Costituzione, comporta che la regola della proporzionalità in esso implicita debba esser valutata "in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita"» (Corte costituzionale, sentenza n. 343/1993, punto 5 del *Considerato in diritto*).

La Corte ha dunque riconosciuto che «...la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità "intrinseca" della pena, che - ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017, n. 148 del 2016) - valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali (per una recente giustapposizione tra i due modelli di sindacato, sentenza n. 112 del 2019, *Considerato in diritto*, rispettivamente punti 8.1.2. e 8.1.3.)» (Corte costituzionale, sentenza 284/2019, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

Nel caso di specie, deve rilevarsi che, come appare evidente dalla pur sommaria esposizione effettuata in precedenza, il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore è di notevole rigore; volendosi concentrare l'attenzione, in questa sede, sulla fattispecie base - essendo quella che deve essere applicata al giudizio *a quo*, nel quale non è contestata, nemmeno in fatto, alcuna delle aggravanti speciali di cui al comma 3 dell'art. 628 del codice penale - il minimo edittale, per il caso di condotte che, secondo i parametri di cui all'art. 133 del codice penale, devono considerarsi di minore gravità, è di anni cinque di reclusione ed euro 927,00 di multa.

La considerevole asprezza di tale pena, anche solo in astratto, è immediatamente percepibile laddove si ponga mente al fatto che, qualora il reato non sia circostanziato in senso attenuativo ovvero qualora l'effetto temperatore delle circostanze attenuanti, in ipotesi riconosciute, sia stato neutralizzato dal bilanciamento con circostanze aggravanti diverse da quelle di cui al comma 3 dell'art. 628 del codice penale (ad es. dal bilanciamento con la recidiva), l'entità della sanzione (non inferiore, dunque, a cinque anni di reclusione) è tale da precludere tanto l'accesso in sede di cognizione alle c.d. pene alternative di cui all'art. 20-*bis* del codice penale, introdotte dal d.lgs. 150/2022, quanto in sede di esecuzione l'accesso immediato alle misure alternative alla detenzione di cui al Capo VI del Titolo I della legge n. 354/1975, comportando dunque l'accesso diretto al carcere da parte del condannato.

Come si è già osservato in sede di valutazione della rilevanza, poi, anche nel caso di specie e nell'ipotesi in cui siano riconosciute le attenuanti di cui all'art. 62, comma 1, n. 4) e 62-*bis* del codice penale, la pena risultante dalle rispettive riduzioni, operate nella massima estensione consentita di un terzo per ciascuna circostanza, rimarrebbe superiore alla ordinaria soglia di concedibilità dei c.d. benefici di legge, essendo pari ad anni due, mesi due e giorni venti di reclusione ed euro 412,00 di multa.

Segue a quanto fin qui rilevato che, anche nei casi di minima offensività per i beni giuridici protetti, valorizzata anche tramite il ricorso alle circostanze attenuanti previste dall'ordinamento, la commissione di un reato di rapina, propria o impropria, comporta in ogni caso l'irrogazione di una pena di tale severità da risultare ostativa all'accesso ad istituti premiali di sicura rilevanza nell'ottica rieducativa del reo (ciò che consente di evidenziare anche un profilo di contrasto con l'art. 27 della Costituzione, come sarà meglio illustrato successivamente); donde la censura di irragionevolezza intrinseca della fattispecie.

3.2.2. Con riguardo al secondo profilo evidenziato, non può non farsi riferimento alle fattispecie di cui agli articoli 629 e 630 del codice penale, dichiarate costituzionalmente illegittime proprio nella parte in cui non prevedono un'attenuante per i casi di lieve entità della condotta.

Giova ripercorrere brevemente l'evoluzione delle fattispecie in questione.



Viene in rilievo innanzitutto l'art. 630 del codice penale, reato plurioffensivo volto alla tutela dei beni giuridici del patrimonio (dove la sua collocazione nel Titolo XIII del Libro II del codice penale) e della libertà individuale. Si tratta di fattispecie oggetto di plurimi interventi del legislatore, anche in ottica emergenziale (v. articoli 5 e 6, legge n. 497/1974; art. 2, decreto-legge n. 59/1978, convertito in legge con modificazioni, dalla legge n. 191/1978; art. 1, legge n. 894/1980), che hanno condotto ad una cornice edittale di notevole asprezza, essendo prevista, per l'ipotesi criminosa di base, la pena della reclusione da venticinque a trenta anni; pena destinata a lievitare ulteriormente in caso di ipotesi aggravate, fino a giungere alla soglia di durata massima della reclusione (trenta anni) per il caso di reato aggravato dall'evento morte (non voluto), e fino a sfociare nell'ergastolo per il caso di causazione (volontaria) della morte della persona offesa.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 68/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 del codice penale «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

A tale risultato, il Giudice delle leggi è giunto tramite la comparazione della fattispecie criminosa di cui all'art. 630 del codice penale con quella di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione di cui all'art. 289-*bis* del codice penale, pure oggetto di interventi legislativi in ottica emergenziale e pure caratterizzata da un trattamento sanzionatorio di eccezionale rigore. Ravvisando molteplici analogie nelle due figure criminali e nella relativa disciplina normativa, la Corte riteneva lesiva dell'art. 3 della Costituzione la mancata previsione, per la fattispecie di cui all'art. 630 del codice penale, di un'attenuante a effetto comune per i casi di lieve entità, analoga a quella prevista dall'art. 311 del codice penale per la fattispecie di cui all'art. 289-*bis*.

Lo *step* successivo ha coinvolto il reato di estorsione di cui all'art. 629 del codice penale, delitto plurioffensivo volto a tutelare il bene del patrimonio e quello della libertà morale della p.o.

Anche la fattispecie in questione è stata oggetto di plurimi interventi normativi volti ad inasprire il trattamento sanzionatorio originario fino a giungere a quello attuale. In particolare, l'art. 8, decreto-legge n. 419/1991, convertito in legge n. 172/1998, ha disposto l'innalzamento del minimo edittale della pena dall'originaria previsione della pena da tre a cinque anni di reclusione (minimo ancora vigente), con il dichiarato intento di escludere che, grazie all'applicazione della circostanza attenuante del lucro di speciale tenuità di cui all'art. 62, comma 1, n. 4), del codice penale, il reo potesse accedere al beneficio della sospensione condizionale della pena, rientrando tale obiettivo nel quadro della politica criminale volta al contrasto del fenomeno mafioso, cui il reato di estorsione era spesso riconducibile.

La valorizzazione della ratio *legis* esposta ha indotto la Corte costituzionale, con ordinanze nn. 368/1995 e 460/1997, a rigettare q.l.c. vertenti sull'asserita illegittimità costituzionale dell'innalzamento del minimo edittale della fattispecie in questione.

Con q.l.c. sollevate dal Tribunale di Roma e dal Tribunale di Firenze, tuttavia, la Corte era in tempi più recenti investita della questione (non dell'illegittimità del minimo edittale di pena *tout court*, bensì) dell'illegittimità della mancata previsione di una circostanza attenuante speciale per il reato di estorsione, che consentisse al giudice di applicare un trattamento sanzionatorio più mite per i casi di minore gravità.

La Corte si pronunciava nel senso della fondatezza delle q.l.c. sollevate dai remittenti.

Richiamando il precedente rappresentato dalla sentenza n. 68/2012, oltre che un analogo ragionamento giuridico seguito nella sentenza n. 244/2022 in tema di sabotaggio militare, e sottolineando dunque la necessità di consentire al giudice di valorizzare indici che rendessero ingiustificato un trattamento sanzionatorio di rigore elevato a fronte di fatti di obiettiva scarsa gravità, la Corte rilevava che «... la mancata previsione di una «valvola di sicurezza» che consenta al giudice di moderare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto estorsivo, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza» (Corte costituzionale, sentenza n. 120/2023, punto 7.6 del Considerato in diritto). Il Giudice delle leggi, infatti, riscontrava che, similmente all'art. 630 del codice penale, anche la fattispecie di cui all'art. 629 del codice penale era suscettibile di includere nel proprio ambito applicativo ««episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza», in particolare «per la più o meno marcata «occasionalità» dell'iniziativa delittuosa», oltre che per la ridotta entità dell'offesa alla vittima e la non elevata utilità pretesa»: episodi, dunque, in relazione ai quali l'irrogazione di una pena in misura pure pari al minimo edittale sarebbe risultata sproporzionata, oltre che - sottolineava pure la Corte - in contrasto con il principio rieducativo della pena di cui all'art. 27 della Costituzione (su cui *infra*).



Per tale ragione, la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 del codice penale per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui non prevedeva che la pena da esso comminata fosse diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità.

Orbene, si ritiene che le ragioni di fondo che hanno indotto il Giudice delle leggi a dichiarare l'incostituzionalità delle due fattispecie criminosi testé menzionate, nella parte in cui non prevedevano una circostanza attenuante per i casi di lieve entità, siano estensibili anche all'oggetto della presente questione di legittimità. Molteplici sono, infatti, le analogie tra le due figure di reato oggetto di censura da parte della Corte costituzionale e quella all'esame di questo Giudice remittente. Innanzitutto, quanto al bene protetto, anche l'art. 628 del codice penale è fattispecie criminosa plurilesiva, non volta unicamente alla tutela del patrimonio, ma anche di beni che attengono alla persona, quali l'incolumità individuale (caso della rapina c.d. propria) e la libertà morale (caso della rapina c.d. impropria), esattamente come l'art. 630 del codice penale è posto a presidio, oltre che del patrimonio, della libertà personale e l'art. 629 del codice penale della libertà morale. Significativa, al riguardo, la collocazione dei reati in questione nel Capo I del Titolo XIII del Libro II del Codice, dedicato ai delitti contro il patrimonio con violenza alle cose o alle persone, e nemmeno casuale appare la circostanza che i tre reati siano contigui, essendo evidente l'importanza dedicata dal legislatore ai rispettivi beni protetti.

In secondo luogo, anche il delitto di rapina è stato oggetto di plurimi interventi normativi volti ad inasprire il trattamento sanzionatorio di tale figura criminosa; concentrando l'attenzione sulla pena per la fattispecie base, l'originaria cornice edittale (da tre a dieci anni di reclusione e da euro 516,00 ad euro 2.065,00 di multa) è stata ampliata dapprima dalla legge n. 103/2017, che l'ha portata ad un intervallo tra quattro e dieci anni e tra euro 927,00 ed euro 2.500,00, e, da ultimo, dalla legge n. 36/2019, che, intervenendo soltanto sulla componente detentiva, ha condotto all'attuale intervallo da cinque a dieci anni; da notarsi che entrambi gli interventi evidenziati hanno operato sul minimo edittale, elevandolo oltre la soglia dei tre anni concepita dal legislatore del 1930. La logica è dunque, anche in questo caso, quella di una risposta normativa di particolare rigore di fronte all'allarme sociale generato dalla tipologia di reato in questione: l'innalzamento del minimo edittale è significativo nel senso di manifestare l'intento del legislatore di colpire con maggiore fermezza tutti i possibili casi di rapina e non solo quelli di maggiore gravità (ciò che avrebbe invece richiesto un intervento sul massimo della pena).

Va peraltro sottolineato, in questa prospettiva, che l'inasprimento del trattamento sanzionatorio della rapina non è fenomeno isolato, ma si pone appunto in linea di continuità con un atteggiamento di marcato rigore del legislatore nei confronti dei delitti contro il patrimonio, che ha condotto ad un generale innalzamento della cornice edittale di questa tipologia di reati (coinvolgente, oltre alle già menzionate fattispecie di estorsione e sequestro di persona a scopo di estorsione e alla odierna fattispecie di rapina, anche i delitti di furto aggravato *ex* art. 625 del codice penale e di furto in abitazione *ex* art. 624-*bis* del codice penale), al punto che la Corte costituzionale ha rilevato che «...proprio considerando il complesso degli interventi in cui gli aumenti di pena ora in questione si inseriscono, questa Corte non può esimersi dal rilevare che la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante. Essa richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato» (Corte costituzionale, sentenza n. 190/2020, punto 7.2. del Considerato in diritto, con affermazione ribadita in Corte costituzionale, ordinanza n. 111/2021).

In terzo luogo, anche il reato di rapina, benché strutturato diversamente rispetto alle fattispecie di cui agli articoli 629 e 630 del codice penale, contiene una micro-disciplina che ricalca alcuni punti fermi stabiliti dal legislatore per le figure criminosi in questione, e consistente in un trattamento sanzionatorio di base di marcata severità, reso notevolmente più aspro per il caso di aggravanti speciali (art. 628, comma 3, del codice penale), e in un meccanismo di bilanciamento anomalo di circostanze eterogenee, che deroga al normale giudizio di comparazione di cui all'art. 96 del codice penale, sempre nell'ottica del rigore della risposta punitiva alla commissione del fatto; tutto ciò evidenzia, dunque, una fattispecie delittuosa che si staglia all'interno dei reati contro il patrimonio e che si distanzia da altri reati che, pur se puniti in maniera severa (si pensi ad es. al caso del furto aggravato nelle ipotesi di cui all'art. 625 del codice penale), non godono di una regolamentazione così peculiare e marcatamente repressiva.

Ad avviso di questo Tribunale, pertanto, i numerosi punti di contatto tra le figure criminosi di cui agli articoli 628, 629 e 630 del codice penale ne evidenziano la sostanziale omogeneità normativa, ciò che non può non comportare il divieto, per il legislatore, di un trattamento ingiustificatamente diversificato, pena la violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione, costantemente e condivisibilmente inteso come divieto di arbitraria differenziazione (*cfr.* per tutti Corte costituzionale, sentenza n. 15/1960, Corte costituzionale, sentenza n. 96/1980, Corte costituzionale, sentenza n. 340/2004).



Così, con riguardo al delitto di rapina di cui all'art. 628 del codice penale, se il legislatore rimane libero di stabilire la cornice edittale che ritiene più opportuna e di rispondere con un inasprimento del trattamento punitivo per rispondere ad istanze di protezione sociale, incontra ad avviso di questo Tribunale dei limiti con riguardo alla risposta sanzionatoria prevista per i casi di minima gravità, che non possono essere assoggettati tout court alla pena di notevole rigore predisposta dal legislatore ma richiedono un temperamento. Tale temperamento, tuttavia, non può consistere in un abbattimento per via pretoria del minimo edittale della pena, rimesso alla decisione del legislatore, ma deve essere rappresentato, similmente a quanto avviene appunto per i reati di cui agli articoli 629 e 630 del codice penale come risultanti a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, dall'introduzione di una circostanza attenuante, che consenta al giudice di tener conto di elementi fattuali anche ulteriori rispetto a quelli presi in considerazione dall'art. 133 del codice penale al fine di meglio adattare la pena irroganda alle specificità del caso concreto.

La soluzione prospettata si rivela coerente, oltre che con le citate pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale sugli articoli 629 e 630 del codice penale, anche con il principio, affermato dalla stessa Corte, secondo cui, «fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena (sentenza n. 148 del 2016), l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018). Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, tra cui massimamente la libertà personale, incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore» (Corte costituzionale, sentenza n. 40/2019, punto 4.2. del Considerato in diritto); l'introduzione di una circostanza attenuante, dunque, può ben essere considerata una «previsione sanzionatoria» che, nel rispetto della scelta del legislatore orientata ad una cornice punitiva di particolare rigore, restituisca tuttavia al sistema una coerenza di fondo, improntata come si è visto al rispetto di esigenze costituzionalmente rilevanti.

Nel caso delle fattispecie di cui all'art. 629 e 630 del codice penale, la pronuncia di illegittimità costituzionale additiva del Giudice delle leggi, come si è visto, ha introdotto una circostanza attenuante ad effetto comune per i casi in cui «per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»: stante dunque la rilevata necessità di garantire lo stesso trattamento alla fattispecie di cui all'art. 628 del codice penale sotto l'aspetto del temperamento del trattamento sanzionatorio, si rende necessario, nell'opinione di questo remittente, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, commi 1 e 2, del codice penale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la pena comminata per il reato di rapina sia diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

3.3. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 27, comma 1, della Costituzione.

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale della norma oggetto della presente q.l.c. in relazione al principio di colpevolezza di cui all'art. 27, comma 1, della Costituzione, quale espressione del principio di personalità della responsabilità penale, il quale presuppone che la pena irroganda sia proporzionata al disvalore oggettivo del fatto e alla rimproverabilità soggettiva dello stesso all'agente, risolvendosi altrimenti in una forma di responsabilità oggettiva, non ammessa nell'ordinamento proprio in ragione del dettato costituzionale.

In tale prospettiva, il Giudice delle leggi ha sottolineato l'importanza dell'individualizzazione del trattamento sanzionatorio, sottolineando che «... questa Corte ha affermato che «l'individualizzazione» della pena, in modo da tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, si pone come naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali» così da rendere «quanto più possibile “personale” la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma; [...] e quanto più possibile “finalizzata” nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 50 del 1980).

Pare dunque che la previsione di una fattispecie penale punita con sanzione di particolare gravità, che non consenta al contempo al Giudice la necessaria individualizzazione della risposta punitiva, mediante la predisposizione di strumenti idonei a tal fine, si ponga in contrasto con il principio ricavabile dal parametro costituzionale sopra menzionato.

In tale prospettiva, si ritiene che le circostanze attenuanti attualmente vigenti non siano in grado di cogliere appieno gli aspetti del caso concreto che possano incidere sul disvalore della condotta: l'attenuante di cui all'art. 62, comma 1, n. 4), del codice penale, infatti, consente di prendere in considerazione soltanto uno dei potenziali aspetti che incidono sulla gravità del fatto, attinente all'aspetto economico dello stesso; l'art. 62-bis del codice penale perché, pur



potendo abbracciare una vasta serie di elementi, anche estranei al fatto in senso stretto, finirebbe per essere piegato ad una funzione che non gli è propria, vale a dire quella di supplire all'assenza di un'attenuante speciale ritagliata precipuamente su caratteristiche del fatto.

La segnalata lacuna, che inibisce l'accesso ad un trattamento sanzionatorio più mite rispetto a quello prefigurato, in astratto, dal legislatore, può essere utilmente sanata mediante l'inserimento di una circostanza attenuante speciale, simile a quella già introdotta in via pretoria per le fattispecie contigue di cui agli articoli 629 e 630 del codice penale, che possa consentire una risposta punitiva il più possibile ritagliata sulle peculiarità del caso concreto.

3.4. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 27, comma 3, della Costituzione.

Il Tribunale remittente dubita della legittimità costituzionale della norma oggetto del giudizio anche in relazione al verosimile contrasto con l'art. 27, comma 3, della Costituzione, sotto il profilo della finalità rieducativa della pena.

