

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

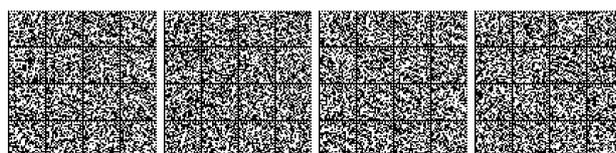
PARTE PRIMA

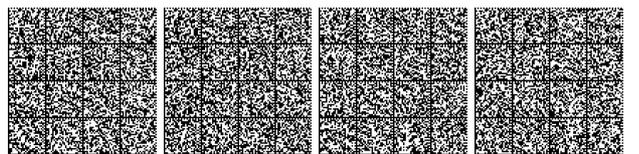
Roma - Mercoledì, 3 aprile 2024

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. **50.** Sentenza 21 febbraio - 28 marzo 2024
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Salute (Tutela della) - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 e per la ripresa delle attività - Obbligo, per i titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande, di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde (c.d. green pass) prevista dalla legislazione statale - Sanzioni in caso di inosservanza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.
 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4, art. 1, commi 36 e 37.
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera q)..... Pag. 1
- N. **51.** Sentenza 6 - 28 marzo 2024
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Magistratura - Sanzioni disciplinari - Rimozione - Applicazione automatica in caso di condanna a pena detentiva, per delitto non colposo, non inferiore a un anno, la cui esecuzione non sia stata sospesa o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione - Violazione dei principi di proporzionalità della sanzione e di irragionevolezza della sottrazione della valutazione discrezionale all'organo disciplinare - Illegittimità costituzionale parziale.
 - Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, art. 12, comma 5.
 - Costituzione, artt. 3, 97, 105 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. Pag. 13
- N. **52.** Sentenza 5 - 28 marzo 2024
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Circolazione stradale - Fermo amministrativo del veicolo - Circolazione abusiva in violazione degli obblighi del custode - Automatica sanzione accessoria della revoca della patente e della confisca del veicolo, anziché possibile sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente e automatica sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo - Violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità - Illegittimità costituzionale parziale.
 - Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 214, comma 8.
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 24
- N. **53.** Sentenza 20 febbraio - 29 marzo 2024
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Edilizia agevolata - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Mutuo agevolato per il recupero di fabbricati - Condizioni di accesso - Cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea - Violazione del principio di uguaglianza e irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.
Edilizia e urbanistica - Edilizia agevolata - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Mutuo agevolato per il recupero di fabbricati - Condizioni di accesso - Residenza protratta nel territorio regionale da almeno otto anni - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.
 - Legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2023 (*recte*: 2013), n. 3, art. 80.
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 28



N. 54. Sentenza 22 febbraio - 29 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza (Rdc) - Requisiti - Obbligo di denunciare le vincite lorde al gioco superiori a determinate soglie - Omessa dichiarazione delle informazioni dovute - Qualificazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione dei principi di legalità e tassatività in materia penale - Non fondatezza della questione.

Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza (Rdc) - Requisiti - Obbligo di denunciare le vincite lorde al gioco superiori a determinate soglie - Irrilevanza delle perdite - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Non fondatezza della questione.

– Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 2, 3, 25 e 27.

Pag. 37

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2024 (della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Legge di bilancio 2024 – Previsione che le regioni a statuto ordinario assicurano, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui, ripartito, entro il 30 aprile 2024, in sede di autocoordinamento tra le regioni – Previsione che, in assenza di accordo in tale sede, il riparto è effettuato, entro il 31 maggio 2024, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato – Previsione che le regioni a statuto ordinario sono tenute a versare i determinati importi del concorso alla finanza pubblica all'entrata del bilancio dello Stato sul capo X - capitolo n. 3465 - art. 2 ("Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni a statuto ordinario"), entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 – Previsione che, qualora il versamento di cui al periodo precedente non sia effettuato entro il termine previsto, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione.

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale - Legge di bilancio 2024 – Istituzione del fondo per i test di *Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare – Destinazione del fondo al potenziamento dei test – Previsione che il Ministro della salute, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua i criteri e le modalità di riparto del fondo medesimo, nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme.

– Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, commi 527 e 557.

Pag. 47

N. 50. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte del 22 gennaio 2024

Tributi – Imposta comunale sugli immobili (ICI) – Esenzione per immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 73, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al d.P.R. n. 917 del 1986, destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività di religione o di culto – Previsione che, nella parte in cui si riferisce a un immobile utilizzato esclusivamente per finalità religiose, non consente lo scorporo delle superfici adibite ad attività diverse.

– Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 7, comma 1, lettera i).....

Pag. 56



- N. 51. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 14 febbraio 2024
Comuni, Province e Città metropolitane – Liberi consorzi comunali e città metropolitane
– Norme della Regione Siciliana – Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta – Modifiche alla legge reg. n. 15 del 2015 – Previsione che, nelle more dell’approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta, la data di elezione del Presidente del libero consorzio comunale e del consiglio metropolitano è fissata dal Presidente della Regione entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell’anno 2024 - Proroga sino al 31 dicembre 2024 delle funzioni dei commissari straordinari.
- Legge della Regione Siciliana 6 (*recte*: 5) luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), art. 1. Pag. 63
- N. 52. Ordinanza del Tribunale di Siena del 14 febbraio 2024
Processo penale – Incompatibilità del giudice – Giudice dell’udienza di comparizione predibattimentale che ha fissato la data dell’udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso per la prosecuzione del giudizio – Mancata previsione che non possa partecipare al successivo giudizio dibattimentale.
- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2. Pag. 70





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 50

Sentenza 21 febbraio - 28 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 e per la ripresa delle attività - Obbligo, per i titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande, di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde (c.d. green pass) prevista dalla legislazione statale - Sanzioni in caso di inosservanza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4, art. 1, commi 36 e 37.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *q*).

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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

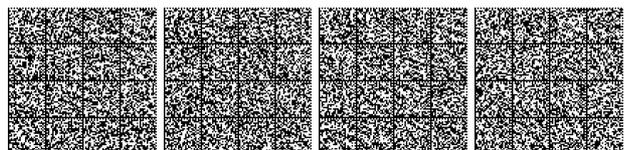
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, seconda sezione civile, nel procedimento vertente tra M. B. e la Provincia autonoma di Bolzano con ordinanza del 12 maggio 2023, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di M. B. e della Provincia autonoma di Bolzano;
udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
uditi gli avvocati Alessandro Fusillo per M. B. e Lukas Plancker per la Provincia autonoma di Bolzano;
deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2023, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Bolzano, seconda sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività).



1.1.- Espone il rimettente che:

- esso è stato adito, con due separati ricorsi, da M. B., nella sua qualità di socio accomandatario e legale rappresentante della società «Pizzeria B. S.a.s. di B. D. & Co.», e da quest'ultima società, per l'annullamento delle ordinanze 17 gennaio 2022, n. 69/SG/2022-001 e n. 69/SG/2022-002, con cui la Provincia autonoma di Bolzano, da un lato, ha ingiunto loro il pagamento, in solido, della sanzione amministrativa pecuniaria di euro 400,00 (oltre euro 12,00, a titolo di spese) e, dall'altro, ha disposto la sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata dal trasgressore (dal 19 al 28 gennaio 2022);

- le impugnate ordinanze-ingiunzione sono state emesse a seguito del verbale di accertamento della compagnia della Guardia di finanza di Merano 26 novembre 2021, n. 000044, con cui i militari avevano contestato a M. B. di non avere richiesto ai clienti di esibire il cosiddetto green pass, necessario per il consumo al tavolo all'interno del locale;

- le sanzioni sono state comminate per violazione degli artt. 3 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, nonché dell'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2021, n. 28 (Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19);

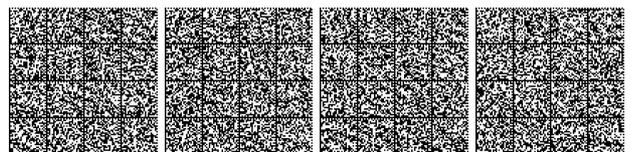
- in entrambi i procedimenti gli oppositori hanno contestato la legittimità delle ordinanze-ingiunzione impugnate sulla base dei seguenti motivi: *a)* nullità per mancata audizione di M. B., in violazione dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 7 gennaio 1977, n. 9 (Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative), e per omessa traduzione del verbale di contestazione in lingua tedesca; *b)* difetto di legittimazione attiva della Provincia autonoma, «per competenza del Commissariato del Governo di Bolzano in relazione alla comminazione di sanzioni in materia di violazione delle disposizioni nazionali a contrasto della diffusione della pandemia Covid-19»; *c)* difetto di legittimazione passiva di M. B., in relazione «alla comminata sospensione dell'attività in quanto non titolare della stessa»; *d)* nullità delle ordinanze-ingiunzione «per minaccia della sanzione» della revoca della licenza, non prevista dalla legge statale; *e)* «difetto di nomina» di M. B. da parte del Ministero della salute quale responsabile della trattazione di dati sensibili ai fini del controllo dei green pass; *f)* «prevalenza delle norme europee e del diritto internazionale» sulle disposizioni statali in materia di obbligo vaccinale e certificazione verde; *g)* illegittimità costituzionale «della declaratoria dello stato di emergenza del Consiglio dei Ministri disposto con provvedimento» del 31 gennaio 2020, per contrasto con gli artt. 78 e 95 Cost.; *h)* illegittimità costituzionale «della certificazione verde», per contrasto con l'art. 13 Cost.; *i)* illegittimità della sanzione perché avente ad oggetto un comportamento commesso in stato di necessità e dunque scriminato, ai sensi dell'art. 4 della legge 24 novembre 1981, n. 698 (Modifiche al sistema penale); *l)* insussistenza della reiterazione delle violazioni «che possano giustificare la sospensione dell'attività»; *m)* assenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione della sospensione dell'attività per dieci giorni, ai sensi degli artt. 9-bis e 13 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87;

- costituitasi in entrambi i giudizi, la Provincia autonoma di Bolzano ha contestato «in fatto e in diritto le numerose eccezioni» sollevate dagli oppositori; i procedimenti sono stati riuniti e alle parti è stato concesso un termine per prendere posizione in ordine alla sollevata questione «di possibile illegittimità costituzionale» della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020.

1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il Tribunale di Bolzano ritiene che «si ponga» la questione di legittimità costituzionale della citata legge provinciale, in quanto la materia oggetto dell'intervento legislativo provinciale «ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di "profilassi internazionale" [...], che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla».

La legge provinciale in esame costituirebbe «la cornice normativa in forza della quale» è stata emessa la menzionata ordinanza contingibile e urgente n. 28 del 2021, che, al punto 7 (sezione ristorazione e alberghi), dispone quanto segue: «le attività della ristorazione di cui al capo II.D dell'allegato A della legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4, svolte da qualsiasi esercizio sono consentite con consumazione seduti al tavolo, o al banco, nel rispetto delle misure di sicurezza di cui all'allegato A della suddetta legge provinciale. La consumazione al tavolo al chiuso è ammessa solo previa presentazione della certificazione verde di cui al punto 33».

Quest'ultimo - prosegue il Tribunale di Bolzano - prevede che «ai fini della presente ordinanza per certificazione verde si intende quella emessa ai sensi del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito con legge 17 giugno 2021, n. 87, e del DPCM del 17 giugno 2021, comprovanti una delle seguenti fattispecie: *a)* lo stato di avvenuta vaccinazione



contro il SARS-CoV-2; b) la guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2; c) l'effettuazione di un test per la rilevazione del SARS-CoV-2 con esito negativo. L'esibizione delle predette certificazioni è richiesta dagli esercenti le attività per cui esse sono previste».

In punto di rilevanza, dunque, secondo il rimettente, «la norma in questa sede censurata risulta la base giuridica su cui si fondano» le due ordinanze impugnate: in particolare, le sanzioni poggerebbero «in via principale sulle disposizioni» della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 (e sull'ordinanza contingibile e urgente n. 28 del 2021), «con mero richiamo alla normativa statale in relazione alle sanzioni pecuniarie» di cui all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito.