La Corte costituzionale ha riconosciuto più volte che la sproporzione della pena è suscettibile di compromettere la finalità rieducativa della stessa, costituzionalmente imposta, affermando che «... allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017), in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (Corte costituzionale, sentenza 40/2019, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Non sembra esservi dubbio, in tale prospettiva, che la previsione, da parte del legislatore, di una pena che, pur applicata nel minimo edittale di anni cinque di reclusione, si presenti manifestamente sproporzionata all'oggettiva gravità del fatto, senza la possibilità di valorizzare elementi del caso concreto in grado di ricondurre ad equità il trattamento sanzionatorio, ritagliandolo sul fatto realmente avvenuto e rifuggendo l'astratta e rigida valutazione di gravità effettuata dal legislatore, non possa che essere percepita come vessatoria dal reo, con ovvio riflesso sulla capacità della pena stessa di porsi alla base di un trattamento rieducativo al quale il condannato presti volontariamente adesione. A ciò deve aggiungersi la circostanza che, come si è in precedenza evidenziato, l'asprezza del trattamento sanzionatorio è tale da riflettersi anche sulle possibilità di accesso del reo ad istituti di sicura rilevanza nell'ottica rieducativa e risocializzante del reo, come - in sede di cognizione - il beneficio della sospensione condizionale della pena e quello della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, nonché, in caso di condanna a pena superiore a quattro anni di reclusione (irrogabile nell'ipotesi di reato non circostanziato in senso attenuativo o con effetto attenuativo paralizzato dal giudizio di bilanciamento), le pene c.d. sostitutive di cui all'art. 20-*bis* del codice penale, e - in sede esecutiva, e sempre per il caso di condanna a pena superiore ai quattro anni di reclusione - le misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario vigente (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà). Appare di tutta evidenza come la preclusione della possibilità di beneficiare di tali istituti, anche per i casi di reati di scarsissima gravità, si riveli alquanto pregiudizievole per l'efficacia rieducativa in concreto della pena.

Anche in questo caso, si ritiene pertanto che la soluzione debba orientarsi non nel senso dell'abbattimento del minimo edittale previsto dal legislatore, ma nell'introduzione di quella «valvola di sicurezza» che consenta al giudice di irrogare in concreto una pena il più possibile adeguata alle caratteristiche del fatto oggetto del giudizio.

4. Sull'impossibilità di adottare un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione.

Non si rivela possibile, per questo Tribunale, adottare un'interpretazione della norma censurata che sia conforme a Costituzione: il vizio di incostituzionalità rilevato non può essere risolto in via ermeneutica, richiedendo alternativamente la modifica della cornice edittale del reato di cui all'art. 628 del codice penale, ovvero - soluzione ritenuta piuttosto praticabile in questa sede per le ragioni esposte - l'introduzione di una nuova circostanza attenuante, ma il principio di soggezione del giudice alla legge di cui all'art. 101 della Costituzione ed il principio di stretta legalità in materia penale di cui all'art. 25 della Costituzione impediscono al giudice tanto di intervenire sulla cornice edittale stabilita dal legislatore, quanto di introdurre circostanze del reato che non siano espressamente disciplinate, pur se favorevoli all'imputato.



Si ritiene dunque che, qualora si riveli fondato il sospetto di incostituzionalità della norma oggetto del presente rinvio, sia necessario l'intervento di una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, nella direzione già illustrata in precedenza.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23, legge n. 87/1953,

solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27, commi 1 e 3, della Costituzione, dell'art. 628, commi 1 e 2, del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena ivi comminata possa essere diminuita, in misura non eccedente un terzo, quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità;

dichiara sospeso il processo a qua ed il decorso della prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale dinanzi alla Corte costituzionale;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dà atto che la presente ordinanza è stata letta in udienza e deve considerarsi dunque notificata ai soggetti presenti ai sensi dell'art. 148, comma 2, del codice di procedura penale;

manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Modena, 14 dicembre 2023

Il Giudice: PERRONE

24C00033

N. 29

*Ordinanza del 13 febbraio 2024 del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria
sul ricorso proposto da D. G. contro la Provincia di Perugia*

Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente – Norme della Regione Umbria – Istituzione del ruolo dei conducenti adibiti a servizi pubblici non di linea – Requisiti per l'iscrizione – Previsione che l'aspirante deve dimostrare di esser residente in uno dei comuni della Regione Umbria.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), art. 6, comma 1, lettera i), aggiunta dall'art. 1 della legge regionale 3 marzo 2000, n. 15 (Integrazione della L.R. 14 giugno 1994, n. 17. Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER L'UMBRIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 562 del 2023, proposto dal sig. D. G., rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Luigi Machiavelli, Mauro Tronci e Giulio Steri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giovanni Luigi Machiavelli in Cagliari, via Pontano, 3;



contro Provincia di Perugia, non costituita in giudizio;
per l'annullamento

- del provvedimento adottato nella seduta del. dalla Commissione provinciale per la formazione e la conservazione dei ruoli dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea della Provincia di Perugia, di cui alla l.r. n. 17 del 1994, comunicato al ricorrente con nota del , con il quale è stata respinta la domanda proposta dal medesimo e acquisita al protocollo dell'Ente n. del. , per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, di cui all'art. 6 della l. 15 gennaio 1992, n. 21;

- *in parte qua*, del Regolamento per la Disciplina dell'Attività della Commissione provinciale per la formazione e la conservazione dei ruoli di cui all'art. 4 della l.r. 14 giugno 1994, n. 17, approvato, con provvedimento di estremi non conosciuti, dalla Provincia di Perugia;

- di ogni altro atto o provvedimento presupposto, consequenziale o, comunque, connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2024 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Fatti di causa.

Il ricorrente D. G. ha agito per l'annullamento del provvedimento del. con cui la Commissione provinciale per la formazione e la conservazione dei ruoli dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea della Provincia di Perugia – istituita ai sensi della l.r. n. 17 del 1994 – ha respinto la domanda dallo stesso proposta per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, di cui all'art. 6 della l. 15 gennaio 1992, n. 21. Parte ricorrente ha, altresì, gravato, *in parte qua*, il Regolamento per la disciplina dell'attività della Commissione provinciale per la formazione e la conservazione dei ruoli approvato dalla Provincia di Perugia ai sensi dell'art. 4 della l.r. 14 giugno 1994, n. 17.

Riferisce in punto di fatto il ricorrente di aver chiesto, con domanda acquisita al protocollo della Provincia di Perugia con il n. del. , di sostenere l'esame per essere iscritto nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea di cui all'art. 6 della l. 15 gennaio 1992, n. 21.

Con nota del., il Presidente della Commissione provinciale per la formazione e la conservazione dei ruoli della Provincia di Perugia ha comunicato all'odierno ricorrente che, nella seduta del. , la medesima Commissione ha deliberato la non ammissione dello stesso a sostenere l'esame in quanto privo del «requisito della residenza in uno dei Comuni della Regione dell'Umbria, come previsto dalla l.r. 17/94 s smi - art. 6 comma 1 lett. i ed all'art. 2, comma 2, lett. b) del Regolamento provinciale in materia».

Con un unico motivo in diritto, il ricorrente lamenta l'illegittimità del gravato diniego e della previsione del regolamento provinciale ivi richiamata, derivata dalla illegittimità della previsione legislativa regionale laddove richiede il requisito della residenza in uno dei Comuni della Regione Umbria.

Lamenta il ricorrente di essere stato escluso unicamente per la mancanza del requisito della residenza in Umbria, previsto dalla legge regionale e dal regolamento provinciale, ma non dalla legge quadro nazionale; tale requisito, ad avviso di parte ricorrente, sarebbe illegittimamente introdotto dalla disciplina regionale, che si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con la normativa europea, nello specifico con l'art. 49 TFUE e l'art. 14 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE.

La Provincia di Perugia non si è costituita in giudizio; nondimeno il contraddittorio deve ritenersi integro, essendo stato il ricorso ritualmente notificato.

All'udienza pubblica del 9 gennaio 2024, udito il difensore di parte ricorrente, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. I presupposti processuali e le condizioni dell'azione del giudizio *a quo*.

Preliminarmente, il Collegio ritiene che la questione oggetto della presente ordinanza rientri nella giurisdizione del giudice amministrativo. Con il ricorso di cui trattasi, infatti, è stata esercitata, ai sensi dell'art. 29 cod. proc. amm., l'azione di annullamento di un provvedimento amministrativo di rigetto della domanda di ammissione all'esame di ido-



neità per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto non di linea. Detta azione è riservata alla cognizione del giudice amministrativo in quanto rivolta avverso un provvedimento rispetto al quale l'istante è titolare di una posizione di interesse legittimo.

Rileva, inoltre, il Collegio che non sono state eccepite né appaiono rilevabili d'ufficio questioni in rito.

Il ricorso, pertanto, stante la ritualità della notifica e, più in generale, il rispetto dei termini processuali, è da ritenersi ammissibile e non si presenta allo stato suscettibile di definizione in rito.

3. I dubbi di legittimità costituzionale.

Il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della Regione Umbria n. 17 del 1994, come risultante a seguito dell'art. 1 della l.r. 3 marzo 2000, n. 15, sebbene in termini parzialmente differenti da quelli prospettati dalla parte ricorrente, ossia con riferimento all'art. 3 (canone di ragionevolezza e proporzionalità), e all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost. – nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla l. cost. n. 3 del 2001 – per violazione della norma interposta di cui all'art. 6 della l. n. 21 del 1992, come specificato nei successivi paragrafi.

4. Sulla rilevanza della questione.

Giova, in primo luogo, richiamare il quadro normativo di riferimento. Il trasporto di persone con autoservizi non di linea è disciplinato, a livello nazionale, dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 “Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”, che, per quanto in questa sede interessa, all'art. 6 prevede l'istituzione di apposito “ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea” presso le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura. E' espressamente previsto quale «requisito indispensabile per l'iscrizione nel ruolo il possesso del certificato di abilitazione professionale previsto dall'ottavo e dal nono comma dell'articolo 80 del testo unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, come sostituito dall'articolo 2 della legge 14 febbraio 1974, n. 62, e successivamente modificato dall'articolo 2 della legge 18 marzo 1988, n. 111, e dall'articolo 1 della legge 24 marzo 1988, n. 112» (comma 2).

Ai sensi del terzo comma del medesimo art. 6, «l'iscrizione nel ruolo avviene previo esame da parte di apposita commissione regionale, che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica».

È specificato nei successivi commi che: «5. L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente. 6. L'iscrizione nel ruolo è altresì necessaria per prestare attività di conducente di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea in qualità di sostituto del titolare della licenza o dell'autorizzazione per un tempo definito e/o un viaggio determinato, o in qualità di dipendente di impresa autorizzata al servizio di noleggio con conducente o di sostituto a tempo determinato del dipendente medesimo».

Nell'ambito delle competenze regionali previste all'art. 4 della citata l. n. 21 del 1992, la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la l.r. 14 giugno 1994, n. 17, recante appunto “Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea”. Nella sua attuale formulazione, l'art. 4 della l.r. n. 17 del 1994 prevede che l'esame per l'iscrizione nei ruoli dei conducenti previsto dal citato art. 6, comma 3, della l. n. 21 del 1992 avvenga davanti ad apposita commissione provinciale, che, tra l'altro, è tenuta a valutare che i candidati abbiano anche il possesso di specifici requisiti di accesso.

I requisiti di iscrizione al ruolo – e conseguentemente per l'accesso all'esame – sono indicati al primo comma dell'art. 6 della l.r. n. 17 del 1994, il quale, alla sua lettera *i*) (introdotta dall'art. 1 della l.r. 3 marzo 2000, n. 15), include anche quello di «essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria».

Per l'applicazione della legge regionale, la Provincia di Perugia ha adottato il “Regolamento per la disciplina dell'attività della Commissione provinciale per la formazione e la conservazione dei ruoli di cui all'art. 4 della l.r. 14 giugno 1994, n. 17”, che all'art. 2, comma 2, lett. *b*), richiede, quale requisito per l'accesso al ruolo dei conducenti, quello di essere «residenti in uno dei Comuni della Regione Umbria».

Posto quanto sopra, come emerge dalla seppur sommaria ricostruzione dei motivi in diritto, le censure mosse dalla parte ricorrente fanno discendere l'illegittimità del regolamento provinciale e del provvedimento di non ammissione all'esame per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea in via derivata dalla illegittimità della disposizione legislativa regionale, posta a fondamento del diniego.



Pertanto, il *petitum* su cui questo T.A.R. è chiamato a pronunciarsi – annullamento del diniego di ammissione all'esame propedeutico all'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea – è separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare (*cf.*, *ex multis*, Corte cost. n. 160 del 2023; Id. n. 269 del 2022; Id. n. 35 del 2017), nondimeno il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa.

5. Sulla non manifesta infondatezza e sull'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme.

5.1. In primo luogo, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della citata previsione legislativa regionale laddove nel porre quale requisito per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (e conseguentemente per l'accesso al relativo esame di ammissione) la residenza in un Comune dell'Umbria – requisito non previsto dalla legge nazionale – introduce una limitazione alla concorrenza, andando a ledere la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Risulta, difatti, in tal modo preclusa a tutti i non residenti in Umbria la possibilità di accedere all'iscrizione al richiamato ruolo, requisito indispensabile tanto per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, che per prestare attività di conducente di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea in qualità di sostituto del titolare della licenza o dell'autorizzazione per un tempo definito e/o un viaggio determinato, nonché in qualità di dipendente di impresa autorizzata. La previsione regionale si traduce, pertanto, in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, comportando una compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

Pronunciandosi in tema di autoservizi pubblici non di linea, la Corte costituzionale ha già affermato che «definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 265). In tale pronuncia, riguardante una legge della Regione Piemonte che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC, la Corte (richiamando la propria sentenza 17 febbraio 2016, n. 30) ha ribadito che «rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio d[elle] attività [economiche] e gli interessi pubblici con esso interferenti».

Sempre a proposito di una disposizione della Regione Piemonte in tema di NCC, la Corte costituzionale ha avuto modo, inoltre, di precisare che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso «definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (Corte cost., n. 30/2016, cit.).

5.2. La disposizione regionale appare, altresì, violativa dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», ponendosi in contrasto con i principi fissati dalla legge quadro statale; difatti, la disciplina regionale umbra impone un requisito di accesso all'iscrizione nel ruolo della figura professionale in esame ulteriore e non contemplato dalla norma interposta di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992. Secondo la giurisprudenza costituzionale, per il suo carattere necessariamente unitario, spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (*cf.* sentenze n. 209 del 2020 e n. 98 del 2013), circostanza che non ricorre nel caso in esame.

5.3. Posto quanto sopra, osserva il Collegio che la previsione legislativa regionale impugnata risulta contrastare anche con il parametro costituzionale dell'art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione antecedente alla modifica di cui alla l. cost. n. 3 del 2001, pertanto vigente al momento dell'introduzione del contestato requisito della lettera i) nel primo comma dell'art. 6 della l.r. n. 17 del 1994 da parte dell'art. 1 della l.r. n. 15 del 2000, essendo il Legislatore regionale intervenuto in materia di competenza concorrente (materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» in cui la legislazione statale puntualmente ricomprendeva «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci», *cf.* art. 84 d.P.R. n. 616 del 1977) violando i principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

Difatti, come già evidenziato, la legge quadro n. 21 del 1992 – che si pone nel caso di specie come norma interposta – all'art. 6, pur demandando alle Regioni la definizione dei criteri per l'ammissione nel ruolo dei conducenti di



veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, non annovera la residenza tra i requisiti di idoneità per l'iscrizione al medesimo ruolo, ricollegando l'accesso allo stesso a requisiti di affidabilità e professionalità (*cf.* art. 6, commi 2 e 3, l. n. 21 del 1992). Anche in tale ulteriore prospettiva restano validi i già richiamati principi esplicitati dalla Corte costituzionale nelle sentenze evidenziate nei § 5.1. e 5.2. con particolare riferimento alla riserva statale, da un lato, sull'individuazione del punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (con riflessi sulla libertà dell'iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost.) e, dall'altro, sull'individuazione dei profili e titoli abilitanti delle figure professionali.

5.4. La medesima previsione regionale, infine, appare contrastare con il canone di ragionevolezza e proporzionalità (e dunque con l'art. 3 Cost.).

In primo luogo, il requisito della residenza in un Comune dell'Umbria richiesto dalla lettera *i*) del primo comma dell'art. 6, comma 1, l.r. n. 17 del 1994 non appare ispirarsi ad una *ratio* omogenea rispetto agli altri requisiti richiesti dal medesimo articolo – segnatamente «*b*) non aver riportato una o più condanne irrevocabili alla reclusione in misura superiore complessivamente ai due anni per delitti non colposi o di non risultare sottoposto con provvedimento esecutivo ad una delle misure di prevenzione previste dalla normativa vigente. Il requisito si intende soddisfatto quando è intervenuta la riabilitazione; *c*) assenza di provvedimenti di revoca di precedenti autorizzazioni o licenze, di cui alla presente legge; *d*) non appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55; *e*) assolvimento dell'obbligo scolastico; *f*) possesso dell'abilitazione professionale di cui all'art. 116, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per l'iscrizione alle sezioni riservate ai conducenti di autovetture e motocarrozzette; *g*) possesso del titolo professionale, di cui al decreto del Ministero dei trasporti 5 febbraio 1986, per l'iscrizione alla sezione riservata ai conducenti di natanti» – tutti volti all'individuazione in capo al conducente di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea di caratteri di affidabilità e professionalità.

Anche laddove si voglia ritenere che il legislatore regionale, nell'introdurre l'ulteriore e contestato requisito con la l.r. n. 15 del 2000, abbia inteso garantire uno stabile collegamento di coloro che esercitano l'attività di conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea con il territorio nell'ambito con riferimento al quale la licenza è rilasciata e la dimensione territoriale del servizio stesso – in coerenza con la *ratio* delle previsioni poste dalla l. n. 21 del 1992 all'art. 8, comma 3, e 11 per quanto attiene ai servizi di NCC e all'art. 5 bis per il servizio di taxi; *cf.* *ex multis* Corte cost., 26 marzo 2020, n. 56; C.d.S., sez. V, 26 aprile 2018, n. 2539; T.A.R., Trentino-Alto Adige, sez. I, 19 maggio 2020, n. 118 – la gravosità del richiesto requisito della residenza nella Regione Umbria (comportante per l'istante una pluralità di conseguenze civili, amministrative e tributarie) non risulta comunque giustificata e proporzionata alla finalità perseguita. Difatti, tale esigenza di collegamento territoriale ben avrebbe potuto essere soddisfatta con modalità meno gravose o con la previsione di un requisito alternativo quale l'elezione di domicilio.

In tal senso si è orientata la legislazione di settore di altre Regioni. Ad esempio, l'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 58 del 1993 prevedeva per l'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea il requisito dell'«essere residenti ovvero domiciliati in un comune compreso nel territorio della Regione», garantendo con l'alternatività del requisito una maggiore elasticità dello stesso. La Regione Molise, invece – dopo una prima declaratoria di illegittimità costituzionale riferita alla previsione del requisito della residenza da almeno un anno in un comune compreso nel territorio della Regione (*cf.* Corte cost. n. 264 del 2013) – ha optato per il solo requisito del «domicilio professionale nella provincia di Campobasso o di Isernia» (art. 6, comma 1, lett. *l bis*), l. r. n. 25 del 2012, come modificata dall'art. 12 della l.r. n. 5 del 2016).