«Nello specifico» - prosegue il rimettente - ai sensi dell'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, «[i]l mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19», che disciplinerebbe le sanzioni pecuniarie, mentre la sanzione accessoria della sospensione dell'attività sarebbe disciplinata dal successivo comma 37 del medesimo art. 1, oltre che dal decreto del Presidente della Provincia 3 agosto 2020, n. 25 (Regolamento concernente la disciplina delle sanzioni amministrative accessorie Covid-19).

L'eventuale «declaratoria di incostituzionalità della norma» determinerebbe, quindi, l'immediata caducazione dei provvedimenti sanzionatori impugnati, «risultando gli stessi per l'effetto privi di base normativa e dunque in violazione del principio di legalità» di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, «con conseguente diritto degli oppositori a ripetere le somme eventualmente già corrisposte e ad agire al fine di proporre una domanda di risarcimento del danno derivante dall'illegittima sospensione dell'attività disposta».

1.3.- La questione di legittimità costituzionale, inoltre, si appaleserebbe «come fondata», alla luce di quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 37 del 2021, secondo cui, a fronte di «malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, “ragioni logiche, prima che giuridiche” (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)»; e tale conclusione può «concernere non soltanto le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, in quanto potenzialmente fonti di diffusione del contagio, ma anche l'approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi, e così via».

Aggiunge il giudice *a quo* che questa Corte si è espressa nel medesimo senso con la successiva sentenza n. 164 del 2022, decidendo il conflitto di attribuzione tra enti sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione ad alcuni atti del Garante per la protezione dei dati personali riguardanti i trattamenti previsti dalla medesima Provincia proprio in tema di certificazione verde per COVID-19.

In tale pronuncia - prosegue il rimettente - si è affermato che la menzionata certificazione verde ha «la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrono a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità»; e che la disciplina del green pass è estranea all'ambito di competenze poste dalla Provincia autonoma di Bolzano alla base del conflitto, essendosi già chiarito, con la sentenza n. 37 del 2021, che va ricondotta alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di profilassi internazionale «ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», poiché non vi può essere «alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale».

Osserva poi il Tribunale di Bolzano che, ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, potevano introdurre misure ulteriormente restrittive tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto-legge esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza «e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale»; ciò, tuttavia, unicamente «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento».

Secondo il rimettente, dunque, all'epoca della promulgazione della legge provinciale n. 4 del 2020, il potere legislativo e regolamentare «residuale previsto in capo alle Regioni» dal citato art. 3 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, doveva considerarsi «esaurito», stante l'avvenuta adozione dei d.P.C.m. sopra citati, «sicché non vi era spazio per un intervento» della Provincia autonoma di Bolzano.



Infine e «per mera completezza», nemmeno potrebbe affermarsi che la «norma» provinciale si sia limitata a riproporre pedissequamente quella statale, poiché, in relazione alla disciplina della sanzione accessoria, la prima recherebbe «una diversa cornice edittale» rispetto alla seconda: infatti, mentre l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, prevede la sanzione della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni, l'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 dispone la sospensione dell'attività per dieci giorni.

Di qui, dunque, l'impossibilità di operare una interpretazione conforme a Costituzione.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza della questione.

2.1.- Secondo la Provincia autonoma, essa sarebbe inammissibile, in primo luogo, perché, avendo ad oggetto l'intera legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, introdurrebbe «un giudizio generale di legittimità costituzionale in via principale [...] peraltro mai promosso dallo Stato».

In tal modo, il rimettente proporrebbe, «di sua iniziativa, un giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri, che può essere proposto solo dallo Stato o dalle Regioni [...], ma non [...] certamente [...] in modo del tutto generico ed in forma quantomeno dubitativa da un'autorità giurisdizionale».

Inoltre, il giudizio in via incidentale sarebbe sottoposto a regole diverse da quelle proprie del conflitto di attribuzione, e tra queste vi sarebbe quella per cui «[v]i deve essere [...] un'identità tra l'istanza di parte e l'ordinanza di rimessione del Giudice; cioè il Giudice deve rimettere alla Corte la stessa questione che è stata sollevata dalla parte mediante apposita istanza».

Nel caso di specie, le parti opposti nel giudizio *a quo* si sarebbero limitate a contestare genericamente l'illegittimità costituzionale «della declaratoria dello stato di emergenza del Consiglio dei ministri disposto con provvedimento del 31 gennaio 2020», per contrasto con gli artt. 78 e 95 Cost., nonché «della certificazione verde», per contrasto con l'art. 13 Cost.

2.2.- La questione, poi, sarebbe inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché le argomentazioni del rimettente non raggiungerebbero la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentirne lo scrutinio nel merito.

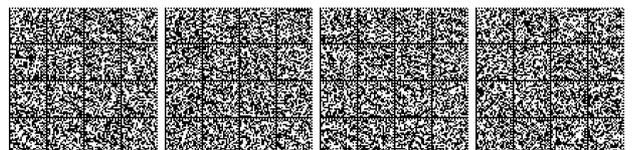
2.3.- Ancora, la questione sarebbe inammissibile per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Più specificamente, la motivazione sarebbe carente poiché «disconosce la vera fonte normativa dell'ordinanza contingibile e urgente n. 28 del 30 luglio 2021» del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, «tacciata di presunta incostituzionalità, la quale non è di certo la censurata legge provinciale», ma l'art. 52, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), «clamorosamente» ignorato dal rimettente e secondo cui il Presidente della Provincia «[a]dotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

Ancora, la facoltà dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di introdurre restrizioni alla disciplina nazionale emergenziale sarebbe espressamente prevista anche dall'art. 1, comma 16, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, e, successivamente, dall'art. 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159, secondo cui, ove la situazione epidemiologica muti, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, le regioni potrebbero introdurre misure ulteriormente restrittive.

Andrebbe poi ricordato, al riguardo, che, «nell'ambito della materia degli “esercizi pubblici”», l'art. 20, comma 1, dello statuto speciale attribuisce al Presidente della Provincia i poteri di pubblica sicurezza, aggiungendo, inoltre, che, ai fini dell'esercizio di tali attribuzioni, lo stesso si avvale degli organi di polizia statale ovvero della polizia locale, urbana e rurale.

Andrebbe infine rammentato, «per dovere di cronaca», che, con decreto del Capo dipartimento della Protezione civile, il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano è stato nominato «soggett[o] attuator[e]» ai sensi dell'art. 1, comma 1, dell'ordinanza del medesimo Capo dipartimento 3 febbraio 2020, n. 630 (Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili), «esercitando in virtù di tale incarico funzioni tipiche di organo del governo centrale».



Il rimettente avrebbe «ignorato totalmente tale imprescindibile cornice normativa, entro la quale doveva essere collocata la controversia, che ha dato origine all'emanazione dell'ordinanza di rimessione».

2.4.- In relazione allo specifico punto delle sanzioni per la violazione delle disposizioni emergenziali pandemiche, poi, quelle statali sarebbero previste dall'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, mentre la legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e il decreto del Presidente della Provincia n. 25 del 2020, quale «pendant normativo a livello provinciale», si sarebbero limitate a precisare la «disciplina applicativa delle suddette sanzioni, senza innovare o riformare l'impianto normativo della legislazione statale, senza introdurre un sistema di gestione dell'epidemia parallelo a quello delineato dalle norme statali, e divergente da esso, senza prevedere nuove o diverse fattispecie punibili, non già precedentemente previste dalla legislazione statale».

L'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 - aggiunge la Provincia autonoma - rinvia all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e si tratterebbe di un rinvio non meramente recettizio o statico, bensì dinamico, posto che «le modifiche eventualmente apportate alle norme richiamate» si rifletterebbero necessariamente anche «sulla norma richiamante».

Sarebbe allora evidente l'errore in cui è incorso il rimettente, «quando aprioristicamente sostiene» che tutte le sanzioni «trarrebbero origine in via principale» dalle disposizioni della legge provinciale censurata e dall'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano n. 28 del 2021, «senza specificare che l'intervento del legislatore provinciale, per quanto concerne il regime sanzionatorio non ha fatto altro che riproporre pedissequamente - benché nell'esercizio [dei] propri strumenti costituzionalmente riconosciuti - quanto già stabilito dalla legislazione statale».

2.5.- La questione sarebbe inammissibile, infine, per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Secondo il rimettente, quest'ultima non sarebbe possibile in ragione della diversa cornice editale recata dalle disposizioni statali e da quelle provinciali.

Tuttavia, al giudice *a quo* sarebbe residua una diversa opzione ermeneutica, in virtù della «norma generale di rinvio» («non circoscritt[a] unicamente all'applicazione di sanzioni pecuniarie») di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in forza del quale «[i] mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19», disposizione, questa, che avrebbe reso «non applicabile il susseguente (quantomeno implicitamente contrastante o inconciliabile) comma 37, contemplante appunto un periodo di sospensione di dieci giorni».

In ogni caso, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, anche ove si ritenesse «assolutamente impossibile o introvabile un'interpretazione adeguatrice», ciò non potrebbe mai condurre ad una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intera legge provinciale, «ma semmai unicamente» del suo art. 1, comma 37, «in casu da pronunciarsi con una decisione cosiddetta "sostitutiva" nella parte *de qua* che prevede la sospensione dell'esercizio per 10 giorni in contrasto con l'intervallo sanzionatorio» tra i cinque e i trenta giorni contemplato dall'art. 4, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito.

2.6.- Nel merito, la questione sollevata dal rimettente non sarebbe fondata, perché la sentenza di questa Corte n. 37 del 2021 da esso richiamata non avrebbe «attinenza diretta con il *thema decidendum* dell'odierno procedimento concernente l'applicazione delle sanzioni amministrative impugnate».

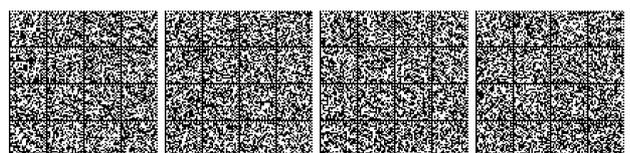
Nel caso della citata sentenza n. 37 del 2021, infatti, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge valdostana ivi oggetto di scrutinio sarebbe stata dichiarata «proprio in quanto le stesse surrogavano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale, imponendone una autonoma e alternativa, che faceva invece capo alle previsioni legislative regionali».

Nell'odierno caso della legge della Provincia autonoma di Bolzano, «vertente sull'applicazione di sanzioni amministrative», invece, non sarebbe «in discussione una supposta contrapposizione tra le due legislazioni, che semmai [...] potevano essere oggetto di un ricorso principale di conflitto di attribuzione, mai proposto dallo Stato».

D'altro canto, «le fattispecie sanzionabili e le sanzioni applicabili» sarebbero identiche, «con l'eccezione della (indubbiamente in via interpretativa superabile) differenza sulla cornice editale», di cui all'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020.

3.- Si è costituito in giudizio M. B., opponente in uno dei due procedimenti riuniti nel giudizio *a quo*, instando per l'ammissibilità e la fondatezza della questione sollevata dal rimettente.

3.1.- Secondo la parte privata, l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale si evincerebbe non solo dalla sentenza n. 37 del 2021 citata dal rimettente, ma anche dalla costante giurisprudenza costituzionale, alla cui luce le «misure di contrasto ai flagelli sanitari globali, inserendosi



in un ambito di cooperazione e collaborazione internazionale, con particolare riferimento all'ambito eurounitario, non possono essere che adottate a livello nazionale», escludendo così la competenza delle regioni e delle province autonome.

3.2.- Ciò posto, sempre secondo la parte privata, i «principi eurounitari» imporrebbero a questa Corte di disapplicare la legge provinciale in esame, «nella misura in cui imponeva il possesso del green pass per l'accesso agli esercizi di somministrazione. Infatti, le disposizioni della legge provinciale [...] contrastano con varie disposizioni del diritto eurounitario, direttamente applicabili nel nostro ordinamento e riconducibili principalmente» alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina, ratificata e resa esecutiva con legge 28 marzo 2001, n. 145 (di seguito: Convenzione di Oviedo).

Ciò varrebbe, in particolare, per il principio di autodeterminazione sanitaria di cui all'art. 3 CFDUE - che sarebbe direttamente applicabile, rientrando la materia sanitaria e farmaceutica all'interno delle competenze dell'Unione europea (si citano l'art. 4, comma 2, lettera e, e l'art. 168, comma 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) - e all'art. 5 della Convenzione di Oviedo, «parte integrante del diritto eurounitario».