Al riguardo la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 152 del 2017, ha evidenziato come il requisito del «domicilio professionale» nel territorio regionale richiesto dall'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise n. 5 del 2016 «non configura un elemento comparabile al requisito della residenza da almeno un anno, previsto dalla disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima nella ricordata sentenza n. 264 del 2013. Rileva, in proposito, questa Corte che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 25 del 2012, oggetto della ricordata pronuncia d'illegittimità costituzionale, subordinava l'iscrizione al ruolo dei conducenti ad un requisito di status: la costituzione della sede legale dell'impresa nel territorio regionale e la maturazione del requisito di almeno un anno di residenza nello stesso. La sentenza n. 264 del 2013 ha sottolineato, difatti, che la disposizione favoriva «(per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale [...]», ravvisando in essa una evidente funzione «protezionistica» degli operatori locali, volta a rendere difficoltoso l'accesso al mercato regionale di soggetti «esterni», attraverso un mero elemento di «localizzazione». ... Ben diverse sono le caratteristiche del requisito del mero «domicilio professionale» che, come tale, non presuppone un requisito particolare e non presenta, pertanto, profili lesivi della concorrenza. In tale contesto, la disposizione scrutinata risulta coerente e funzionale alla configurazione e finalità che il legislatore nazionale ha conferito al ruolo dei conducenti. È, difatti, di tutta evidenza la necessità che il soggetto iscritto presso il ruolo provinciale abbia un domicilio professionale nello stesso ambito territoriale in cui intende svolgere la sua attività,



essendo assoggettato al controllo e al mantenimento di tutti i requisiti richiesti da parte della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo in questione. Il collegamento territoriale con la Regione in cui il soggetto è abilitato a svolgere la sua attività trova, dunque, una sua ragionevole motivazione nella natura e caratteristiche del ruolo professionale dei conducenti, per il quale lo stesso legislatore nazionale ha stabilito l'ambito territoriale di svolgimento dell'attività regolata, demandando gli artt. 2, 3, 5 e 5-bis della legge n. 21 del 1992 a regolamenti comunali di definire l'area e le modalità di esercizio. Una volta che il soggetto interessato abbia superato positivamente l'esame presso la Commissione regionale, attestando così la volontà di esercitare l'attività di conducente nella relativa Regione, la previsione del domicilio professionale nel medesimo ambito risulta giustificabile in termini di esigenze di gestione amministrativa del ruolo stesso e del relativo controllo sul mantenimento dei requisiti, anche in funzione delle esigenze di garanzia e tutela dell'utenza».

5.5. L'univocità della previsione legislativa regionale non consente al Collegio di individuare una interpretazione della disposizione citata che consenta di superare gli evidenziati dubbi di legittimità costituzionale.

5.6. Il Collegio non ritiene, invece, condivisibile la diversa prospettazione della parte ricorrente, che individua il parametro violato nell'art. 117, primo comma, Cost., evidenziando il contrasto della previsione regionale con l'art. 49 TFUE e l'art. 14 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE.

Al riguardo va richiamato un consolidato orientamento della giustizia amministrativa che, con riferimento alla questione della violazione dei principi di matrice eurounitaria in tema di concorrenza, ha affermato «che vada esclusa l'incidenza della disciplina nazionale concernente il NCC sui principi di matrice eurounitaria invocati dal ricorrente di primo grado rilevando che «la Corte di Giustizia europea (sez. III), con decisione 13.2.2014 (c-162/12 e 163/12), ha statuito, in via di pregiudizialità, che dette controversie sono irricevibili, atteso che l'art. 49 TFUE (concorrenza) non è applicabile ad attività, come quelle di specie, che non presentano alcun collegamento con una situazione prevista dal diritto comunitario, rappresentando, invece, una questione interna dello Stato in punto di modalità di concessione delle autorizzazioni (cfr. Cons. di Stato, V, 26 aprile 2018, n. 2539)». La Corte di Giustizia, nella sentenza del 13 febbraio 2014 nelle cause riunite C-419/12 e C-420/12 ed aventi ad oggetto proprio il dubbio sollevato a suo tempo dal TAR Lazio sulla compatibilità tra art. 49 TFUE (diritto di stabilimento) e sistema delineato dalla legge n. 21 del 1992 per il rilascio di licenze NCC, ha così accertato la natura locale o regionale delle controversie dichiarando di non essere competente a rispondere nella parte relativa all'interpretazione dell'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento, per la natura non transfrontaliera della questione e dichiarando altresì l'irricevibilità dei quesiti riferiti all'interpretazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione. ... volendo considerare la questione sul piano della libera prestazione di servizi anche la c.d. Direttiva Bolkestein (Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006) all'art. 2 esclude dal suo campo di applicazione proprio i servizi nel settore dei trasporti. Di qui l'ulteriore conferma della natura non transfrontaliera di simili attività» (C.d.S., sez. V, 11 luglio 2022, n. 5756).

Nel caso in esame, pertanto, non ricorre una ipotesi di c.d. doppia pregiudizialità; ad ogni modo, anche con riferimento a tali casi, la Corte costituzionale ha chiarito che, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del TFUE, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, «va preservata l'opportunità di un intervento con effetti erga omnes» della Corte costituzionale «in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato» (Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20; cfr. Id. 14 dicembre 2017 n. 269; Id., 30 luglio 2020, n. 182).

6. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), della legge della Regione Umbria n. 17 del 1994, come risultante a seguito dell'art. 1 della l.r. 3 marzo 2000, n. 15, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione – nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla l. cost. n. 3 del 2001 – per violazione della norma interposta di cui all'art. 6 della l. n. 21 del 1992.

Il Collegio ritiene, quindi, necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

7. Per quanto esposto, deve essere pertanto disposta, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza.



Deve essere, altresì, disposta la sospensione del giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.

Devono essere, infine, ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti l'art. 134, comma 1, della Costituzione, l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione, e all'art. 117, primo comma, della Costituzione nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla l. cost. n. 3 del 2001 (per violazione della norma interposta di cui all'art. 6 della l. n. 21 del 1992), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), della legge della Regione Umbria n. 17 del 1994, come risultante a seguito dell'art. 1 della l.r. 3 marzo 2000, n. 15, e ne rimette la decisione alla Corte costituzionale.

Dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio e al Presidente della Giunta regionale.

Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Daniela Carrarelli, Primo Referendario, Estensore

Davide De Grazia, Referendario

Il Presidente: UNGARI

L'estensore: CARRARELLI

24C00034

N. 30

Ordinanza del 17 febbraio 2023 del Giudice di pace di Nola nel procedimento civile promosso da A. M. srl contro la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Napoli

Circolazione stradale – Codice della strada - Autostrade e strade per il cui uso sia dovuto il pagamento di un pedaggio – Disciplina – Modalità di esazione del pedaggio – Sanzioni – Soggetti accertatori.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 176, commi 11 e 21.

IL GIUDICE ONORARIO DI PACE DI NOLA

Nel giudizio n. 2633/2022 R.G. avente ad oggetto opposizione a verbale di contestazione violazione cds incardinato dalla srl M. A. contro la Prefettura Ufficio Territoriale del Governo di Napoli, l'opponente ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 176, commi 11 e 21, per violazione dell'art. 42, comma 2, e dell'art. 3 della Costituzione in quanto:

1. non prevede la comunicazione con racc.ta o a mezzo pec alla impresa proprietaria del veicolo il mancato pagamento con l'invito al pagamento né la comunicazione del rapporto di mancato pedaggio con l'importo non versato e viene preclusa la possibilità di obblare la sanzione amministrativa nei cinque giorni successivi con lo sconto del 30%;



2. l'accertamento della presunta violazione viene accertata da un dipendente della concessionaria del tratto autostradale con un evidente interesse e non da un pubblico ufficiale e non vi è un controllo della veridicità e corrispondenza dei dati comunicati;

3. la sanzione pecuniaria con la decurtazione dei punti sulla patente è sproporzionata rispetto ad un mancato pagamento di una piccola somma.

P.Q.M.

Tanto premesso, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 l'adito giudice ritenuto che la questione non è manifestamente infondata;

Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria.

Sospende la esecuzione del verbale di contestazione di violazione dell'art. 176, comma 21, del codice della strada n. ... R. G. redatto il ... dalla Polizia stradale di ... nei confronti della srl M. A. per il mancato pagamento del pedaggio del ... dell'autocarro tg.

Ordina alla cancelleria di notificare la ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato.

Nola, 24 gennaio 2023

Il giudice onorario di pace: BENEDUCE

24C00035

N. 31

Ordinanza dell'11 gennaio 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Calabria sull'appello proposto da Agenzia entrate - Direzione provinciale di Catanzaro contro D. N. e Agenzia entrate - Riscossione di Catanzaro

Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti, in ogni stato e grado, alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Dichiarazione di estinzione del processo, con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, in caso di deposito ai sensi del secondo periodo del comma 197 dell'art. 1 della legge 197 del 2022 [deposito di copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata] – Denunciato effetto immediato della dichiarazione di estinzione, prima e in pendenza del termine fissato per l'amministrazione impositrice di decidere in relazione all'eventuale diniego della domanda di definizione agevolata.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 198.

Processo tributario – Definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 197 del 2022 – Diniego della definizione agevolata – Processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 - Previsione che l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione - Previsione che il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione e la revocazione è richiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi 200 e 201.



LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO
DELLA CALABRIA

SEZIONE 2

Riunita in udienza il 24 ottobre 2023 alle ore 11,30 con la seguente composizione collegiale:

Lorelli Quirino, Presidente;

Reillo Gabriella Orsola, relatore;

Coscarella Francesco, giudice;

in data 24 ottobre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello n. 71/2023 depositato il 13 gennaio 2023:

proposto da:

Agenzia Entrate - Direzione provinciale Catanzaro - via Lombardi, s.n.c. - 88100 Catanzaro (CZ) elettivamente domiciliato presso dp.catanzaro@pce.agenziaentrate.it

contro:

Agenzia Entrate - Riscossione - Catanzaro - via Grezar, 14 - 00142 Roma (RM)

difeso da:

Francesco Patti - PTTFNC68C21H501J ed elettivamente domiciliato presso francesco.patti@pec.ordinavvocaticatania.it

D. N.

difeso da:

Daniele Brancale - BRNDNL87D08I954K ed elettivamente domiciliato presso daniele.brancale@pec.basilicatanet.it

avente ad oggetto l'impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 1183/2022 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Catanzaro - Sezione 2 e pubblicata il 29 giugno 2022

atti impositivi:

cartella di pagamento n. IRPEF-altro

a seguito di discussione in Camera di consiglio

FATTO

1. con ricorso depositato il 13 gennaio 2023, l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Catanzaro, Ufficio legale, impugnava la sentenza n. 1183/02/22 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Catanzaro, depositata il 29 giugno 2022, non notificata, che aveva accolto il ricorso proposto dal sig. N. D. contro la cartella di pagamento n.

Si costituiva in giudizio il contribuente, con il patrocinio del dott. D. Brancale, depositando controdeduzioni in data 15 settembre 2023, chiedendo l'estinzione del giudizio e depositando contestualmente la domanda di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti di cui all'art. 1, commi da 186 a 202 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nonché un modello di pagamento F24, recante l'importo quietanzato di euro 371,00.

Si costituiva in giudizio, depositando controdeduzioni in data 16 ottobre 2023, l'Agenzia delle entrate - Riscossione, con il patrocinio dell'avv. F. Patti, eccependo il difetto di legittimazione passiva e, comunque, chiedendo l'accoglimento dell'appello.

All'udienza del 24 ottobre 2023 la causa passava in decisione. Quindi alla contestuale Camera di consiglio si è ritenuto di dover sottoporre alla Corte costituzionale la seguente questione.



DIRITTO

1. *Questioni di legittimità costituzionale*

Preliminarmente e d'ufficio, ritiene questo giudicante di dover sollevare questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», in vigore dal 1° gennaio 2023, che così dispone «198. Nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, [“197. Le controversie definibili non sono sospese, salvo che il contribuente faccia apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata. In tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023 ed entro la stessa data il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata.”] il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione. Le spese del processo restano a carico della parte che le ha anticipate.»:

a) per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

B) dell'art. 1, commi 200 (in vigore dal 31 marzo 2023) e 201 (in vigore dal 1° gennaio 2023) della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», i quali così dispongono: “200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.”; 201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.”), per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

2. *Rilevanza delle questioni nel giudizio a quo*

2.1. Il necessario «nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte costituzionale, sentenza n. 77/1983) o la pretesa dedotta nel processo principale (Corte costituzionale, sentenza n. 420/1991) implica, in primo luogo, come nella specie, che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla soluzione delle questioni prospettate sussistendo, pertanto, attinenza piena delle disposizioni-norme che questo giudice è chiamato ad applicare con la regiudicanda all'esame del Collegio; difatti, a) da un lato, la rilevanza inerisce direttamente il giudizio *a quo* (Corte costituzionale, sentenza n. 343/1993) e, dunque, questioni aventi ad oggetto norme «applicabili dal rimettente» (in proposito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10/1979 ha significativamente affermato che «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili») - e b) dall'altro, un'eventuale sentenza di accoglimento o di rigetto spiegherebbe un'influenza decisiva sul processo principale (Corte costituzionale, sentenze n. 92/2013 e n. 111/1977), provocando un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice *a quo* (Corte costituzionale, sentenza n. 390/1996).

2.2. Nel presente giudizio la rilevanza dalla questione sub A) è data dalla circostanza che dopo il deposito nello stesso, da parte del contribuente appellato, della istanza di adesione al procedimento di definizione agevolata, questo giudice è stato investito del compito di disporre l'estinzione del processo, come normativamente previsto, salvo



poi dover prendere atto che detta estinzione avrebbe definitivamente compromesso, ad avviso del Collegio, *a*) sia il principio costituzionale generale della tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, Cost.), *b*) sia di quello, piprettamente processuale, di garanzia del giusto processo (art. 111 della Costituzione), *c*) sia, infine, quello di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), posto che verrebbero ad equipararsi, nel sistema ideato dall'art. 1, commi 186 e seguenti della legge n. 197/2022, le situazioni di chi ha assolto interamente all'onere di versamento, rispetto a chi ha optato per il versamento immediato della sola prima rata.

2.3. Nel presente giudizio poi la rilevanza della questione sub *B*) è data dal fatto che ove questo Collegio d'appello si trovasse a dichiarare l'estinzione del presente processo l'eventuale diniego della definizione da parte dell'amministrazione finanziaria, successivamente alla dichiarazione di estinzione, sarebbe direttamente impugnabile dinanzi a questo organo giurisdizionale d'appello che ha dichiarato l'estinzione. Inoltre, il diniego della definizione sarebbe motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198.

3. Impossibilità di percorrere una interpretazione costituzionalmente orientata della norma

Stante quanto sopra rappresentato non esiste alcuna possibilità di giungere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto che la stessa pone una causa di estinzione del processo nuova e legata ad un fatto posto nella esclusiva volontà di una delle parti processuali, segnatamente il contribuente, rispetto alla cui manifestazione il giudice non ha alcuna possibilità di interpretazione, stante il carattere autoapplicativo della stessa.

In altri termini a fronte della dichiarazione del contribuente di avvalersi della definizione agevolata ed anche a fronte del pagamento di una sola rata, il giudice deve estinguere il giudizio, senza possibilità di attivare un processo decisionale diverso, basato su una interpretazione diversa della disposizione. Questa adita Corte nella sentenza n. 192 del 26 ottobre 2023, ha in questo senso ricordato come «... l'onere interpretativo viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente abbia consapevolmente escluso la possibilità dell'interpretazione adeguatrice in ragione del tenore letterale della disposizione censurata (tra tante, da ultimo, sentenze n. 104 e n. 25 del 2023, n. 193 e n. 96 del 2022)».

4. Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»

4.1. L'art. 1, commi 186 e seguenti della legge 29 dicembre 2022, n. 197, hanno stabilito che:

«186. Le controversie attribuite alla giurisdizione tributaria in cui è parte l'Agenzia delle entrate ovvero l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, pendenti in ogni stato e grado del giudizio, compreso quello innanzi alla Corte di cassazione, anche a seguito di rinvio, alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere definite, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio o di chi vi è subentrato o ne ha la legittimazione, con il pagamento di un importo pari al valore della controversia. Il valore della controversia è stabilito ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

187. In caso di ricorso pendente iscritto nel primo grado, la controversia può essere definita con il pagamento del 90 per cento del valore della controversia.

188. In deroga a quanto previsto dal comma 186, in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie possono essere definite con il pagamento:

a) del 40 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di primo grado;

b) del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza nella pronuncia di secondo grado.

189. In caso di accoglimento parziale del ricorso o comunque di soccombenza ripartita tra il contribuente e la competente Agenzia fiscale, l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni è dovuto per intero relativamente alla parte di atto confermata dalla pronuncia giurisdizionale e in misura ridotta, secondo le disposizioni di cui al comma 188, per la parte di atto annullata.

190. Le controversie tributarie pendenti innanzi alla Corte di cassazione, per le quali la competente Agenzia fiscale risulti soccombente in tutti i precedenti gradi di giudizio, possono essere definite con il pagamento di un importo pari al 5 per cento del valore della controversia.

191. Le controversie relative esclusivamente alle sanzioni non collegate al tributo possono essere definite con il pagamento del 15 per cento del valore della controversia in caso di soccombenza della competente Agenzia fiscale nell'ultima o unica pronuncia giurisdizionale non cautelare, sul merito o sull'ammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio, depositata alla data di entrata in vigore della presente legge, e con il pagamento del 40 per cento negli altri



casi. In caso di controversia relativa esclusivamente alle sanzioni collegate ai tributi cui si riferiscono, per la definizione non è dovuto alcun importo relativo alle sanzioni qualora il rapporto relativo ai tributi sia stato definito anche con modalità diverse dalla presente definizione agevolata.».

I commi 194 e 195 della disposizione prevedono poi la possibilità di rateizzare gli importi così determinati. In tal senso viene previsto come:

«194. La definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti ai sensi dei commi da 186 a 191 entro il 30 settembre 2023; nel caso in cui gli importi dovuti superino l'ammontare di mille euro è ammesso il pagamento rateale, con applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 8 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, in un massimo di venti rate di pari importo, di cui le prime tre da versare, rispettivamente, entro il 30 settembre 2023, il 31 ottobre 2023 e il 20 dicembre 2023 e le successive entro il 31 marzo, 30 giugno, 30 settembre e 20 dicembre di ciascun anno. A scelta del contribuente, le rate di cui al primo periodo successive alle prime tre possono essere versate in un massimo di cinquantuno rate mensili di pari importo, con scadenza all'ultimo giorno lavorativo di ciascun mese, a decorrere dal mese di gennaio 2024, fatta eccezione per il mese di dicembre di ciascun anno, per il quale il termine di versamento resta fissato al giorno 20 del mese. Sulle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi legali calcolati dalla data del versamento della prima rata. È esclusa la compensazione prevista dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023. Qualora non ci siano importi da versare, la definizione si perfeziona con la sola presentazione della domanda.

195. Entro il 30 settembre 2023 per ciascuna controversia autonoma è presentata una distinta domanda di definizione agevolata esente dall'imposta di bollo ed effettuato un distinto versamento. Per controversia autonoma si intende quella relativa a ciascun atto impugnato.».

4.2. Dato questo impianto normativo, si ricava che il contribuente può fare una apposita richiesta al giudice, dichiarando di volersi avvalere della definizione agevolata ed in tal caso il processo è sospeso fino al 10 ottobre 2023, data entro la quale il contribuente ha l'onere di depositare, presso l'organo giurisdizionale innanzi al quale pende la controversia, copia della domanda di definizione e del versamento degli importi dovuti o della prima rata (comma 197).

La norma, quindi, equipara, ai fini della sospensione del processo prima e della sua estinzione poi, il caso del contribuente che ha provveduto all'integrale versamento degli importi dovuti a quello di chi ha provveduto al versamento della sola prima rata, stabilendo che il giudice innanzi al quale pende il processo debba unicamente accertarsi dell'avvenuto deposito della domanda di definizione e della esistenza della ricevuta di pagamento.