Quanto a quest'ultima, poi, osterebbero all'applicazione delle disposizioni in materia di green pass, obbligatorio per accedere agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, anche gli «artt. 2 (prevalenza dell'interesse individuale su quello collettivo e della scienza) [...]10 (diritto alla riservatezza della vita privata), 11 (divieto di discriminazione per ragioni genetiche) e 26 (inviolabilità del divieto di discriminazioni per ragioni genetiche)».

In relazione agli artt. 11 e 26 da ultimo citati, la parte privata afferma che i «non vaccinati hanno [...] un patrimonio genetico diverso da coloro che abbiano optato per l'inoculazione giacché non hanno sviluppato per via vaccinale le istruzioni cellulari per la sintetizzazione della proteina spike e non condividono le modificazioni genetiche operate dai vaccini [...]. Con la conseguenza che la discriminazione dei primi mediante il divieto di accedere nei posti di lavoro e di studiare costituisce proprio la discriminazione genetica vietata dalla Convenzione di Oviedo e dalla Dichiarazione universale sul genoma umano adottata dall'UNESCO l'11 novembre 1997».

3.3.- La legge provinciale in esame violerebbe, altresì, le disposizioni del regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla [malattia da]COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19.

Il legislatore europeo avrebbe avuto ben presente la possibilità di abusi da parte degli Stati e, oltre a imporre espressamente il rispetto della CDFUE, si sarebbe preoccupato, al considerando n. 36, «di chiarire ulteriormente che la discriminazione diretta o indiretta delle persone sfornite di green pass (costituente la prova della vaccinazione e/o del tampone PCR negativo) era da ritenersi vietata anche per le persone che avevano scelto di non vaccinarsi».

3.4.- In forza delle considerazioni sopra esposte, la parte privata ha quindi concluso per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e per la dichiarazione, comunque, «d'inapplicabilità delle norme di cui alla predetta legge provinciale per contrasto con le norme eurounitarie meglio descritte in premessa».

4.- Con memoria depositata il 31 gennaio 2024, la parte privata ha replicato alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano e insistito per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Bolzano.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2023, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2023, il Tribunale di Bolzano, seconda sezione civile, dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., della legittimità costituzionale della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, rubricata «Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività».

La legge provinciale in questione si compone di quattro articoli - il primo dedicato alle «[m]isure per la ripresa delle attività» e suddiviso in trentasette commi, il secondo all'istituzione di una «[c]ommissione di esperti», il terzo alle disposizioni finanziarie e il quarto alla sua «[e]ntrata in vigore» - e di cinque Allegati.



Essa, al «fine di contemperare la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone con la necessità di contrastare e contenere il diffondersi del virus SARS-COV-2 sul territorio della provincia di Bolzano», «disciplina la ripresa graduale delle libertà di movimento delle cittadine e dei cittadini, delle attività economiche e delle relazioni sociali, compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus» (art. 1, comma 1).

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, poi, tale «ripresa delle attività e delle libertà di movimento è condizionata all'osservanza rigorosa e responsabile delle misure di sicurezza fissate in relazione ai diversi ambiti disciplinati dalla presente legge».

Quest'ultima, dunque, regolava, sul territorio provinciale e «sino alla cessazione totale dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale» (così il medesimo art. 1, comma 2), le ben note misure di contrasto alla pandemia già previste dal legislatore statale (tra cui, a titolo esemplificativo, gli obblighi di distanziamento interpersonale, di protezione delle vie respiratorie, di quarantena, nonché quelli gravanti sui titolari delle attività economiche e produttive e dei servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, et cetera).

1.1.- Il rimettente è stato adito con due distinti ricorsi, poi riuniti, proposti da una società titolare di una pizzeria e dal suo legale rappresentante in opposizione a due ordinanze-ingiunzione, con cui la Provincia autonoma di Bolzano ha irrogato sanzioni per avere omesso di controllare il possesso, in capo ai clienti, della certificazione verde necessaria per il consumo all'interno del locale.

Le predette ordinanze, in particolare, hanno applicato agli opposenti, in solido, la sanzione pecuniaria di euro 400,00 e disposto quella accessoria della sospensione dell'attività per dieci giorni.

1.2.- Secondo il rimettente, la questione sarebbe rilevante perché la legge provinciale indubbiata costituirebbe la «base giuridica» su cui si fondano «in via principale» gli atti impugnati.

In particolare, la sanzione pecuniaria sarebbe stata irrogata in applicazione dell'art. 1, comma 36, della medesima legge provinciale e quella accessoria della sospensione dell'attività in applicazione del successivo comma 37.

Ne conseguirebbe che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della «norma», le ordinanze opposte andrebbero annullate per violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, secondo il rimettente, la legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale che, per come chiarito da questa Corte con la sentenza n. 37 del 2021, «è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla».

2.- È preliminare l'esatta delimitazione del *thema decidendum*.

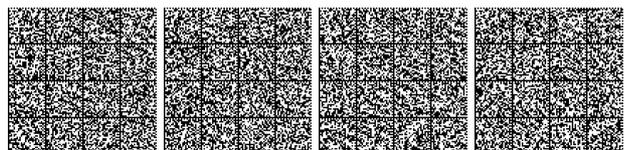
2.1.- Nonostante il Tribunale di Bolzano abbia apparentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intera legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, emerge pianamente dalla lettura dell'ordinanza di rimessione che reale ed unico oggetto del dubbio del rimettente è l'art. 1, commi 36 e 37, della medesima legge provinciale.

2.2.- I commi in questione così recitano: «36. Il mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. 37. La sospensione delle attività di cui al comma 19 è disposta, per dieci giorni, dal Presidente della Provincia. Tale sospensione è disposta anche in caso di violazione delle misure di cui all'allegato A».

L'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, richiamato dall'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, per quanto qui rileva, prevede, al comma 1, la sanzione pecuniaria da euro 400,00 ad euro 1.000,00 per il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dall'art. 1, comma 2, del medesimo decreto-legge; e, al comma 2, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni nei casi di cui all'art. 1, comma 2, lettere *i*), *m*), *p*), *u*), *v*), *z*) e *aa*), tra cui figurano le misure di limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti (lettera *v*).

A sua volta, l'art. 1, comma 19, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, richiamato dal primo alinea del comma 37 del medesimo articolo, così dispone: «[a] decorrere dall'entrata in vigore della presente legge tutte le attività produttive industriali, artigianali e commerciali esercitate sull'intero territorio provinciale sono riaperte, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 12 e che le imprese rispettino, oltre ai contenuti dei protocolli territoriali, i protocolli nazionali di cui in allegato alla presente legge».

Il comma 12 dell'art. 1, richiamato dal citato comma 19, prevede, poi, che «[t]utte le attività economiche devono assicurare un adeguato rapporto tra superficie e persone, al fine di garantire il rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza e deve essere altresì assicurato che gli ingressi avvengano in modo dilazionato. Trovano applicazione le misure di cui all'allegato A, sino alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale».



Ai sensi del successivo comma 15, le misure di sicurezza di cui al comma 12 (che, come visto, menziona pure quelle di cui all'Allegato A) sono imposte anche ai servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande.

L'Allegato A, richiamato sia dal comma 12 che dal comma 37 dell'art. 1, dal canto suo, stabilisce «le regole e misure della fase 2. Esso include: I. misure generali valide nei confronti di tutti e raccomandazioni di comportamento; II. misure specifiche per attività economiche e altre attività, che hanno validità nel rispettivo settore; III. rinvii a provvedimenti nazionali e protocolli di sicurezza nazionali e territoriali».

Tra le misure sub II, vi sono quelle relative alle «Certificazioni verdi».

Più esattamente, il punto II.C così dispone: «1. Ai fini delle misure di sicurezza contenute nel presente allegato per certificazioni verdi si intendono quelle emesse ai sensi del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito con legge 17 giugno 2021, n. 87, e del DPCM del 17 giugno 2021, comprovanti una delle seguenti fattispecie: a) lo stato di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2; b) la guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2; c) l'effettuazione di un test per la rilevazione del SARS-CoV-2 con esito negativo. 2. L'esibizione delle predette certificazioni è richiesta dagli esercenti le attività per cui esse sono previste».

Tale punto dell'Allegato A è stato inserito - con la delibera di Giunta provinciale 25 maggio 2021, n. 466 (Modifiche all'allegato A della legge provinciale dell'08.05.2020, n. 4, da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 825 del 27.10.2020), in forza della previsione di cui all'art. 1, comma 6, secondo alinea, della stessa legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, secondo cui «[r]estano ferme le misure previste all'allegato A, modificabili dalla Giunta provinciale in ragione dell'andamento epidemiologico» - in seguito all'introduzione nella legislazione nazionale dell'obbligo di certificazione verde ad opera degli articoli da 9 a 13 del d.l. n. 52 del 2021, come convertito.

2.3.- I commi 36 e 37 dell'art. 1, dunque, recano l'apparato sanzionatorio per la violazione di tutte le «misure» di contenimento della pandemia previste dalla legge provinciale e dal suo Allegato A.

2.4.- Alla luce delle argomentazioni del rimettente e della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo* (tra le tante, sentenze n. 66 del 2022, n. 223 e n. 68 del 2021), deve tuttavia ritenersi che le questioni sollevate cadano sui citati commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 nella sola parte in cui sanzionano la condotta degli esercenti le attività di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande che, in violazione dell'art. 1, comma 12, e del punto II.C dell'Allegato A alla legge provinciale medesima, non controllino il possesso del green pass in capo ai clienti (per come imposto dall'art. 9-bis del d.l. n. 52 del 2021, come convertito).

2.5.- Esulano invece dal *thema decidendum* del giudizio di costituzionalità i diversi profili dedotti dalla parte privata, la quale, oltre ad aderire alle argomentazioni del rimettente, ha anche lamentato il contrasto con molteplici disposizioni del diritto dell'Unione europea e della Convenzione di Oviedo.

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, infatti, non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 161 del 2023, n. 228 e n. 186 del 2022, n. 252 del 2021).

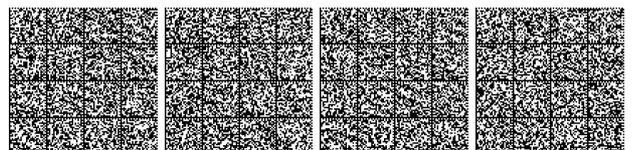
3.- Sempre in via preliminare, devono poi essere esaminate, nell'ordine in cui sono state prospettate, le plurime eccezioni di inammissibilità formulate dalla Provincia autonoma.

3.1.- Secondo quest'ultima, la questione sarebbe inammissibile, in primo luogo, perché avente ad oggetto l'intera legge provinciale: il rimettente avrebbe in tal modo introdotto «un giudizio generale di legittimità costituzionale in via principale», ovvero «un giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri, che può essere proposto solo dallo Stato o dalle Regioni».

L'eccezione non è fondata, dal momento che, come illustrato in precedenza, le questioni di legittimità costituzionale cadono esclusivamente sui commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, peraltro nella sola parte in cui sanzionano la condotta degli esercenti le attività di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande che non controllino il possesso del green pass in capo ai clienti.

3.2.- La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità anche per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché le argomentazioni svolte dal rimettente in riferimento all'intera legge provinciale non raggiungerebbero la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentire lo scrutinio di merito della questione sollevata.

L'eccezione non è fondata, poiché, una volta individuato il reale e più ristretto *thema decidendum*, il senso del dubbio di legittimità costituzionale del rimettente è chiaro, risolvendosi nella dedotta invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, cui andrebbero ricondotte tutte le misure di contrasto alla pandemia, ivi compresi l'obbligo di green pass per accedere a determinati luoghi e attività e, per quanto qui immediatamente più rileva, le correlate fattispecie sanzionatorie.



3.3.- Ancora, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le questioni sarebbero inammissibili per mancata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, avendo il rimettente omesso di prendere in considerazione le norme statutarie (artt. 20, comma 1, e 52, comma 2) e legislative (art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, e art. 1, comma 2, lettera a, del d.l. n. 125 del 2020, come convertito) che fonderebbero la sua competenza in materia.