In questo senso il penultimo capoverso del comma 194 ha stabilito che nel caso di versamento rateale, la definizione agevolata si perfeziona con la presentazione della domanda di cui al comma 195 e con il pagamento degli importi dovuti con il versamento della prima rata entro il termine previsto del 30 settembre 2023.

5. Profili di contrasto con gli articoli 3, 53, 81 e 111 della Costituzione

La disposizione di cui all'art. 1, comma 198, della legge n. 197 del 2022 appare così confliggente con quella stabilita al primo cpv. del medesimo comma, posto che il perfezionamento del giudizio (*recte*, l'estinzione del giudizio) è figura giuridica unisussistente che non può essere irragionevolmente diversificato a seconda se il contribuente abbia o meno optato per un sistema rateale, a pena della lesione del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), venendosi ad equiparare due situazioni sostanzialmente disomogenee (chi abbia corrisposto «gli importi dovuti» - e dunque per intero - e chi abbia corrisposto solo «la prima rata»), anche in relazione al principio di diversa capacità contributiva (art. 53 della Costituzione) e di equilibrio tendenziale del bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni (art. 81 della Costituzione), per i riflessi, con riferimento a tale ultimo parametro, sulle previsioni annuali di competenza delle entrate erariali che verrebbero certamente decurtate senza che il legislatore abbia provveduto alla previsione di un apposito fondo di bilancio utile a compensare, appunto, le minori entrate derivante da una disposizione nella sostanza qualificabile come «onerosa», poiché comunque foriera di minori entrate, quanto meno in relazione alle previsioni di bilancio di competenza.

Tale equiparazione indifferenziata, ai fini della estinzione del processo, tra chi ha immediatamente assolto per intero ai propri obblighi pecuniari nascenti dalla adesione alla definizione agevolata nei confronti dell'erario e chi ha invece optato per il pagamento rateale di cui al comma 194 della disposizione, appare, dunque, all'evidenza, immediatamente:

a) lesiva del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione);



b) del principio di ragionevolezza custodito dal medesimo art. 3 della Costituzione *i)* sia per l'indebita evidenziata equiparazione ma anche *ii)* per lo svilimento della *ratio* della norma che è quella di favorire al massimo le ipotesi in cui il contribuente intenda aderire alla definizione agevolata, con scopi di deflazione del contenzioso e di riduzione del numero dei procedimenti tributari innanzi le competenti corti di ogni ordine e grado;

c) per la lesione del principio della capacità contributiva (art. 53), in quanto due diversi contribuenti concorrerebbero a parità di capacità contributiva in misura diversa derivante dall'atteggiamento in concreto del contribuente di adesione piena alla pretesa fiscale o di corresponsione soltanto di una prima rata;

d) a quello di diritto ad uno svolgimento del processo in condizioni di parità (art. 111, secondo comma, Cost.). Infatti, a tale ultimo riguardo, in ambedue i casi e prima di una decisione dell'amministrazione sulla ammissibilità e fondatezza della domanda di definizione agevolata, il giudice deve prima sospendere (fino al 10 ottobre 2023) e poi estinguere il processo, equiparando così (anche in questo caso irragionevolmente, donde la lesione congiunta dell'art. 111 e 3 della Costituzione) le situazioni di chi ha integralmente assolto ai propri doveri e chi lo ha fatto solo in parte.

5.2. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 24, commi 1 e 2 e 111 della Costituzione.

La norma denunciata stabilisce poi che il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

5.2.1. In tal senso la disposizione deroga a quanto stabilito in via generale nel processo tributario dall'art. 46 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, secondo il quale il giudizio si estingue, in tutto o in parte, nei casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge e in ogni altro caso di cessazione della materia del contendere, la quale è dichiarata con decreto del presidente o con sentenza della commissione ed il provvedimento presidenziale è reclamabile a norma dell'art. 28. Anche tale deroga alla regola generale processuale appare irrazionale e priva di giustificazione costituzionale, finendo così per determinare una sostanziale irretrattabilità del provvedimento di estinzione se dichiarato con ordinanza collegiale.

Mentre infatti la eventuale dichiarazione di estinzione resa con sentenza soggiace al principio del doppio grado di giudizio (anche se tale principio non può dirsi costituzionalizzato) e del ricorso per cassazione per motivi di legittimità (art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992), sicché la parte che intenda opporsi alla statuizione di estinzione vanta i rimedi disciplinanti i gravami stabiliti nel decreto legislativo n. 546/1992 e nel codice di rito civile, non altrettanto vale per i casi in cui la dichiarazione di estinzione sia stata deliberata con ordinanza in Camera di consiglio, avverso la quale non si applica la previsione del suddetto art. 50 del decreto legislativo n. 546/1992.

In concreto è l'amministrazione finanziaria che può avere un interesse, all'esito della mancata ammissione del contribuente alla definizione agevolata, ad esempio in ragione del mancato assolvimento degli obblighi di pagamenti rateali, ad opporsi alla statuizione di estinzione e, nel caso in cui questa sia stata pronunciata con ordinanza collegiale, si troverebbe priva di rimedio. Il che sostanzia una violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 (per irragionevolezza), 24, commi 1 e 2 e 111 della Costituzione (per vulnerazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo).

5.2.2. Inoltre, mentre ove la dichiarazione di estinzione venisse disposta con decreto presidenziale alla parte opponente rimarrebbe il rimedio del reclamo al collegio, previsto in via generale dall'art. 46, comma 2, ult. cpv. del decreto legislativo n. 546/1992 ed in riferimento alla previsione del precedente art. 28 della disposizione, altrettanto non potrebbe verificarsi nel caso di dichiarazione di estinzione disposta con ordinanza collegiale: sicché il provvedimento meno garantito sotto il profilo del contraddittorio - cioè il decreto presidenziale - risulterebbe più «garantista» quanto al diritto al giusto processo, rimanendo reclamabile (e quindi riformabile) innanzi al collegio chiamato a provvedere a termini dell'art. 28 del decreto legislativo n. 546/1992.

5.3. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione e con gli articoli 6, 13 e 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Sennonché il comma 200 dell'art. 1 (su cui v. successivo punto 5) della medesima legge n. 197/2022 stabilisce che «L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.».



5.3. Ulteriori profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione

Orbene a differenza che in precedenti casi di scelte legislative in materia di definizione agevolata delle liti tributarie pendenti in cui il processo innanzi la giurisdizione tributaria rimaneva sospeso (*cf.* commi 5 e 6 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119), la norma denunciata prevede *ex abrupto* e sulla base della sola presentazione dell'istanza e del pagamento anche della sola prima rata, l'estinzione del giudizio, senza, quindi attendere, l'esercizio del potere amministrativo di diniego dell'istanza di definizione che lo stesso legislatore differisce al 30 settembre 2024.

Sicché per un verso l'amministrazione finanziaria ha uno *spatium* deliberandi in ordine all'accettazione dell'istanza di definizione agevolata spostato al 30 settembre 2024, ma, anche nel caso in cui sia parte resistente in un giudizio di primo grado oppure sia stata vittoriosa in primo grado, essa non può opporsi all'estinzione del giudizio, salvi gli effetti - invero non disciplinati espressamente - di una eventuale riformulazione dell'atto tributario, ma solo all'esito della definitività del provvedimento di diniego della definizione agevolata.

Sotto questo profilo l'art. 1, comma 198, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si pone in contrasto, per la ragioni dette, con gli articoli 3, 23, 24, 53 ed 81 della Costituzione.

5.3.1. Quanto all'evidente vulnerazione dell'art. 23 della Costituzione deve rilevarsi che la norma costituzionale per la quale «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», esigerebbe una *stabilitas* dell'assetto fisco-contribuente che, indefinitiva, costituisce uno dei fondamenti del patto sociale.

Orbene, dismettere attraverso continue e reiterate misure di condono fiscale, qual è nella sostanza quella all'esame, e al di fuori di situazioni del tutto eccezionali, significa, indebolire irragionevolmente la forza del sistema tributario nel suo complesso che viene ad essere derogato (per effetto della norma di legge in questione) sulla base di una mera dichiarazione di avvalersi della misura citata per di più limitata al versamento di una prima rata.

5.3.2. Quanto all'art. 81 della Costituzione, ne appare evidente la sua compromissione ad opera della disposizione oggetto di esame (art. 1, comma 198, legge n. 197/2022) nella misura in cui l'appostamento nel bilancio statale di somme in entrata, diviene evanescente ed aleatorio, rimanendo subordinato, anche per la parte relativa a crediti discendenti da titoli giudiziali (tali le sentenze di primo grado del giudice tributario di rigetto dei ricorsi dei contribuenti avverso atti impositivi tributari), ad una complicata procedura di raggiungimento della definitività di un provvedimento amministrativo inerente l'istanza di definizione agevolata; donde, una duplice violazione dell'art. 81 della Costituzione con riferimento:

A) all'art. 81, terzo comma, Cost., per gli evidenti riflessi di copertura della legge da qualificare «onerosa» per le minori entrate che da essa deriveranno in mancanza di un fondo di compensazione di minori entrate derivanti dall'agevolazione fiscale (pur a fronte, nelle intenzioni del legislatore, di un possibile incremento delle entrate sul versante della cassa, nel caso di adesione diffusa all'agevolazione, ma sempre con un significato delta rispetto alle previsioni di entrata di competenza, stante la sostanziale rinuncia, sia pure in quota parte, alla pretesa fiscale);

B) all'art. 81, primo comma, Cost. (principio dell'equilibrio del bilancio), tenuto conto degli esiti della norma agevolativa sulle previsioni di competenza di entrata di inizio anno, aventi possibili ricadute in termini di peggioramento del saldo netto da finanziare, che, com'è noto, costituisce un fondamentale saldo di finanza pubblica.

5.3.3. Vi è poi l'estinzione dei processi tributari sulla scorta della sola dichiarazione di adesione e di pagamento della prima rata, senza che vi sia stata una valutazione della fondatezza della istanza da parte dell'amministrazione, determina una ulteriore situazione di incertezza anche quanto alla formulazione delle previsioni del bilancio di previsione dell'amministrazione pubblica creditrice.

5.3.4. Inoltre tale aggravio del procedimento giurisdizionale tributario (contrario all'art. 111 della Costituzione), pare al Collegio confliggere con il principio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo ad esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni piampie di quelle previste dalla stessa convenzione. Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire un siffatto aggravio giurisdizionale, esclusivamente a carico e svantaggio della parte pubblica rappresenta un abuso del diritto.

5.4. profili di contrasto con gli articoli 3, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione



Emerge così un ulteriore profilo di contrarietà delle disposizioni in questione al principio generale di tutela dei crediti erariali e delle pubbliche finanze (arg. ex articoli 53, 81 e 97, comma 1, Cost.) posto che la norma produce effetti diretti anche su quei giudizi, in specie in grado di appello, nei quali parte ricorrente o appellante sia costituita dall'agente della riscossione o dall'amministrazione finanziaria o dall'ente pubblico che vanta il credito tributario, il quale, quindi, vanta un interesse alla sollecita definizione della controversia stessa al fine di poter definire il credito tributario contestato; in questo caso la semplice e sola dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, proveniente da parte resistente od appellata, viene a determinare una ricaduta negativa sulla parte formalmente ricorrente od appellante, con la conseguenza di compromettere pesantemente il diritto di difesa delle amministrazioni impositrici (violando l'art. 24 della Costituzione) e quello alla parità delle parti nel processo (violando l'art. 111 della Costituzione).

5.4.1. A rafforzare il convincimento di questo Collegio in ordine alla contrarietà della disposizione denunciata agli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, sta la circostanza che nei giudizi in grado di appello l'estinzione comporta le conseguenze processuali di cui all'art. 338 codice di procedura civile per il quale «L'estinzione del procedimento di appello o di revocazione nei casi previsti nei numeri 4 e 5 dell'art. 395 fa passare in giudicato la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto.» Tale norma è applicabile anche al giudizio tributario (art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992), non essendo espressamente esclusa in seno alla Sezione V, Capo II del decreto legislativo n. 546/1992 che disciplina i casi di «Sospensione, interruzione ed estinzione del processo». La conseguenza è che nei procedimenti in fase di appello nei quali il gravame sia stato proposto dall'amministrazione finanziaria l'estinzione dovrebbe comportare immediatamente il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado, sfavorevole alle ragioni dell'erario: il che rappresenta una violazione del principio di parità delle parti nel processo (art. 111 della Costituzione), di quello di uguaglianza (art. 3 della Costituzione), del giusto processo (art. 111 della Costituzione), del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97, secondo comma, Cost.), del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), posto che tali conseguenze deleterie per le ragioni dell'erario dipendono solo da una dichiarazione di adesione, senza il pagamento degli importi dovuti e prima che l'amministrazione impositrice abbia esaurito il termine per pronunciarsi in ordine all'accoglibilità dell'istanza di definizione agevolata.

5.4.2. Tali considerazioni non possono ritenersi superate dalla circostanza - ricordata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29/2018 e nella successiva ordinanza n. 32/2019 - per le quali «l'introduzione della definizione agevolata consegue "alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, "di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 81, comma 1, della Costituzione"», posto che, nella fattispecie, A) la norma incide sfavorevolmente sui principi costituzionali in materia di giusto processo, di equa durata dello stesso, di parità delle parti processuali, nonché sull'istituto processuale della sospensione, B) ma soprattutto per le erratiche conseguenze che discendono dal continuo ricorso a soluzioni del tutto contingenti quali sono le misure di condono tributario che hanno, a ben vedere, l'effetto di consolidare uno «scorretto» (non un «corretto») rapporto tra fisco e contribuente, a tutto svantaggio del cittadino che adempiente.

5.5. profili di contrasto con gli articoli 10, 11, 80, 81, 97 della Costituzione e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea

Un profilo ulteriore inerente la denunciata violazione del principio di parità delle parti nel processo tributario, è poi rappresentato dalla possibile lesione, che ne discende direttamente, degli interessi finanziari europea, nei limiti in cui le disposizioni speciali interne, compromettendo la tutela processuale dei crediti erariali attraverso disposizioni impeditive della stessa e, segnatamente, stabilendo ipotesi di estinzione del processo tributario ed all'esito della sola volontà discrezionale manifestata dal debitore, finiscono con il compromettere i suddetti interessi finanziari. La tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione.

La convenzione elaborata in base all'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, stabiliscono norme minime riguardo alla definizione di illeciti penali e di sanzioni nell'ambito della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.



Date tali premesse - contenute nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale - è evidente che una compromissione delle ragioni di tutela dei erediti erariali approntata attraverso la introduzione di una ingiustificata lesione della parità di trattamento delle parti processuali, determina una lesione degli interessi finanziari dell'Unione e delle Comunità europee nella misura in cui l'Italia ne fa parte (articoli 10, 11 ed 80 della Costituzione), riconoscendo limitazioni alla propria sovranità e concorrendo alle relative spese (art. 81, commi 1 e 6, ed art. 97, comma 1 Costituzione).

5.6. profili di contrasto con l'art. 113 e seguenti del Trattato sull'Unione europea

Un altro profilo di illegittimità delle denunciate disposizioni, sempre discendente dalla introduzione di una ingiustificata disparità di trattamento processuale tra le ragioni del credito erariale e quelle del contribuente, risiede nella violazione dell'art. 113 e seguenti del Trattato, laddove il processo tributario verta su questioni inerenti imposte armonizzate (IVA o cifra d'affari, in primis), con conseguente ricaduta sugli obblighi di armonizzazione discendenti dalle suddette disposizioni di Trattato.

Poiché infatti le imposte armonizzate vantano una copertura sovranazionale -incidendo indirettamente sul principio della concorrenza - ogni compromissione delle ragioni erariali ad esse connesse in sede processuale, mediante la adozione di norme nazionali deteriori e che costituiscano impedimenti alla loro effettiva applicazione ed esazione da parte degli Stati nazionali, determina una possibile compromissione del principio di tutela degli interessi finanziari della Comunità, confliggendo con interessi superiori dell'Unione.

6. Fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»

I commi 200 e 201 della legge n. 197/2022 stabiliscono che:

«200. L'eventuale diniego della definizione agevolata deve essere notificato entro il 30 settembre 2024 con le modalità previste per la notificazione degli atti processuali. Il diniego è impugnabile entro sessanta giorni dalla notificazione del medesimo dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia. Nel caso in cui la definizione della controversia è richiesta in pendenza del termine per impugnare, la pronuncia giurisdizionale può essere impugnata dal contribuente unitamente al diniego della definizione entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo ovvero dalla controparte nel medesimo termine.

201. Per i processi dichiarati estinti ai sensi del comma 198, l'eventuale diniego della definizione è impugnabile dinanzi all'organo giurisdizionale che ha dichiarato l'estinzione. Il diniego della definizione è motivo di revocazione del provvedimento di estinzione pronunciato ai sensi del comma 198 e la revocazione è chiesta congiuntamente all'impugnazione del diniego. Il termine per impugnare il diniego della definizione e per chiedere la revocazione è di sessanta giorni dalla notificazione di cui al comma 200.».

6.1. profili di contrasto con l'art. 24 della Costituzione

Sotto un primo profilo le disposizioni, prevedendo come l'impugnazione dell'eventuale diniego di definizione agevolata avvenga dinanzi all'organo giurisdizionale presso il quale pende la controversia e, quindi, anche eventualmente innanzi il giudice di secondo grado o quello di legittimità, realizza una compressione del diritto di difesa delle parti (art. 24 della Costituzione), nei limiti in cui assegna ad un giudice, eventualmente anche in unica e sola istanza, la valutazione sulla legittimità del diniego. In questo senso seppur la Corte costituzionale non abbia inteso riconoscere un diritto al doppio grado di giudizio (per tutte Corte costituzionale, ordinanza n. 190/2013), è pur vero che la garanzia costituita dalla revisione di una decisione giurisdizionale di merito in materia tributaria vada individuata perlomeno nel principio di affidamento di cui all'art. 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», la quale contiene principi generali dell'ordinamento tributario che possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali.

Né può disconoscersi la natura afflittiva degli atti impositivi e tributari e, quindi, latamente anche del provvedimento di diniego alla definizione agevolata, il che rafforzerebbe la prospettiva di un vero e proprio diritto ad una revisione della prima decisione giurisdizionale anche nel processo tributario, analogamente a quanto accade con riferimento alle misure afflittive penali, in cui tale diritto trova fondamento nell'art. 14 par. 5 del Patto internazionale



sui diritti civili e politici, trattato internazionale, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, entrato internazionalmente in vigore il 23 marzo 1976, ratificato dall'Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977, vigente per il nostro Paese dal 15 dicembre 1978 ed anche nell'art. 2 del protocollo n. 7 della CEDU.

6.2. profili di contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97 e 111 della Costituzione e con gli articoli 6, 13 e 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Un secondo profilo di incostituzionalità, riguardante il solo comma 201, attiene alla introduzione di un motivo speciale di «revocazione», afferente alla decisione di estinzione del processo resa ai sensi del comma 198 (del quale, parimenti, questo Collegio ha ragione di dubitare).

In particolare, v'è che tradizionalmente la revocazione è un mezzo di impugnazione con cui si contesta la sentenza formata su presupposti errati. Si tratta di un rimedio a critica vincolata, proponibile solo per i motivi da 1 a 6 elencati all'art. 395 del codice di procedura civile. Quando è fondata sui motivi di cui ai numeri 1), 2), 3) e 6) (relativi a fatti o situazioni il cui verificarsi o la cui scoperta può compiersi in un qualunque momento successivo all'emana-zione della sentenza), la revocazione assume la natura di mezzo di impugnazione straordinario; è, invece, mezzo di impugnazione ordinario quando è fondata sui motivi di cui ai numeri 4) e 5) (che indicano vizi conoscibili sulla base della sola sentenza).

Nel processo tributario la suddetta disposizione del codice di rito civile è espressamente richiamata dall'art. 64 del decreto legislativo n. 546/1992, secondo cui «Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado dalle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado possono essere impugnate ai sensi dell'articolo 395 del codice di procedura civile.».

Nessuna delle disposizioni del surrichiamato decreto legislativo n. 546/1992 prevedono che il rimedio sia esperibile altro che nei confronti delle sentenze, mentre il comma 201 fa riferimento ai provvedimenti di estinzione pronunciati ai sensi del comma 198, quindi al decreto del presidente della sezione ed all'ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione.

Sul punto ritiene il Collegio che in questo modo si sia realizzata una violazione non solo del principio del giusto processo (art. 111), ma anche delle disposizioni dell'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in ordine al diritto ad un ricorso effettivo - il quale vale anche per l'ammini-strazione impositrice - nonché dell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che canonizza il divieto dell'abuso di diritto.

Infatti, la norma denunciata, estendendo un meccanismo impugnatorio tipico e tassativo relativo alle sentenze, anche a provvedimenti giurisdizionali di rango «inferiore», cioè non assistiti dalle garanzie e dai crismi procedurali della sentenza, per un verso determina uno squilibrio della posizione dell'amministrazione finanziaria rispetto a quella del contribuente, violando gli art. 3 e 24 della Costituzione - posto che solo quest'ultimo impugnerà il diniego e solo egli potrà accedere al rimedio della revocazione in relazione all'atto definitivo che nega la definizione agevolata, aggra-vando in tal modo il procedimento impositivo (in lesione dell'art. 97 della Costituzione), come nel caso in cui vi sia stata una prima decisione giurisdizionale sfavorevole al contribuente ed un espresso diniego di definizione agevolata. Anche in questo caso tale aggravio del procedimento tributario (contrario agli articoli 53 e 97 della Costituzione) e di quello giurisdizionale connesso (contrario all'art. 111 della Costituzione), paiono al Collegio confliggere con il princi-pio del divieto dell'abuso di diritto, canonizzato nell'art. 17 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il quale nessuna disposizione della convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni piampie di quelle previste dalla stessa convenzione.

Se infatti il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va esteso e riconosciuto anche alle amministrazioni pubbliche impositrici, è chiaro che stabilire degli aggravii procedimentali, tanto amministrativi, quanto giurisdizionali, esclusivamente a carico e svantaggio di queste rappresenta un abuso del diritto.

7. Per quanto esposto sopra, nell'impossibilità di percorrere una diversa interpretazione delle norme citate in senso costituzionalmente orientato, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953, si ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale



a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per palese contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di secondo grado per la Calabria - Sezione seconda

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

Solleva questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 1, comma 198 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»:

per la parte in cui prevede che nelle controversie pendenti in ogni stato e grado, in caso di deposito ai sensi del comma 197, secondo periodo, il processo è dichiarato estinto con decreto del presidente della sezione o con ordinanza in Camera di consiglio se è stata fissata la data della decisione, per contrasto con gli articoli 3, 10, 11, 23, 24, 53, 81, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;

per la parte in cui prevede che la dichiarazione di estinzione opera immediatamente, prima ed in pendenza del termine fissato all'amministrazione impositrice per decidere in ordine all'eventuale diniego alla domanda di definizione agevolata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. K3 del Trattato sull'Unione europea;

b) dell'art. 1, commi 200 e 201 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», per contrasto con gli articoli 3, 23, 24, 53, 97, comma 1 e 111 della Costituzione, 6, 13 e 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 7 novembre 2008, n. 261), con sospensione del giudizio;

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata, anche via PEC, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2023

Il Presidente: LORELLI



N. 32

*Ordinanza del 17 gennaio 2024 del G.I.P. del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di M. C., F. M. e C. L.*

- Reati e pene - Aiuto al suicidio - Non punibilità, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, di chi, alle condizioni e con le modalità stabilite nella medesima sentenza, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio - Denunciata necessità che la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio sia subordinata alla circostanza che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale".**
- Codice penale, art. 580, come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019.

TRIBUNALE DI FIRENZE

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice per le indagini preliminari dott.ssa Agnese Di Girolamo, letta la richiesta di archiviazione presentata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze il 17 maggio 2023 nel procedimento in epigrafe iscritto nei confronti di:

C... M..., nato a ..., il ..., difeso dall'avv. Filomena Gallo del Foro di Roma e dall'avv. Maria Elisa D'Amico del Foro di Milano;

L... C..., nata a ..., il ..., difesa dall'avv. Rocco Berardo del Foro di Roma;

M... F..., nata a ..., il ..., difesa dall'avv. Francesca Re del Foro di Roma e dell'avv. Francesco Di Paola del Foro di Lagonegro;

per il reato di cui all'art. 580 del codice penale, commesso il ...

all'esito dell'udienza in camera di consiglio ex art. 409 del codice di procedura penale del 23 novembre 2023;

sentite le parti presenti e lette le memorie da queste depositate;

OSSERVA

1. Il fatto

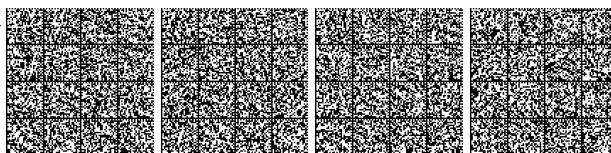
Nel presente procedimento M... C... C... e F... M... sono indagati per il delitto di cui all'art. 580 del codice penale, per avere organizzato e poi materialmente eseguito l'accompagnamento di M... S... presso la clinica ... dove, il giorno ... lo stesso è deceduto in seguito a procedura di suicidio assistito.

La vicenda, nei suoi contorni fattuali, emerge in modo pacifico dagli elementi acquisiti nelle indagini preliminari, svolte a seguito dell'autodenuncia degli stessi indagati, e può essere ricostruita in termini conformi a quanto prospettato dall'Ufficio di procura nella richiesta di archiviazione.

A M... S... era stata diagnosticata nel ... la sclerosi multipla, patologia del sistema nervoso centrale che conduce a invalidità progressiva del paziente.

Dopo l'esordio dei primi sintomi lievi, il quadro clinico era rimasto stazionario per alcuni anni, finchè - tra fine ... e inizio ... - si era registrato un significativo avanzamento del processo di demielinizzazione tipico della malattia, con conseguente peggioramento delle condizioni di vita del paziente (descritto chiaramente dal padre e dai medici che lo hanno avuto in cura): dapprima S... aveva iniziato a manifestare difficoltà nella deambulazione, poi aveva avuto bisogno della sedia a rotelle e, dopo appena qualche mese - ad aprile 2022 -, risultava già definitivamente impossibilitato a muoversi dal letto, con pressoché totale immobilizzazione anche degli arti superiori (salva una residua capacità di utilizzo del braccio destro).

Secondo quanto dichiarato dal padre, è nel ... che S... ha maturato per la prima volta l'idea di porre fine alla propria vita per ragioni legate alla patologia di cui soffriva.



Nello stesso anno, in autonomia, tramite ricerche su internet, S... è venuto a conoscenza dell'esistenza di associazioni dedite a offrire supporto ai pazienti che sono interessati ad accedere a procedure di suicidio assistito all'estero; è così che è entrato in contatto per la prima volta con l'indagato C...

Nel... in corrispondenza del grave deterioramento delle sue condizioni di salute, il proposito di S... si è trasformato in ferma risoluzione, tanto da essere convintamente manifestato (anche in alcuni messaggi, acquisiti al procedimento) non più solo al padre, ma anche ad altre persone, quali la sorella e lo stesso C...

A questo punto, S... ha preso contatti con una clinica ..., avvalendosi dell'intermediazione di C..., che agiva in veste di legale rappresentante dell'A... S... C... da lui fondata, e del supporto economico della stessa A..., che si è fatta carico di pagare alcuni costi connessi alla procedura, tra cui le spese del trasporto fino in ..., tramite il noleggio di un furgone.

S... ha raggiunto la ... il ... a bordo di tale furgone, guidato a turno dalle indagate C... L... e F... M...

Presso la clinica «...» di ..., il ... si sono svolti vari colloqui e visite con diversi medici, al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per l'accesso alla procedura in termini compatibili con la legge ... S... ha avuto la possibilità di confrontarsi anche con i familiari giunti fin lì, resistendo ai loro tentativi di dissuaderlo dal proposito di darsi la morte.

La procedura si è conclusa l'...: alla presenza del padre, della sorella e delle due indagate, S... ha confermato definitivamente la sua volontà e, utilizzando il braccio che ancora poteva controllare, ha assunto per via orale il farmaco letale. È morto dopo pochi minuti.

2. Rilevanza della questione

Questo giudice è chiamato ad applicare l'art. 580 del codice penale, nella versione vigente a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019, per valutare la possibilità di accogliere la richiesta di archiviazione presentata della Procura.

Allo stato, la richiesta di archiviazione non potrebbe essere accolta, poiché, in base al compendio probatorio in atti, secondo la valutazione di questo giudice, la condotta degli indagati rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 580 del codice penale, in particolare della fattispecie di aiuto al suicidio, senza che possa beneficiare della causa di non punibilità introdotta a seguito della citata pronuncia di illegittimità parziale.

2.1. La configurabilità dell'art. 580 del codice penale

Nel caso di specie sussistono tutti gli elementi costitutivi del titolo di reato in origine ipotizzato dal pubblico ministero.

Il fatto è senz'altro riconducibile alle ipotesi contemplate dall'art. 580 del codice penale, poiché la morte si è verificata come conseguenza immediata e diretta di un'azione autolesiva posta in essere personalmente e consapevolmente dallo stesso titolare del bene vita, che risulta essersi auto-somministrato, con un gesto autonomo, quando era ancora cosciente, la sostanza che ha provocato il decesso.

La fattispecie configurabile in concreto, tra quelle descritte dall'art. 580 del codice penale, è il solo aiuto al suicidio, mentre non sono emersi elementi che possano far anche solo ipotizzare un addebito (né, tantomeno, formulare una ragionevole previsione di condanna, ex articoli 408 e 425 del codice di procedura penale) per la distinta fattispecie di istigazione al suicidio.

Quanto alla genesi del proposito autosoppressivo, infatti, S... risulta aver concepito la decisione in autonomia (grazie a ricerche svolte da solo su internet) e certamente prima di entrare in contatto con gli indagati, a carico dei quali non è prospettabile alcuna condotta di determinazione al suicidio. Quanto al successivo consolidamento di tale intento, può escludersi che su di esso abbiano influito, in qualsiasi grado, gli indagati, con condotte di istigazione o rafforzamento: secondo le dichiarazioni del padre, C... dapprima si sarebbe limitato a fornire informazioni a titolo meramente consultivo (assumendo dunque una posizione neutrale, con semplice presentazione delle strade astrattamente percorribili, senza incentivare una soluzione a scapito dell'altra) e, quando ha messo a disposizione i suoi contatti con la ..., il proposito di S... era già compiutamente maturato e ormai fermo; analogamente può dirsi per le due indagate, che sono intervenute soltanto in un momento in cui la risoluzione suicidaria era già del tutto formata.

In altri termini, nessuna delle condotte degli indagati (né, come si vedrà, di terzi) sembra dotata di efficacia causale, a livello psichico, rispetto al convincimento di S...

La rilevanza penale della condotta degli indagati, nel caso di specie, dipende dunque soltanto dalla loro partecipazione e cooperazione materiale alla realizzazione del suicidio.

In quest'ottica, la Procura ha quindi sostenuto che il comportamento degli indagati non sarebbe tipico neppure ai sensi della fattispecie di aiuto al suicidio, facendo leva su una interpretazione restrittiva sia del concetto di agevolazione sia del criterio di rilevanza causale di tale condotta rispetto all'evento suicidio.



Questo giudice ritiene di non poter condividere l'impostazione ermeneutica proposta nella richiesta di archiviazione e in alcuni precedenti di merito da questa richiamati.

In primo luogo, quanto al significato del testo della disposizione di cui all'art. 580 del codice penale - nella parte in cui punisce chi «agevola in qualsiasi modo l'esecuzione» dell'altrui suicidio -, la formulazione letterale legittima, o meglio impone, di dare rilevanza sul piano oggettivo a qualunque condotta di terzi che, secondo i consueti criteri di accertamento della causalità, si ponga quale antecedente necessario rispetto alla morte.

Non vi sono, sempre sul piano testuale, elementi che autorizzano a letture restrittive: né considerando il verbo utilizzato, dal momento che l'impiego del termine «agevolare» (anziché, sul modello degli articoli 575 e 589 del codice penale, quello di «causare») si presta senz'altro a ricomprendere mere facilitazioni, e potrebbe semmai condurre, all'opposto di quanto supposto dalla Procura, a dare rilievo persino a condotte che non sono *condicio sine qua non* dell'evento; né tantomeno considerando la locuzione avverbiale «in qualsiasi modo», che, anzi, rivela in modo espresso e incontentabile la latitudine della fattispecie, spingendola alla massima estensione.

Del resto, sul piano sistematico, non può dimenticarsi la funzione residuale, di chiusura del sistema dei reati a tutela della vita, che l'art. 580 del codice penale assumeva secondo la concezione del legislatore storico e l'impianto originario del codice (circostanza di cui si ha traccia nei lavori preparatori al codice, ove pure è ribadita la massima ampiezza dell'ambito di applicazione della norma). Con la precisazione che tale funzione, che accomuna l'art. 580 all'art. 579 del codice penale, non è stata affatto smentita dai principi ricavabili dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale, ove anzi è stata ribadita — da ultimo in modo esplicito, in occasione della sentenza di inammissibilità del *referendum* per l'abrogazione dell'omicidio del consenziente — il valore costituzionalmente necessario di norme incriminatrici che reprimano offese al bene vita anche in presenza del consenso dell'interessato.

Deve quindi ritenersi, anche secondo una lettura aggiornata ai valori costituzionali, che il codice dia rilievo, almeno sul piano della tipicità, a tutte le condotte dotate di efficacia causale rispetto all'evento morte (secondo la struttura tipica delle fattispecie a forma libera), a prescindere dal modo in cui questo è stato cagionato.

Criterio di rilevanza della condotta, per tutte le condotte lesive del bene vita, sarà appunto il giudizio causale, da condurre secondo gli strumenti offerti dalla teoria condizionalistica, senza possibilità di distinguere tra antecedenti necessari rilevanti a seconda che venga in rilievo la figura generale dell'omicidio volontario, dell'omicidio del consenziente o dell'aiuto al suicidio.

Una simile distinzione sarebbe peraltro irragionevole, in quanto priva di alcuna ragione giustificativa, posto che determinare o contribuire a determinare la morte di un uomo contro il suo consenso o con il suo consenso è pur sempre cagionare la morte di un uomo, almeno in termini materiali (potendo trovare sede ulteriori bilanciamenti di interessi in diverse categorie sistematiche).

Pertanto, tornando a un argomento di carattere testuale, occorre sottolineare che la conclusione a cui qui si giunge non è scalfita dalla circostanza che il Legislatore, nell'art. 580 del codice penale, abbia adottato una formulazione peculiare, collegando l'agevolazione (e dunque la causazione) non al suicidio (o alla morte) in quanto tale, bensì alla sua «esecuzione».

Questa formulazione si può spiegare non tanto come frutto della scelta di restringere l'ambito delle condotte penalmente rilevanti rispetto all'omicidio, bensì come riflesso della peculiarità dell'evento del reato. Il legislatore presuppone infatti, per l'applicazione dell'art. 580 (anziché dell'art. 579 del codice penale), che il gesto autolesivo avvenga «in solitudine», o meglio che sia riferibile esclusivamente, sul piano psicologico ma prima ancora materiale, a un'azione della persona titolare del bene vita, che sulla stessa azione conserva appunto il proprio «dominio»: è consequenziale a questa impostazione che la condotta tipica nell'ambito dell'art. 580 del codice penale non abbia, come termine di relazione causale immediata, la morte, bensì l'esecuzione del suicidio, che invece resta appannaggio del suicida stesso.

Sulla base di quanto visto fin qui, va ribadita la rilevanza di tutte le condotte che rappresentano antecedenti necessari — nel senso proprio della teoria condizionalistica della causalità — rispetto alla realizzazione dell'atto autosoppressivo.

Per escludere la tipicità non potranno essere invocati, a differenza di quanto sostenuto dall'Ufficio di Procura, il grado di distanza cronologica della condotta dal suicidio né la «fungibilità» della condotta del terzo: secondo la lettura classica della più volte citata teoria condizionalistica, il giudizio controfattuale che esprime la causalità ha sempre come termine di riferimento l'evento in concreto, sicché occorrerà guardare al fatto per come storicamente verificatosi (in quei tempi, con quelle modalità, in quelle circostanze).

Alla luce di tali principi, la condotta degli indagati appare a questo giudice sussumibile nell'ambito di applicazione della fattispecie di aiuto al suicidio.



C... ha posto in essere una condotta concretamente agevolatrice mantenendo i contatti con la clinica ..., fornendo (attraverso l'A... di cui era legale rappresentante) il supporto finanziario necessario per coprire i costi della procedura (non sostenibili da parte della famiglia del richiedente) e provvedendo anche a pagare le spese di noleggio del mezzo che poi ha consentito il trasporto di S... in ...

L... e M... hanno posto in essere una condotta concretamente agevolatrice alternandosi alla guida del mezzo che ha prelevato S... da casa e lo ha condotto fino alla clinica dove poi è avvenuto il suicidio.

Tutti e tre gli indagati hanno dunque tenuto condotte che hanno reso possibile, come antecedenti logico-causali necessari, la realizzazione del suicidio nel modo poi effettivamente verificatosi, posto che in loro assenza — senza (quel) denaro, senza (quel) mezzo, senza (quella) guida — la morte di S... non sarebbe storicamente avvenuta lì e allora, nei termini sopra descritti.

2.2. La configurabilità della causa di «non punibilità» dell'aiuto al suicidio introdotta dalla sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale

Ritiene questo giudice che la condotta degli indagati non ricada nella ipotesi di non punibilità introdotta nell'art. 580 codice penale dalla Corte costituzionale, poiché nel caso di specie non risulta integrato il requisito della «dipendenza da trattamenti di sostegno vitale».

Gli elementi acquisiti in fase di indagine hanno infatti permesso di accertare, per il resto, la sussistenza delle altre condizioni sostanziali richieste, nonché del rispetto di condizioni procedurali equivalenti a quelle prescritte dalla legge.

2.2.1. Le condizioni sostanziali

S... era affetto da sclerosi multipla, patologia che, stando a quanto dichiarato dai medici specialisti sentiti in fase di indagini, è da considerarsi, allo stato attuale delle conoscenze medico-scientifiche, malattia irreversibile, essendo da escludere una qualsivoglia possibilità di guarigione.

S... pativa sofferenze da lui stesso ritenute insostenibili.