L'eccezione non è fondata, poiché le disposizioni invocate dalla Provincia autonoma non concorrono a formare il quadro normativo di riferimento necessario per la definizione delle questioni.

Questa Corte, con la sentenza n. 164 del 2022, ha infatti escluso che le competenze statutarie della Provincia autonoma di Bolzano siano idonee a fondare una sua legittimazione a disciplinare la materia del green pass, ritenendo in particolare «recessiva» la sua competenza in materia di tutela della salute (dal momento che «l'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia, attribuendo al Presidente della Giunta un potere emergenziale “nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni”, conferma, in accordo con il limite territoriale, che si tratta di un'attribuzione calibrata su crisi sanitarie di carattere non pandemico o comunque i cui effetti possano ancora reputarsi circoscritti a tale ambito limitato; mentre, nel caso del nuovo coronavirus, è palese il carattere globale della pandemia, e, quindi, la necessità di interventi assunti dalla competente autorità centrale»).

Nella precedente sentenza n. 37 del 2021, poi, si era già chiarito che neanche l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito (al pari del successivo art. 1, comma 2, lettera a, del d.l. n. 125 del 2020, come convertito), consente alle regioni (e alle province autonome) di esercitare competenze legislative in questa materia, ma esclusivamente competenze amministrative alle condizioni rigorosamente individuate dalla medesima disposizione.

Ivi si è infatti affermato che «[c]iò che la legge statale permette [...] non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che *sia*), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo. È però chiaro che - alla stregua del quadro normativo statale - ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale».

3.4.- Deve qui aggiungersi che una insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento non può ravvisarsi nemmeno in ragione della circostanza che il rimettente, nel richiamare la normativa statale, ha omesso di prendere in considerazione gli articoli da 9 a 13 del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, sopravvenuti rispetto al menzionato art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e regolanti l'obbligo di green pass.

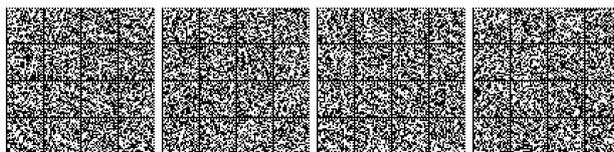
In particolare, è vero che il rimettente non si è misurato, per quanto attiene allo specifico aspetto sanzionatorio, con l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, il quale, per la condotta (anche) del titolare (o del gestore) dei servizi di ristorazione che non controlli il possesso del green pass da parte dei clienti (art. 9-*bis*, comma 4, del medesimo d.l. n. 52 del 2021, come convertito), da un lato, richiama l'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e, dall'altro, prevede, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da uno a dieci giorni (a condizione, quanto al green pass cosiddetto “base”, che si tratti di violazione successiva alla seconda e sia commessa in giornata diversa da quelle in cui sono state commesse le precedenti violazioni, e, quanto al green pass cosiddetto “rafforzato”, che si tratti di violazione successiva alla prima e sia commessa in giornata diversa da quella in cui è stata commessa la precedente violazione).

Nonostante tale omissione ricostruttiva, la questione non può dirsi inammissibile, dal momento che il dubbio del rimettente attiene alla dedotta invasione dell'ambito competenziale esclusivo dello Stato in materia di profilassi internazionale e per la verifica della fondatezza di tale dubbio non assume rilievo la sussistenza o meno di un contrasto tra la legislazione statale e quella provinciale.

Da tale angolazione, cioè, il panorama normativo strettamente necessario e sufficiente per la comprensione delle questioni sollevate è dato dalle disposizioni provinciali indubiate e dal parametro costituzionale che si assume violato, a nulla rilevando come la competenza esclusiva sia stata concretamente esercitata dallo Stato.

3.5.- La Provincia autonoma di Bolzano ha poi messo in discussione l'assunto del rimettente secondo cui la questione sarebbe rilevante perché le ordinanze impugnate poggerebbero «in via principale» sulla legge provinciale, di guisa che, ove quest'ultima fosse travolta, le predette ordinanze andrebbero annullate per violazione del principio di legalità e la parte ricorrente potrebbe agire per il risarcimento dei danni.

Secondo la Provincia autonoma, infatti, «l'intervento del legislatore provinciale, per quanto concerne il regime sanzionatorio non ha fatto altro che riproporre pedissequamente—benché nell'esercizio [dei] propri strumenti costituzionalmente riconosciuti—quanto già stabilito dalla legislazione statale».



3.5.1.- L'eccezione della Provincia comporta la necessità di sottoporre a verifica la motivazione del rimettente sulla rilevanza delle questioni sollevate, e ciò nei ben noti limiti del controllo meramente "esterno", volto ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (tra le tante, sentenze n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021).

Siffatto scrutinio deve vertere sui due assunti su cui tale motivazione poggia: a) esso rimettente è chiamato a verificare il rispetto del principio di legalità e quindi la legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali poste a fondamento delle ordinanze impugnate; b) la loro eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale comporterebbe la caducazione delle ordinanze medesime.

3.5.1.1.- Secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, il giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione è limitato allo scrutinio dei motivi sollevati dalla parte opponente, tra cui, nel caso di specie - stando all'elencazione fornita dal giudice *a quo* - non figura quello relativo all'assenza di una valida base normativa per illegittimità costituzionale delle disposizioni provinciali che sanzionano il mancato controllo del possesso del green pass.

La stessa Corte di cassazione, tuttavia, con orientamento consolidato, afferma, altresì, che nel giudizio in questione il principio della domanda (da cui discende il divieto per il giudice di pronunciarsi su motivi di opposizione o su eccezioni non dedotte dalle parti) «non può essere applicato in maniera acritica ed automatica, ma deve essere coordinato con i principi informatori della disciplina posta dalla legge in materia di sanzioni amministrative, in particolare con il principio di legalità» espresso dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981, in forza del quale «nessuno può essere assoggettato a sanzione amministrativa se non in forza di una legge che sia in vigore al momento in cui ha commesso il fatto» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 febbraio 2020, n. 4962).