La Corte costituzionale, nel definire il requisito in esame, ha utilizzato la congiunzione disgiuntiva «o»: un dato grammaticale che autorizza senz'altro l'interprete a ritenere che possa (o meglio debba) essere data autonoma rilevanza sia alle sofferenze fisiche sia a quelle esclusivamente psicologiche.

Altrettanto chiaro, sul piano letterale, è che la valutazione circa la tollerabilità delle sofferenze (fisiche o psicologiche) spetta unicamente alla persona malata, senza che al suo giudizio possa essere sovrapposto quello di terzi soggetti (parenti, medici, giudici), chiamati al più a prenderne atto — verificando, se del caso, la lucidità del paziente e la serietà della sua esternazione — ma senza apprezzamenti «di merito» alternativi, necessariamente ispirati a criteri eteronimi e moralisti (posto che nessuno potrebbe indicare ad altri quanto dolore sia sopportabile). Ciò peraltro è del tutto coerente con il rilievo autonomo della sofferenza psicologica: una volta esclusa la possibilità di invocare parametri oggettivi, appare ragionevole abbandonare distinzioni, quali quella tra dimensione fisica e psicologica, che possono (eventualmente) riflettersi sulla fattibilità di un accertamento esterno, ma che sono del tutto irrilevanti per la persona che vive un'esperienza in ultima analisi connotata, in entrambi i casi, da un medesimo stato psichico: una percezione dolorosa.

La sofferenza e la sua intollerabilità sono ben testimoniate dalle risultanze probatorie in atti, già enucleate dall'Ufficio di Procura.

È infatti emerso che S... abbia dato voce ripetutamente e chiaramente a tale concetto: «non posso continuare così, dato che il mio corpo non funziona più, peggiora di giorno in giorno, ho estrema difficoltà a muovermi e la malattia è incurabile [...] non ce la faccio più» (cfr: e-mail a M... C...); «M... ci rispondeva che lui era “intollerabile” (testuali parole dello S...) uscire di casa e presentarsi con un pannolone», «per lui quella non era più una vita dignitosa e non aveva intenzione di continuare ad essere un peso per il padre e per tutti» (cfr: s.i.t. dott.ssa C... S...); «M... non tollerava più di essere dipendente dal padre convivente [...] per cui si sentiva da sue testuali parole “ingabbiato con la mente sana in un corpo che non funziona”» (cfr: s.i.t. dott.ssa M... G...).

Tali parole, anche *de relato*, provano che la condizione di malattia era fonte per lui di patimento psicologico, che egli riteneva di non essere più in grado di sostenere, secondo una valutazione soggettiva del peso che tale condizione imponeva alla propria volontà e alla propria dignità.

Inoltre, la decisione di darsi la morte è stata concepita, maturata e poi mantenuta fino all'ultimo da S... sempre in modo libero e consapevole.

Occorre rilevare che il requisito previsto dalla Corte costituzionale assume un significato più pregnante rispetto sia alla mera capacità di intendere e di volere, sia al dato negativo dell'assenza di condizionamenti esterni: esso natu-



ralmente presuppone tale duplice verifica, ma al contempo implica un giudizio positivo sulla riferibilità della scelta di morire a un processo — libero, consapevole e stabile — di costruzione della volontà, che solo così può ritenersi autentica manifestazione di autodeterminazione.

In primo luogo, quanto agli aspetti strettamente inerenti alla capacità di intendere e di volere di S..., non sembra che tale condizione sia stata inficiata dalla risalente diagnosi di un «disturbo delirante/da evitamento». Come dettagliatamente ricostruito nelle indagini della Procura, infatti, è emerso che: il disturbo era ormai tenuto sotto controllo grazie all'aiuto di una terapia farmacologica, tanto che da anni non si verificano episodi acuti degni di interesse (*cf.* relazione clinica dott.ssa C... S...); le anomalie comportamentali erano cessate con l'esordio della sclerosi malattia, coincisa con una consapevole presa di distanze dal paziente rispetto al proprio passato (*cf.* s.i.t. B... S...); la dottoressa che lo ha visitato a ... ha confermato la «completa rimessione della sintomatologia» e giudicato che il paziente fosse capace di intendere e di volere, in quanto «manifesta normale capacità di discernimento, consapevolezza delle proprie scelte e delle conseguenze che esse comportano» (*cf.* certificato del dott.ssa C... S...).

Del resto, non sembra neppure che tale quadro clinico — che, come detto, risultava ormai superato — si sia tradotto in forme di ideazione o di agiti suicidari, come dimostra il fatto che, prima dell'insorgere della sclerosi multipla, M... non era apparso, ai medici che lo avevano seguito, propenso a tendenze auto-soppressive o rinunciatricie nei confronti della vita («non mi sembrava un paziente che si lasciasse andare»: *cf.* s.i.t. dott.ssa C... F...; «non posso affatto dire che in mia presenza vi sia mai stata [...] volontà di porre fine alla propria esistenza»: *cf.* s.i.t. dott. G... M...).

L'assenza di indebite influenze esterne e l'autenticità dell'intento suicidario emergono a loro volta in modo pacifico da elementi di fatto perlopiù già esposti in precedenza.

Anzitutto, il padre — l'unica persona con cui S... al tempo intrattenesse rapporti significativi — ha confermato che nel figlio il proposito di morire era sorto, già nel ..., in modo del tutto autonomo, all'esito di riflessioni e ricerche svolte personalmente; inoltre, si è detto che, nei mesi successivi, S... non risulta essere stato condizionato né dagli indagati (per i quali si è infatti escluso ogni possibile addebito in termini non solo di determinazione, ma anche di istigazione) né da altri soggetti, posto che anche le persone a lui più care (ancora una volta il padre e poi la sorella) si sono limitate a rispettare la sua scelta, dandola come acquisita, e hanno semmai cercato di dissuaderlo.

Al contrario, in positivo, si può ritenere che l'autonomia decisione di morire abbia persino beneficiato dell'apporto conoscitivo fornito dall'indagato C..., che ha permesso a S... — in un contesto, come quello nazionale, di scarsa se non assente informazione istituzionale sul punto — di valutare in modo più consapevole le alternative concretamente disponibili, sia dal punto di vista materiale che giuridico.

Sempre in positivo, va sottolineato che la decisione di morire non risulta espressione di una deliberazione estemporanea, ma appare il frutto di un percorso di crescente consapevolezza e stabilizzazione del volere, che attraversa una serie di tappe progressive, prima percorse nel foro interno della persona, poi esternate attraverso la manifestazione del proposito a parenti e a terzi.

Infine, tutti gli aspetti fin qui analizzati — la capacità di intendere e di volere, l'assenza di ingerenze esterne e l'autenticità della scelta di morire — trovano conferma nei risultati dei controlli effettuati sul paziente da personale della clinica svizzera nei mesi precedenti al decesso fino agli ultimi istanti di vita: controlli dall'esito positivo che, per le loro caratteristiche (su cui si dirà qui immediatamente di seguito), provano ulteriormente che la decisione di S... è da considerarsi ragionevolmente «libera e consapevole», sia alla luce di criteri medico-legali (*cf.* appunto le valutazioni espresse dal personale sanitario che ha avuto in carico il paziente), sia alla luce di un criterio normativo-sociale (una volontà percepita come «autentica» dalle persone più vicine a lui, nonché maturata e accertata tramite una apposita procedura).

2.2.2. Le condizioni procedurali

Al profilo appena affrontato si ricollega altresì la verifica della sussistenza delle condizioni procedurali richieste dalla Corte costituzionale per la liceità dell'aiuto al suicidio: che siano rispettate «le modalità previste dagli articoli 1 e 2 della legge n. 219/2017», che tali modalità di esecuzione e le condizioni sostanziali legittimanti l'aiuto al suicidio «siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale» e che sia acquisito il «previo parere del comitato etico territorialmente competente».

Ritiene questo giudice che nel caso di specie tali requisiti possano ritenersi soddisfatti, o che comunque il loro mancato rispetto formale non precluderebbe, di per sé, la «non punibilità» degli indagati.

Va premesso che anche i requisiti in esame, sebbene generalmente considerati di natura «procedurale», attengono in realtà alle condizioni sostanziali che rendono lecito l'aiuto al suicidio, poiché non solo sono funzionali a verificare



la sussistenza di queste ultime, ma concorrono a crearne i presupposti, quantomeno con riferimento alla libertà e alla consapevolezza della decisione di morire. Ciò è vero in particolare per la procedura di cui agli articoli 1 e 2 della legge n. 219/2017, ossia quella in origine prevista per la manifestazione del rifiuto di trattamenti sanitari, anche salvavita.

In base a questa disciplina, la rilevanza giuridica della volontà della persona è subordinata a: un primo momento di informazione del paziente circa le sue condizioni di salute, la prognosi e le alternative percorribili, con relativi vantaggi e svantaggi (art. 1, comma 3); in seguito alla dichiarazione del paziente, un secondo confronto con il personale sanitario (art. 1, comma 5), che è tenuto a illustrare conseguenze della decisione e strade alternative, contestualmente mettendo a disposizione un servizio di supporto psicologico e assicurando la possibilità di accedere a un percorso di terapia del dolore e cure palliative.

Come evidente, i compiti del medico non si limitano a un mero accertamento, ma, in ottica collaborativa e sinergica, sono funzionali ad assistere il paziente nell'esercizio della sua autodeterminazione, attraverso contributi qualificati di carattere informativo e tecnico (il supporto psicologico e la terapia del dolore).

È dunque il carattere «medicalizzato» della procedura a garantire, nell'ottica della Corte costituzionale, la formazione di un'autentica volontà di morire.

Tale requisito, così inteso, nel caso di specie è da ritenersi pienamente rispettato alla luce della procedura seguita per la prestazione dell'aiuto al suicidio presso la clinica ... in cui è morto S ..., che si presenta addirittura più articolata e garantista di quella che dovrebbe essere seguita in base alla legge italiana.

Risulta infatti che la procedura sia consistita: nell'invio da parte del richiedente di documentazione idonea a delineare le sue condizioni cliniche e la sua storia personale; una valutazione preliminare da parte della struttura sulla base del materiale acquisito; una valutazione, anche psicologica, in presenza, articolata in due colloqui con i medici, uno il giorno dell'arrivo e uno il giorno successivo; la presenza di testimoni (nel caso concreto, tra gli altri, i familiari) al momento della auto-somministrazione del farmaco letale, immediatamente preceduta da un ultimo ammonimento circa la possibilità di arrestare la procedura.

Procedure dalla scansione analoga — peraltro eseguite nella medesima clinica — sono state valutate «sostanzialmente equivalenti» a quella italiana già da alcuni organi giudicanti, con pronunce diventate definitive (*cf.* Corte d'assise di Milano, sentenza 23 dicembre 2019, e Corte d'assise di Massa, sentenza 27 luglio 2020, poi confermata da Corte d'assise d'appello di Genova, sentenza 20 maggio 2021).

Negli stessi casi, il medesimo giudizio di equivalenza ha «assorbito» anche la questione relativa al rispetto degli ulteriori profili di disciplina procedurale.

È vero che in tali casi i giudici hanno potuto avvalersi della clausola di equivalenza appositamente prevista dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 242/2019, per i fatti commessi prima della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 580, ossia quando, per mancanza di riferimenti normativi, sarebbe stato impossibile, già dal punto di vista logico, rispettare una procedura introdotta soltanto *ex post*.

Nondimeno, questo giudice ritiene che un analogo giudizio di equivalenza sostanziale — e, per l'effetto, una medesima conclusione in senso positivo circa la sussistenza del requisito procedurale — possa essere svolto anche nella vicenda in esame, verificatasi interamente nel vigore della nuova disciplina.

In primo luogo, per ciò che riguarda il rispetto degli articoli 1 e 2 della legge n. 219/2017, la necessità che sia osservata una determinata procedura non è incompatibile con la circostanza che i singoli passaggi di cui tale procedura si compone possano essere accertati secondo un approccio sostanziale, onde verificare se di volta in volta siano state compiute quelle valutazioni imposte dalla scansione «tipica». Ciò, come detto, è senz'altro vero se si guarda alle modalità con cui è stato preparato e prestato l'aiuto al suicidio da parte della clinica ... dove poi è avvenuto il decesso.

In secondo luogo, per quanto concerne gli ulteriori requisiti procedurali (la riserva di prestazione al Sistema sanitario nazionale e il parere del comitato etico), si impone una triplice considerazione.

È chiaro che, nel caso qui in esame, la circostanza che il fatto si sia verificato all'esito di una prestazione offerta da una struttura estera, a sua volta preceduta da un articolato percorso di assistenza e valutazione della richiesta, è incompatibile con i passaggi ulteriori richiesti dalla Corte costituzionale, ipotizzabili soltanto in caso di procedura gestita e di prestazione erogata interamente in Italia.

Inoltre, occorre osservare che il rispetto di tali condizioni non era comunque concretamente esigibile nel caso concreto: sebbene in linea teorica al momento del fatto esistesse già una procedura *ad hoc*, questa era di fatto inaccessibile al richiedente, che alla propria domanda avrebbe senz'altro visto opposto un diniego per il difetto della condizione sostanziale della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale (su cui v. subito oltre).



Infine, ragionando in ottica sostanziale, la presumibile *ratio* alla base della previsione dei requisiti in esame (la tutela, ancora una volta, dell'autenticità del volere del paziente, specie se vulnerabile) risulta pienamente soddisfatta dalle valutazioni —tecniche, approfondite e indipendenti — svolte dal personale medico della clinica ..., la cui attività è peraltro sottoposta su base casistica a vigilanza (sia pure successiva) da parte delle autorità pubbliche.

Dunque, concludendo sul punto, se è vero, come è vero, che sono state rispettate tutte le esigenze sostanziali di protezione del paziente e della sua autodeterminazione, nel caso di specie la non punibilità non potrebbe essere negata agli indagati unicamente per il mancato rispetto di passaggi procedurali che sarebbero stati loro inibiti anche ove avessero preso l'iniziativa in conformità alla disciplina vigente.

Le considerazioni svolte naturalmente non sono incompatibili con la circostanza che, per esigenze di chiarezza e di certezza, possa essere la stessa Corte costituzionale, ove ritenga fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in questa sede, a indicare *erga omnes* — come già ha fatto nella sentenza n. 242/2019 — la possibilità che l'area di non punibilità, nella sua eventuale nuova estensione, operi anche riguardo a fatti anteriori alla data della stessa declaratoria di incostituzionalità, purché l'agevolazione al suicidio sia stata prestata con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee comunque sia a offrire garanzie sostanzialmente equivalenti.

2.2.3. Il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale

Nel caso di specie va esclusa la sussistenza del requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale.

Preliminarmente, salvo le precisazioni che saranno fatte in seguito, va ribadito che, in base a quanto emerge dagli elementi di fatto acquisiti in fase di indagini (attraverso l'assunzione a sommarie informazioni di medici di medicina generale e medici specialisti che hanno avuto in cura il paziente), S... non era concretamente sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, né lo stadio di avanzamento della sua patologia richiedeva tali trattamenti.

Questo giudice è consapevole delle diverse letture che del requisito in esame sono state fornite nel dibattito dottrinale e nella elaborazione giurisprudenziale che ha seguito la sentenza della Corte costituzionale.

Punto di partenza generalmente riconosciuto è che la stessa Corte costituzionale non ha dato, né nell'ordinanza n. 207/2018, né nella sentenza n. 242/2019, una definizione analitica e sistematica dei «trattamenti di sostegno vitale». Vi è soltanto, nell'ordinanza, il riferimento — con evidente valenza esemplificativa — a «trattamenti [...] quali la ventilazione, l'idratazione o l'alimentazione artificiali». Tali indicazioni, sia pur minimali, hanno trovato facile e soddisfacente applicazione nel procedimento da cui era sorto l'incidente di costituzionalità, posto che in quel caso la sopravvivenza del paziente richiedeva, tra l'altro, un respiratore artificiale e nutrizione intraparietale, ossia trattamenti di immediata e indiscutibile riconducibilità alla condizione indicata dalla Corte costituzionale (*cf.* Corte d'assise di Milano, sentenza 29 dicembre 2019, p. 12).

I primi problemi interpretativi hanno iniziato a porsi quando sono emerse vicende concrete in cui i pazienti, che avevano ottenuto l'assistenza al suicidio all'estero, versavano in condizioni di salute sostanzialmente analoghe a quelle prese in considerazione dalla Corte costituzionale, ma — per le peculiarità della patologia da cui erano affetti o per lo stadio a cui questa si trovava — non erano dipendenti da un respiratore artificiale o da altri macchinari.

I commentatori prima e la giurisprudenza di merito poi hanno presto ritenuto che una corretta interpretazione del requisito in esame non dovesse essere limitata alla mera «dipendenza da una macchina», potendo abbracciare un ampio novero di ipotesi: quelle in cui il trattamento di sostegno vitale sia realizzato, oltre che «con l'ausilio di macchinari medici», «con terapie farmaceutiche o con l'assistenza di personale medico o paramedico»; caratteristica propria degli interventi in questione sarebbe la circostanza che si tratterebbe pur sempre di «trattamenti interrompendo i quali si verificherebbe la morte del malato, anche in maniera non rapida» (*cf.* Corte d'Assise di Massa, sentenza 27 luglio 2020, p. 30-31).

Sulla base di tali principi, ad esempio, la giurisprudenza ha ritenuto esistenti tutti i requisiti indicati dalla Corte costituzionale in un caso in cui la sopravvivenza del paziente era strettamente legata alla somministrazione di numerosi farmaci volti a stabilizzare le funzioni vitali e da un delicato equilibrio nel loro dosaggio, nonché dalla necessità di intervenire periodicamente con manovre di evacuazione manuale finalizzate a evitare occlusioni potenzialmente fatali.

Nel caso qui in esame, il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, dotato di questa — condivisibile — latitudine, non potrebbe però riconoscersi sussistente: da quanto emerso dalle indagini, S... non beneficiava di alcun supporto meccanico (né in termini di ventilazione, né di nutrizione o idratazione, né altro), non era sottoposto a terapie farmacologiche salvavita e non richiedeva manovre di evacuazione o interventi assimilabili.

Occorre dunque verificare la possibilità di letture alternative, anche al fine di adempiere al dovere di tentare un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione della cui illegittimità si sospetta, prima di investire della relativa questione la Corte costituzionale.



Un primo possibile percorso potrebbe consistere nel proseguire nell'opera di interpretazione «estensiva» del requisito in esame.

Tale soluzione, sollecitata nella memoria difensiva degli indagati, è — in parte, e con le precisazioni che seguiranno — già emersa nella giurisprudenza di merito.

Nella sentenza della Corte d'Assise di Massa più volte citata (p. 35-36) si adombra la possibilità che la non punibilità dell'aiuto al suicidio sia riconosciuta, al ricorrere di tutti gli altri requisiti, anche quando il paziente si avvalga dell'aiuto di terzi soggetti che provvedano «ad aiutarlo nel mangiare e nel muoversi anche per andare al bagno». Per giungere a tali conclusioni la sentenza propone un ragionamento dichiaratamente analogico: una situazione in cui per l'espletamento delle funzioni essenziali è necessario l'aiuto di altre persone (anche solo familiari o comunque soggetti privi di qualifiche e competenze specialistiche) ha un'affinità di sostanza e di *ratio* con le ipotesi in cui si richiedono trattamenti sanitari (meccanici, farmacologici o assistenziali) indispensabili per il supporto alle funzioni vitali della persona. In altri termini, il requisito in esame dovrebbe essere interpretato in modo tale da includervi tutti i casi in cui «la sopravvivenza del malato dipende direttamente da altri [...], siano essi cose o persone».

Una situazione non dissimile potrebbe ritenersi esistente nel caso di specie, in cui S..., per quanto conservasse integre tutte le altre funzionalità corporee (compreso l'utilizzo della muscolatura involontaria e la capacità di svuotamento intestinale), a causa della progressiva immobilizzazione degli arti richiedeva sempre con maggiore frequenza l'aiuto di terzi nello svolgimento di attività fisiologiche quotidiane.

Tuttavia, ritiene questo giudice che una simile ricostruzione del requisito in esame non sia condivisibile.

Il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale sembra in effetti composto, a sua volta, da due sotto-requisiti.

Il primo concerne l'efficacia causale del trattamento stesso, ossia la sua natura di «sostegno vitale»: ciò potendosi riconoscere laddove, senza quel trattamento —evidentemente volto a supportare funzioni vitali dell'organismo — si verificherebbe la morte della persona, anche se in maniera non rapida.

Tale nozione è dotata di una propria portata espansiva, in quanto permetterebbe di dare rilievo a trattamenti — artificiali, farmacologici o assistenziali — che, pur lungi dal rivelarsi curativi (nel senso di idonei a condurre alla remissione completa della patologia e a una piena guarigione) e dunque impedire il decesso, potrebbero comunque ritardare la morte per un tempo sufficientemente apprezzabile. Si tratta, in altri termini, di valutare l'efficacia «vitale» del trattamento secondo un giudizio condizionalistico controfattuale declinato in concreto.

Tale riflessione è probabilmente alla base delle riflessioni svolte dalla giurisprudenza di merito sopra citata e richiamata anche dalla difesa nel caso di specie, nella parte in cui sottolineano il contributo determinante dell'aiuto ricevuto dall'esterno per la sopravvivenza del paziente.

Tuttavia, il requisito in esame presuppone, ancor prima, che il paziente sia sottoposto a un qualche «trattamento»: ed è sulla riconducibilità delle ipotesi sopra prospettate alla nozione di trattamento qui rilevante che devono svolgersi alcune riflessioni critiche.

In primo luogo, e in ordine di importanza, un dato interpretativo cruciale è rappresentato dalla genesi stessa di tale condizione sostanziale nell'ambito dell'ordinanza e della sentenza della Corte costituzionale.

Come anche osservato da più voci in dottrina, l'accertamento e la successiva declaratoria di illegittimità si fondano — volendo risalire al nucleo essenziale della decisione — sul rilievo per cui la compressione dei diritti fondamentali del paziente determinata da un divieto penale assoluto di aiuto al suicidio è contraria al canone di ragionevolezza, al diritto di autodeterminazione della persona e al principio di dignità (quantomeno) nelle situazioni in cui l'ordinamento già riconosce tutela effettiva alla «decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l'interruzione dei trattamenti sanitari — anche quando ciò richieda una condotta attiva, almeno sul piano naturalistico, da parte di terzi (quale il distacco o lo spegnimento di un macchinario, accompagnato dalla somministrazione di una redazione profonda continua e di una terapia del dolore)».

Il riferimento esplicito è a situazioni sostanziali riconducibili anche alla legge n. 219/2017, e sono appunto quelle situazioni che la Corte costituzionale contempla come oggetto della propria valutazione (nell'ordinanza) e, di conseguenza, della disciplina dalla stessa infine disegnata (nella sentenza). Allora, occorre però prendere atto di come la legge n. 219 — nella sua elaborazione, nel suo spirito, nel suo testo e nei suoi riferimenti costituzionali — concerna specificamente i trattamenti sanitari.

Quali caratteristiche connotino la natura «sanitaria» del trattamento non è indicato dalla legge, ma può ricavarsi in qualche misura, oltre che dal ricorso a una piana interpretazione letterale, dalla riflessione maturata, in dottrina e prima ancora nella letteratura medica, circa la possibilità di ricondurre ai trattamenti sanitari nutrizione e idratazione artificiali, valorizzando — singolarmente e più spesso congiuntamente — indici quali la necessità di previa valutazione medica, la prescrizione medica, il ricorso a dispositivi medici, il monitoraggio da parte del medico, etc.



Ora, sembra quindi che anche i «trattamenti di sostegno vitale» di cui si discute ai fini della non punibilità dell'aiuto al suicidio debbano essere intesi propriamente come trattamenti sanitari.

Oltre a quanto detto sulla genesi del requisito (alla luce sia del caso concreto sia del riferimento normativo presi in considerazione dalla Corte costituzionale), non sembra convincente sostenere che l'assistenza prestata genericamente da terzi — ad esempio, per accompagnare il paziente in bagno o per agevolarlo nel mangiare — possa ricondursi all'insieme dei significati attribuibili alla parola «trattamenti», che non evoca un qualsiasi mero intervento esterno (sia pur con efficacia di «sostegno vitale»), ma una più pregnante e qualificata ingerenza sul corpo e sulla salute del paziente, nei termini sopra indicati.

Evidentemente, non ogni «aiuto a vivere» (sia pur congiuntamente agli altri requisiti) può, allo stato, giustificare la non punibilità delle condotte di «aiuto a morire»: l'aiuto deve sempre estrinsecarsi nelle forme di un trattamento, e più precisamente di un trattamento sanitario, del tutto assente nel caso di specie.

Neppure è convincente invocare, come invece fatto dalla giurisprudenza di merito che finora ha avuto modo di pronunciarsi sul tema, il ricorso all'analogia (che peraltro implica, anche in tale ottica, una irriducibilità di fondo, nel loro nucleo essenziale, tra le situazioni di «dipendenza da trattamenti» e di «dipendenza da persone»).

Senza voler qui negare l'affinità sostanziale (non tanto tra le situazioni sostanziali, quanto) tra le esigenze di tutela che connotano tali situazioni, l'ostacolo principale nei confronti di un ragionamento analogico sembra derivare dalla natura «eccezionale» della disposizione in esame.

Anche se qui viene in rilievo un possibile ampliamento normativo in *bonam partem*, la materia di cui si tratta presuppone delicatissimi bilanciamenti tra interessi che, all'esito di spostamenti anche lievi della soglia di rilevanza penale, potrebbero essere pregiudicati in modo irreversibile e incompatibile con gli obblighi di tutela (non solo del diritto di autodeterminazione, ma anche del diritto alla vita) derivanti, a carico dello Stato, dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali (tra cui, in particolare, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo). È pertanto quantomai opportuno che tali bilanciamenti non solo siano frutto di adeguata meditazione nelle opportune sedi secondo le regole della democrazia costituzionale, ma che, una volta raggiunti, non possano essere messi arbitrariamente in discussione per via di forzature ermeneutiche ad opera del singolo interprete, con effetti applicativi disomogenei e imprevedibili che, quand'anche favorevole al singolo autore del reato, sarebbero in grado di incrinare la funzione deterrente e orientativa del precetto rispetto alla tutela di valori essenziali — si direbbe, vitali — della convivenza civile. Tale consapevolezza impone una prudenza ancor più accentuata nel rispettare la divisione dei poteri, e suggerisce all'organo giudicante di affidare la propria opera ermeneutica al criterio meno instabile e controvertibile, oltre che più controllabile, ossia il criterio testuale, e a rifiutare letture che, ponendosi al di fuori di esso, sconfinino nell'analogia.

Del resto, sembra opportuno osservare che, dilatando il requisito in esame fino all'estremo sopra ipotizzato, si giungerebbe a includere situazioni non solo ignorate (sottovalutate, non contemplate) dalla Corte costituzionale, ma da questa verosimilmente considerate ed escluse: con la conseguenza di determinare un risultato non solo *praeter*, ma addirittura *contra legem*.

È pertanto da escludere la legittima praticabilità di una ulteriore espansione, per via semantica, del requisito in esame.

Un secondo possibile percorso viene anch'esso suggerito nella memoria della difesa, sulla scorta di quanto sostenuto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano in una richiesta di archiviazione presentata nell'ambito di una vicenda sotto vari aspetti simile (anche se non identica) a quella per cui si procede.

Secondo questa ricostruzione, che si propone quale «interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 580 del codice penale», potrebbero beneficiare della non punibilità anche le ipotesi in cui, al ricorrere degli altri requisiti, non vi sono trattamenti di sostegno vitale in atto, qualora ciò dipenda dal fatto che il paziente stesso li abbia rifiutati in quanto «futili o espressione di accanimento terapeutico secondo la scienza medica, non dignitosi secondo la percezione del malato e forieri di ulteriori sofferenze per coloro che li accudiscono». In altri termini, il requisito dovrebbe considerarsi soddisfatto quando — riprendendo sempre parole della Procura di Milano — il limite di utilità del trattamento si traduce in un limite di praticabilità degli stessi: sicché, sembra di intendere, sarebbe inesigibile pretendere che il paziente vi si sottoponga.

Tali argomenti — che peraltro, si nota per inciso, presuppongono pur sempre che il trattamento di cui si discute abbia natura «sanitaria», tanto da poter essere qualificato come accanimento terapeutico ai sensi della legge n. 219/2017, espressamente richiamata — non sembrano però condivisibili a questo giudice, e comunque non spendibili in questo procedimento.

Anzitutto, va escluso che nel caso di specie ricorressero le condizioni che consentirebbero l'operatività del criterio alternativo ora prospettato.



Non solo S... non era sottoposto ad alcun trattamento di sostegno vitale, come più volte ribadito, ma risulta anche che: egli non ha mai rifiutato alcun trattamento di sostegno vitale (risulta soltanto il rifiuto di intraprendere, alcuni mesi addietro, un percorso terapeutico più invasivo, di incerto successo, e di prevalente valore analgesico);

rispetto alla sua condizione, i medici che lo hanno avuto in cura non hanno neanche ipotizzato di intraprendere trattamenti che possano considerarsi di «accanimento terapeutico».

Certo rimarrebbe la possibilità di ritenere che, proprio alla luce di quest'ultimo punto, ogni trattamento possibile a cui fosse stato sottoposto S... sarebbe stato da considerarsi, per le caratteristiche della patologia e del suo stadio di avanzamento, ormai irreversibile, «inutile e sproporzionato», e dunque un «accanimento terapeutico» (ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 219/2017). Tuttavia tale impostazione si scontra con ostacoli, a parere di questo giudice, insuperabile. Anzitutto, pare un salto logico ritenere che, quando non vi è in corso alcun trattamento di sostegno vitale a motivo del fatto che non ne esistono di compatibili con la condizione di salute del paziente, si possa dire che tale situazione merita di essere equiparata a quelle incluse nell'area della non punibilità motivando tale affermazione con l'argomento per cui ogni trattamento sarebbe da considerare accanimento terapeutico, dato che il paziente non ha bisogno di trattamenti.

In altri termini, si dice: siccome il paziente non necessita di trattamenti di sostegno vitale, dovrebbe esservi sottoposto inutilmente, e sottoporcelo inutilmente configurerebbe accanimento terapeutico. La conclusione paradossale di tale ragionamento, però, sarebbe che il paziente (inguaribile e sofferente) non sottoposto a trattamenti di sostegno vitale potrebbe essere lecitamente aiutato a morire proprio perché non è sottoposto a trattamenti di sostegno vitale: per qualsiasi paziente che non ne necessiti, evidentemente, è un accanimento terapeutico essere sottoposto a trattamenti di sostegno vitale. In tal modo, lo si vede, si arriva a una totale abrogazione per via interpretativa del requisito indicato dalla Corte costituzionale.

Del resto, e *a fortiori*, occorre ancora una volta richiamare l'attenzione sul dato letterale della causa di «non punibilità» introdotta con la sentenza n. 242/2019.

La disposizione vigente, a rigore, non richiede solo che la persona si trovi in una situazione di salute per cui la stessa «necessita» di trattamenti di sostegno vitale, ma richiede, con formulazione chiara e non controvertibile, che sia «tenuta in vita» da quei trattamenti: che vi sia cioè, non solo una situazione di bisogno (e dunque di appropriatezza medico-sanitaria), ma che vi sia una effettiva e attuale sottoposizione a tali trattamenti.

Pertanto, che il supporto vitale non sia un «passo obbligato tra la vita e la morte» — come sostenuto in questa sede dalla difesa degli indagati e richiamato nella richiesta di archiviazione della Procura di Milano — può essere affermazione largamente diffusa nella comunità medica, e condivisibile nel merito (per quanto si vedrà di seguito), ma pur sempre attinente al piano del «dover essere» e non a quello descrittivo del diritto positivo, perché in insanabile contrasto con il dato normativo vigente. Poste tali premesse, va ribadito che, come detto, S... non era sottoposto a tali trattamenti, né ha rifiutato di esserlo, né i medici si sono astenuti dal sottoporvelo, perché trattamenti del genere, per la sua condizione di salute, non ne esistevano né erano richiesti, nel momento in cui ha chiesto di essere aiutato a morire; il che impedisce anche di valutare se tali trattamenti di sostegno vitale ammontassero o meno a un «accanimento terapeutico», problema che semmai si sarebbe potuto porre in una fase più avanzata della malattia, quando manovre assai più invasive avrebbero forse avuto la capacità di allungare di poco e tra molte sofferenze — in modo allora sì, inutile e sproporzionato — la vita del paziente.

In conclusione, è dunque da escludere che l'aiuto a morire prestato dagli indagati a S... possa beneficiare della «non punibilità» prevista dalla Corte costituzionale, anche secondo l'estensione che all'area di liceità può essere attribuita sulla base di letture costituzionalmente orientate del dato normativo vigente che si avvalgano di una interpretazione sia pure estensiva del suo tenore letterale e semantico, o, in alternativa, delle potenzialità offerte dal coordinamento sistematico con altre disposizioni dell'ordinamento.

3. La non manifesta infondatezza della questione.

Ritiene questo giudice che il requisito costituito dalla necessità che la persona sia «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale», per come sopra ricostruito, presenti diversi profili di possibile contrasto con i parametri costituzionali.

La premessa è che tale requisito segna, se letto in negativo, il confine tra l'area di liceità e l'area tuttora coperta dal divieto di aiuto al suicidio, e pertanto costituisce un limite per la persona desidera morire avvalendosi dell'aiuto altrui, in quanto disincentiva, tramite minaccia della sanzione penale, i terzi che intendessero apportare tale aiuto.

3.1. Il contrasto con l'art. 3 della Costituzione

In primo luogo la disposizione, in tale parte, appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per la irragionevole disparità di trattamento che determina tra situazioni concrete sostanzialmente identiche.



A parità di altre condizioni (in particolare l'irreversibilità della malattia, l'intollerabilità delle sofferenze che ne derivano e la capacità di autodeterminazione dell'interessato), la liceità della condotta di terzi finisce per dipendere dal fatto che la persona sia o meno tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale.

Anzitutto, va osservato che l'avverarsi di quest'ultima condizione appare il frutto di circostanze del tutto accidentali, legate alla multiforme variabilità dei casi concreti, in relazione alle condizioni cliniche generali della persona interessata (ad es., più o meno dotata di resistenza organica), al modo di manifestarsi della malattia da cui la persona è affetta (ad es., connotata da uno stadio più o meno avanzato, oppure da una progressione più o meno rapida), alla natura delle terapie disponibili in un determinato luogo e in un determinato momento, nonché dalle scelte che lo stesso paziente abbia fatto (ad es., rifiutando fin dall'inizio qualsiasi trattamento).

La differenza nella disciplina attuale di tali situazioni è irragionevole perché l'unico elemento che in ipotesi le distingue — la dipendenza da trattamenti di sostegno vitale — non porta con sé, se presente, alcun elemento di segno positivo tale da giustificare una considerazione più benevola da parte dell'ordinamento, né esprime, se assente, maggiore meritevolezza o bisogno di pena dei terzi agevolatori.

In altri termini, il requisito-criterio in esame appare incapace di operare una selezione razionale tra situazioni simili.

Da un lato, la sussistenza o meno di tale requisito è irrilevante per la sussistenza e per l'accertamento degli altri requisiti, da esso indipendenti sia a livello concettuale che pratico. È una considerazione intuitiva quella per cui sia l'irreversibilità della malattia sia la sofferenza che al malato ne deriva costituiscono aspetti slegati da un dato — lo si ribadisce: del tutto casuale — quale il tipo di trattamento che, il paziente riceve in un determinato momento: né la dipendenza da sostegni vitali implica irreversibilità della malattia e sofferenza intollerabile, né irreversibilità della malattia e sofferenza intollerabile implicano dipendenza da sostegni vitali (come il caso in esame dimostra in modo palese). Dall'altro lato, soprattutto, la sussistenza o meno di tale requisito è irrilevante per la tutela dei diritti e dei valori che la Corte costituzionale ritiene essenziali nel bilanciamento di interessi sotteso alla regolazione della materia dell'aiuto a morire.

Va infatti ricordato che, nell'ordinanza n. 207/2018 e nella sentenza n. 242/2019, la Corte ha indicato la necessità di temperare le istanze di autodeterminazione e il principio di dignità umana con le esigenze di tutela della vita umana, soprattutto delle persone più vulnerabili, presidiate dal divieto di cui all'art. 580 del codice penale.

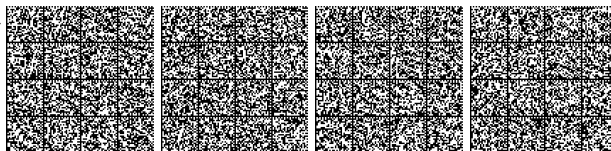
La Corte costituzionale è poi tornata sul punto, con alcuni importanti chiarimenti, nella sentenza n. 50/2022, con cui ha dichiarato l'inammissibilità del *referendum* abrogativo della fattispecie di omicidio del consenziente di cui all'art. 579 del codice penale: svolgendo considerazioni estendibili anche al reato qui rilevante, la Corte ha individuato la *ratio* di tale micro-sistema normativo nella opportunità — o meglio, nella necessità costituzionale — di tutelare non solo le persone strutturalmente più fragili, bensì qualunque soggetto da condotte autodistruttive che possano essere, per le ragioni più varie, non sufficientemente meditate, e potenzialmente frutto di una decisione assunta, per motivi anche contingenti, in condizioni di vulnerabilità soggettiva.

Anche alla luce di tali principi orientativi, non sembra che il ricorrere di una situazione di dipendenza da trattamenti di sostegno vitale possa essere un criterio regolatorio idoneo e proporzionato all'obiettivo di tutela prefissato: certamente non può ritenersi che sia la sua presenza a giustificare la liceità dell'aiuto al suicidio sul presupposto di un minor bisogno di tutela del bene vita nel caso di persone che versano in tale condizione (conclusione all'evidenza assurda e inaccettabile nel sistema); ma è altrettanto vero che la sua presenza non apporta alcuna rassicurazione in ordine alla autenticità («libertà e consapevolezza») della decisione di morire, o alla «vulnerabilità» della persona che la assume, pertanto non riveste alcun valore realmente protettivo.

La preoccupazione dovrebbe piuttosto essere opposta, essendo semmai più elevato il rischio che una persona dipendente da trattamenti di sostegno vitale, per questo verosimilmente prossima alla morte, sia colta dalla tentazione di «lasciarsi andare» e che, anche a causa di pressioni esterne, possa cedere a decisioni che in altre condizioni non avrebbe preso: ma è la stessa Corte costituzionale che si è fatta carico di confutare questa obiezione, quando, nell'ordinanza n. 207/2018, ha indicato come l'ordinamento, con la legge n. 219/2017, abbia già ammesso la possibilità di considerare validamente espressa la volontà di morire proveniente da persone tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale, che, se capaci di autodeterminarsi, hanno diritto di ottenere l'interruzione delle cure.

Ai profili di irragionevolezza e sproporzione rispetto ai legittimi obiettivi di tutela perseguiti dalla disciplina penale in materia, si aggiunge, come detto, una illegittima disparità di trattamento tra situazioni analoghe.

A tal proposito, è importante segnalare che l'esigenza di evitare, anche in questa materia, una irragionevole discriminazione di trattamento tra categorie di pazienti in condizioni sostanzialmente simili è stata riconosciuta testualmente dalla stessa Corte costituzionale, ancora una volta nell'ordinanza n. 207/2018, quando ha indicato, quale parametro di legittimità, i «principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive» (§ 9 del «considerato in diritto»).



Allora i termini di confronto erano costituiti dai pazienti che potevano ottenere di morire tramite l'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale, da un lato, e i pazienti descritti dalle quattro condizioni enunciate dalla Corte, dall'altro.

Oggi un parallelo simile, e una analoga esigenza di uguaglianza sostanziale in rapporto alle diverse condizioni (di salute), ricorre evidentemente tra pazienti tenuti in vita da trattamenti di sostegno vitale e pazienti — quali, ad esempio, i malati oncologici o affetti da patologie neurodegenerative, come nel caso di specie — che non possono accedere, spesso per le caratteristiche (accidentali) della loro patologia, a tali trattamenti, ma che sono parimenti irreversibili e costretti a patire sofferenze intollerabili, esponendosi a una agonia altrettanto se non più lunga.

In conclusione sul punto, si ripropone la situazione già osservata dalla Corte costituzionale in relazione all'originario divieto assoluto di aiuto al suicidio: l'incriminazione, anche nella sua attuale portata, discrimina tra diverse categorie di pazienti, in modo irragionevole e sproporzionato, senza che tale disparità possa «ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile» (ordinanza n. 207/2018, § 9 del «considerato in diritto»).

3.2. Il contrasto con gli articoli 2, 13 e 32 della Costituzione

Le considerazioni svolte sin qui fanno emergere in parte profili di contrasto tra la disciplina vigente e ulteriori parametri costituzionali.

Infatti, in una materia caratterizzata, al fondo, da un costante bilanciamento tra tutela della vita e libertà di scelta (la classica coppia di opposti *life/choice*), la sospetta violazione dell'art. 3 della Costituzione rappresenta per così dire la prova e la misura di una conseguente violazione delle istanze di libertà: ciò proprio perché, ferma l'inevitabilità di una qualche forma di arretramento dell'autodeterminazione nel confronto con il valore antagonista (il bene vita), l'attuale assetto normativo, in quanto irragionevole, rende tale sacrificio sproporzionato, sconfinando dalla (legittima) compressione del diritto alla sua (illegittima) violazione.

L'impossibilità di accesso al suicidio assistito per le categorie di pazienti irreversibili e sofferenti ma privi del requisito di cui alla lettera c) si traduce in una ingiustificata lesione dei loro diritti fondamentali, e in particolare della «libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli articoli 2, 13 e 32, secondo comma, della Costituzione» (Corte costituzionale, § 9 del «considerato in diritto»).

Va osservato, infatti, che la dipendenza da trattamenti di sostegno vitale certamente non è una condizione di esistenza di tale diritto, ma ne rappresenta un limite, in quanto tale legittimo solo se giustificato da contro-interessi di analogo rilievo, che invece, come visto al punto precedente, non sembrano sussistere.

Al contrario, la fattispecie costitutiva del diritto sembra risultare da due sole componenti essenziali, che emergono nitidamente dalle parole della Corte costituzionale — la malattia e la sofferenza — mentre non vi rientra affatto il trattamento che tale malattia o tale sofferenza eventualmente ricevano.

Ma vi è di più. Pretendere che, per poter ottenere un lecito aiuto a morire da parte di terzi, il malato sofferente sia «tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale» non solo limita la libertà del paziente, restringendone le possibilità di manifestazione, ma ne condiziona l'esercizio in modo perverso, trasformando l'autodeterminazione nel suo contrario. Come osservato da alcuni commentatori, infatti, il requisito in esame può indurre la persona ad acconsentire a trattamenti di sostegni vitale con l'unico fine di soddisfare, in modo puramente formalistico, la condizione indicata dalla Corte costituzionale, per poi, subito dopo, chiedere l'accesso alla procedura per la morte assistita. Ciò, appunto, anche quando, senza tale condizionamento, la persona avrebbe interrotto ben prima i trattamenti, o addirittura li avrebbe rifiutati fin dall'origine.

Lo scenario che così si delinea è palesemente in contrasto con l'assetto ordinamentale, ormai cristallizzato dall'art. 1, comma 5, della legge n. 219/2017, che rimette unicamente alla scelta — libera — della persona la scelta se e come curarsi. Un paradosso reso ancor più netto dalla circostanza che tale innegabile compressione dell'autodeterminazione sarebbe presentata come funzionale all'esercizio della stessa autodeterminazione, quando invece questo obiettivo sarebbe raggiungibile senza passare da alcun previo sacrificio, ossia non imponendo *de facto* al paziente di accettare trattamenti, anche indesiderati. Né tale sacrificio appare meramente teorico e «giuridico»: è facile rappresentarsi situazioni in cui ulteriori trattamenti, in ipotesi anche proporzionati dal punto di vista clinico, costituirebbero, per il paziente, fonte di sofferenze aggiuntive quantomai concrete.

Il dato che si vuole evidenziare è che, in una disciplina che dovrebbe tutelare adeguatamente non solo la vita, ma anche il diritto di autodeterminazione (terapeutica), la criticità sta proprio nel richiedere che il paziente sia sottoposto a un trattamento, quale che esso sia: come detto, un ostacolo e una negazione del diritto che una consolidata tradizione interpretativa, da ultimo positivizzata dalla legge n. 219/2017, fonda nel combinato disposto degli articoli 2, 13 e 32, secondo comma, della Costituzione.



Concludendo sul punto, anche qui si ripropone la situazione già osservata dalla Corte costituzionale in relazione all'originario divieto assoluto di aiuto al suicidio: l'incriminazione, anche nella sua attuale portata, comprime in modo sproporzionato i diritti fondamentali del paziente, ancora una volta senza che tale limitazione possa «ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile».

3.3. *Il contrasto con il principio di dignità.*

Il principio della dignità umana è stato invocato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 207/2018 ai fini dell'accertamento dell'illegittimità dell'art. 580 del codice penale nella sua versione previgente.

Gli argomenti già spesi dalla Corte costituzionale restano validi anche per l'assetto normativo attuale. La violazione del principio, in tale occasione, era stata ravvisata nella circostanza per cui il divieto assoluto di aiuto al suicidio — ossia di una condotta che accelerasse i tempi del decesso, anche rispetto al decorso patologico naturale — avrebbe imposto alla persona «un'unica modalità per congedarsi dalla vita» (l'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale) e comunque esposto il paziente (anche una volta interrotte le terapie) «a subire un processo più lento, in ipotesi meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire», anche nella prospettiva delle sofferenze cui ciò poteva esporre, di riflesso, «le persone che gli sono care».

È evidente, da tali passaggi, il collegamento con il profilo della dimensione temporale della morte: si tratta infatti di un aspetto del diritto di autodeterminazione (la scelta sul come e quando morire) che ha un peso primario nella decisione del paziente, che verosimilmente si orienterà nel senso della richiesta di aiuto a morire proprio nei casi in cui il decorso naturale sia percepito come troppo lento. In effetti, è di senso comune l'idea per cui la prolungata attesa della morte possa comportare un maggior carico di sofferenza e di «pregiudizio» per i valori della persona, legato non solo al dolore derivante dalla malattia, ma anche alla contemplazione ormai disperata della propria agonia e della propria sorte, nonché al fatto che a tale inevitabile declino possano assistere (o addirittura siano di fatto costrette ad assistere) persone care; a quest'ultimo proposito può essere anche valorizzato, quale forma di estrinsecazione della personalità, l'interesse che il paziente può avere a lasciare di sé una certa immagine, coerente con l'idea che egli ha di sé.

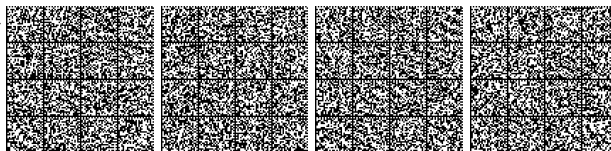
Queste esigenze — prettamente concrete e nient'affatto ideologiche — possono trovare adeguata espressione nel concetto di dignità, inteso come rispetto della persona umana in quanto tale, nella sua dimensione soggettiva e nella dimensione della sua esperienza sensibile.

Muovendosi in questa prospettiva, anche il quadro normativo vigente si espone a dubbi di legittimità costituzionale in quanto finisce per imporre al paziente irreversibile e sofferente di attendere, anche per lungo tempo, quello che ormai è inevitabile, ossia che la malattia si aggravi fino allo stadio in cui si renda necessaria l'attivazione di trattamenti di sostegno vitale (momento da cui peraltro andrà computato un ulteriore lasso di tempo per la procedura che porta alla morte assistita).

Così facendo, da un lato, si frustra l'esigenza sostanziale sottesa alla *ratio* della decisione della Corte costituzionale (risparmiare alla persona morente un lento avvicinamento alla morte, consentendo l'intervento di terzi che lo abbrevino): è infatti proprio chi non dipende da un trattamento di sostegno vitale, e dunque non potrebbe morire semplicemente interrompendo tale trattamento, che necessita dell'aiuto esterno per congedarsi secondo la propria idea di dignità (intesa, come detto, anche in funzione della variabile tempo).

Dall'altro lato, inoltre, una simile disciplina può addirittura rappresentare un fattore di pericolo per la conservazione del bene vita e per il rispetto della dignità della persona: che l'aiuto al suicidio rientri nella dimensione della «legalità» solo a condizione che la malattia degeneri fino a una fase terminale, rischia di incentivare agiti suicidari da parte soggetti che, comprensibilmente non intenzionati ad attendere la fine inesorabile, non potendo ricorrere all'aiuto di terzi, decidano di darsi la morte in completa autonomia, fuori dai controlli e dalle garanzie offerte dal circuito «legale» e con modalità prive di adeguata supervisione medica, spesso anche crudele e certo non conformi al concetto generalmente riconosciuto di dignità.

Situazioni del genere, in cui la persona (malata e sofferente), pur non di non attendere inerme la morte, è abbandonata e costretta a ricorrere ai mezzi più disparati per darsi la morte, rende indubbiamente la scelta di morire, di per sé già «scelta tragica», anche «crudele» (secondo l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale del Canada per descrivere la condizione di chi si trova costretto a togliersi la vita in solitudine per timore di non poter ottenere un lecito aiuto da altri). D'altra parte, richiedere che ai fini della liceità dell'aiuto al suicidio il paziente debba spingersi ai propri limiti — vedendo la propria condizione di salute degenerare e sobbarcandosi un carico aggiuntivo di sofferenze — significa pretendere — in mancanza di concreti obiettivi di tutela a cui ciò potrebbe essere funzionale



— una resistenza e uno spirito di sacrificio giustificabili solo con una malintesa idea di etica, virtù e «perfezione morale», inammissibile in un ordinamento ispirato al principio personalista, di cui il principio di dignità può ritenersi un riflesso.

3.4. *Il contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*

Del resto, il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale risulta distonico anche rispetto al sistema sovranazionale di tutela dei diritti fondamentali della persona, rilevante come parametro interposto di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, in ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella materia dell'aiuto vengono in rilievo i due poli costituiti dall'art. 2 (diritto alla vita) e dall'art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione.

Secondo il quadro desumibile dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sin dalla sentenza 29 aprile 2002, *Pretty* comma Regno Unito), le disposizioni che limitano la liceità dell'aiuto al suicidio rappresentano interferenze nella libertà di autodeterminazione della persona che, a livello convenzionale, rientra nel diritto di cui all'art. 8. Il criterio per verificare la legittimità di misure legislative restrittive di tale diritto fondamentale è rappresentato dal par. 2 dell'art. 8, che legittima ingerenze dello Stato solo in quanto volte a un fine legittimo e necessarie, tra le altre ipotesi, a «proteggere ... i diritti altrui», tra cui indubbiamente rientra il diritto alla vita, riconosciuto dall'art. 2 della stessa Convenzione.

Ora, subordinare l'aiuto al suicidio di una persona capace di autodeterminarsi al requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale rappresenta senz'altro — come qualsiasi forma di limitazione della libertà della persona di decidere tempi e modi della propria morte — una compressione del diritto al rispetto della vita privata e familiare; una compressione che tuttavia, per quanto visto in precedenza, non appare funzionale (e tantomeno «necessaria», come richiederebbe la Convenzione) alla tutela del diritto alla vita, o che comunque sacrifica in modo sproporzionato l'interesse a morire della persona che abbia preso tale decisione in modo libero e consapevole.

Ferma la mancata giustificazione, e comunque la sproporzione, dell'ingerenza statale nel diritto di autodeterminazione del paziente, si potrebbe sostenere che lo Stato mantenga comunque un margine di apprezzamento in ordine al bilanciamento tra tali diritti, compreso nello spazio tra la necessità di assicurare un minimo di tutela alle persone vulnerabili (garantito dall'art. 2), e la necessità di assicurare uno spazio di effettività alla libertà di autodeterminazione nelle questioni di fine vita (garantito dall'art. 8): margine di apprezzamento di cui l'ordinamento farebbe applicazione nel prevedere, tra le altre, la «dipendenza da trattamenti di sostegno vitale» quale condizione di liceità dell'aiuto al suicidio.

Tuttavia, un simile ragionamento trova un ulteriore e diverso ostacolo convenzionale nell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: una volta che la normativa statale ammette la libertà di essere aiutati a morire per i malati irreversibili e sofferenti, il godimento di tale libertà — che, come detto, trova fondamento anche nella Convenzione — «deve essere assicurato senza nessuna discriminazione» in base non solo ai criteri «consueti» (razza, sesso, opinioni, etc.), ma anche a «ogni altra condizione personale», tra cui evidentemente rientra la condizione — del tutto accidentale — di chi si trovi sottoposto o meno a un trattamento di sostegno vitale.

Quello che oggi non rappresenta un esito imposto del bilanciamento di interessi che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali affida allo Stato, lo diventa una volta che lo Stato stesso, esercitando il proprio legittimo margine di apprezzamento, abbia stabilito un determinato assetto di disciplina, nel calibrare il quale rimane appunto libero, ma con il limite — questo sì vincolante — del principio di non discriminazione nella tutela e nel godimento dei diritti convenzionalmente riconosciuti.

4. *L'intervento richiesto alla Corte costituzionale.*

Si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare illegittimo l'art. 580 del codice penale, nella versione modificata dalla stessa Corte con sentenza n. 242 del 2019, nella parte in cui richiede che la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio sia subordinata alla circostanza che l'aiuto sia prestato a una persona «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale», per contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 32 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in riferimento agli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Occorre sottolineare che ciò non significa chiedere una smentita dei principi già enunciati dalla Corte nella sentenza n. 242/2019, né tanto meno una impugnazione surrettizia della sentenza, in violazione dell'art. 137, comma 3, della Costituzione.

In tale occasione la Corte ha infatti individuato un *minimum* di tutela da riconoscersi ai diritti fondamentali del paziente (soglia sotto la quale ha definitivamente accertato che si verifica senz'altro una intollerabile compressione di



valori costituzionalmente protetti), prendendo in considerazione — sia nel valutare l'illegittimità della disciplina previgente, sia nel disegnare il perimetro della nuova area di liceità — «specificamente situazioni come quella oggetto del giudizio *a quo*» (cfr: ordinanza n. 207/2018, § 8 del «considerato in diritto»).

Evidentemente ciò non impedisce che lo stimolo derivante dalla casistica, e in particolare dalla variabile conformazione di nuove fattispecie concrete, possa determinare la Corte — analogamente a quanto avvenuto nel giudizio che ha portato alla sentenza n. 242/2019, e analogamente a quanto avviene in altre materie con ripetuti interventi demolitori a carattere puntuale — a pronunciarsi nuovamente: il senso di tale intervento è infatti la necessità di sfaldare progressivamente il divieto di aiuto al suicidio previsto dal codice penale, che, già superato nella sua originaria assolutezza, conserva ancora una portata sovraestesa, che necessita di ulteriore erosione, per eliminare i residui di illegittimità costituiti non tanto dai requisiti della «non punibilità», bensì — guardando la fattispecie in negativo — dai perduranti spazi di rilevanza penale della condotta, che solo la prassi consente progressivamente di individuare e censurare alla luce dei parametri costituzionali, così come oggi interpretati.

P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, come modificato dalla sentenza n. 242 del 2019 della Corte costituzionale, nella parte in cui richiede che la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio sia subordinata alla circostanza che l'aiuto sia prestato a una persona «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale», per contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 32 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in riferimento agli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso e i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata agli indagati, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Firenze, 17 gennaio 2024

Il giudice per le indagini preliminari: DI GIROLAMO

24C00037

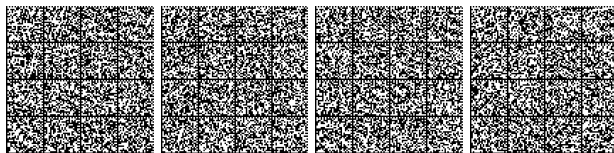
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-011) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

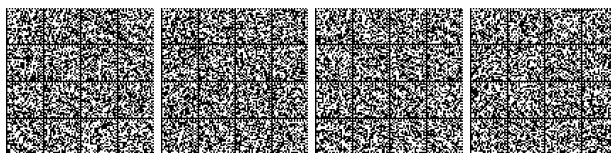
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

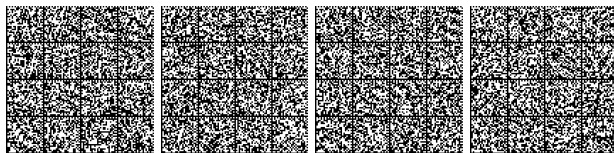
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

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

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

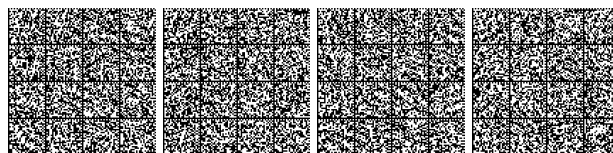
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

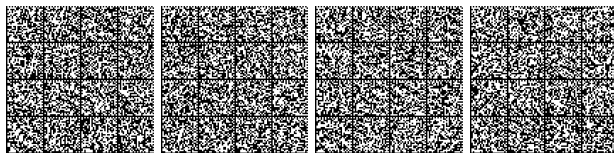
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

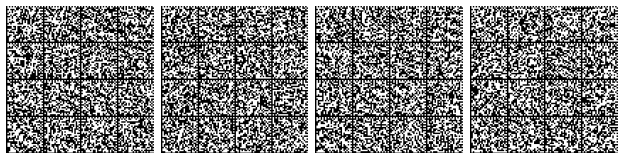
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 9,00