Uno dei «corollari» del principio di legalità sarebbe che lo stesso «potere di irrogazione della sanzione amministrativa deve trovare il suo fondamento giuridico ineliminabile nella disposizione di legge che vieta e punisce la condotta sanzionata», (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 giugno 2008, n. 17403), il che equivarrebbe a dire che «l'indagine in ordine alla esistenza e vigenza della norma di legge che vieta e quindi sanziona il comportamento ascritto al ricorrente nel provvedimento amministrativo investe il tema della sussistenza, in generale, dello stesso potere sanzionatorio» (Corte di cassazione, sentenza n. 4962 del 2020).

Ciò comporta, quindi, che, «[n]el giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, l'illegittimità del provvedimento opposto per violazione del principio di legalità [...] è rilevabile d'ufficio, giacché tale principio costituisce cardine dell'intero sistema normativo di settore ed ha valore ed efficacia assoluta, essendo direttamente riferibile alla tutela di valori costituzionalmente garantiti (artt. 23 e 25 Cost.)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 2021, n. 35791).

Alla luce della testé ricordata giurisprudenza della Corte di cassazione, dunque, non è implausibile l'assunto del rimettente secondo cui, attraverso il controllo di ufficio sulla legalità della sanzione, esso sia investito della verifica della legittimità costituzionale delle norme fondanti il potere sanzionatorio, anche oltre il *thema decidendum* delineato dagli atti di opposizione.

3.5.1.2.- Parimenti non può dirsi circa il secondo assunto del giudice *a quo*.

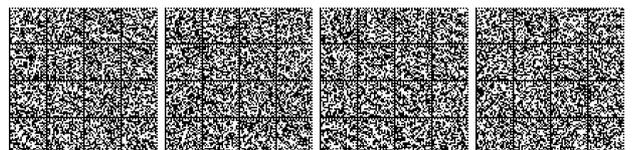
Lo stesso stralcio delle ordinanze-ingiunzione riportato nell'ordinanza di rimessione non attribuisce alle ricordate disposizioni della legge provinciale un ruolo fondante il potere sanzionatorio esclusivo o anche solo «principale».

Le ordinanze opposte, infatti, oltre all'art. 1, comma 37, della legge provinciale censurata, espressamente citano anche «l'art. 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con legge del 22 maggio 2020, n. 35, il quale prevede per la contestata violazione una sanzione amministrativa da 400,00 a 1.000,00 euro, aumentata fino ad un terzo se commessa mediante l'utilizzo di un veicolo, nonché la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività» (così il citato stralcio riportato dall'ordinanza di rimessione).

Al di là della solo parziale correttezza del riferimento alla normativa statale menzionata (come detto sopra, per la violazione dell'obbligo di controllare il green pass sia la sanzione pecuniaria sia quella accessoria sono previste dall'art. 13 del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, sia pure mediante rinvio, quanto alla cornice editale della prima, all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito), vi è dunque che le ordinanze-ingiunzione poggiano espressamente anche su tale normativa.

3.5.2.- Ciò nonostante, l'eccezione di difetto di motivazione sulla rilevanza sollevata dalla Provincia autonoma non può essere accolta.

Una volta ammesso che il rimettente possa e debba controllare il rispetto del principio di legalità da parte dell'autorità amministrativa, ad esso spetterà di verificare la sussistenza di una valida base normativa fondante il potere sanzionatorio esercitato.



Ciò vuol dire che il giudice *a quo*, nella motivazione che porrà a sostegno della sua decisione, ben potrà e dovrà analizzare l'esistenza e la legittimità costituzionale delle norme sanzionatorie tanto statali quanto provinciali.

In altri termini, il Tribunale di Bolzano, nel riferire della necessità di controllare d'ufficio il rispetto del principio di legalità, ha chiarito che delle norme provinciali, al pari di quelle statali, deve comunque fare applicazione, quanto meno sotto il profilo argomentativo, e tanto basta a rendere non implausibile la motivazione sulla rilevanza delle questioni (tra le tante, sentenze n. 164 e n. 160 del 2023, n. 19 del 2022, n. 215, n. 157 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020).

3.6.- Resta da esaminare, da ultimo, l'eccezione di inammissibilità per omesso esperimento del tentativo di interpretazione conforme.

3.6.1.- Secondo la Provincia autonoma, al giudice *a quo* sarebbe residua una diversa opzione ermeneutica, in virtù della «norma generale di rinvio» di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in forza del quale «[i]l mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19».

Tale rinvio operato dal comma 36 avrebbe reso «non applicabile il susseguente (quantomeno implicitamente contrastante o inconciliabile) comma 37, contemplante appunto un periodo di sospensione di dieci giorni».

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, cioè, l'indubbiato art. 1, comma 37, potrebbe essere considerato non operante in virtù del richiamo effettuato dal precedente comma 36 all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, che reca sia la sanzione pecuniaria sia quella accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni: in tal modo entrambe le sanzioni sarebbero regolate in maniera corrispondente (*recte*: tramite rinvio) alla legislazione statale.

3.6.2.- L'eccezione, in primo luogo, per quanto genericamente formulata, è di fatto rivolta esclusivamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, disciplinante la sanzione accessoria.

Con tale eccezione, poi, la Provincia autonoma, a ben vedere, non pone un problema di interpretazione conforme a Costituzione della norma recata dalla citata disposizione.

L'interpretazione suggerita dalla Provincia, infatti, non attribuisce ad essa un significato idoneo ad elidere il sospettato vulnus alla Costituzione, poiché l'esito del percorso ermeneutico della parte - ossia l'ipotizzata coincidenza precettiva tra le due legislazioni - non farebbe venire meno l'intrusione nella sfera legislativa esclusiva dello Stato dedotta dal rimettente.

Quello che la Provincia eccepisce è piuttosto un difetto di rilevanza della questione, basato sull'assunto che la presunta antinomia tra il comma 36 e il comma 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 debba essere risolta in favore del primo, che, essendo «norma generale di rinvio», comporterebbe la non «applicabilità» del secondo.

3.6.3.- L'eccezione non è fondata, poiché l'antinomia non sussiste.

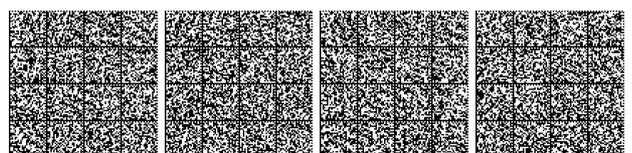
L'apposita regolamentazione, all'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, della sanzione accessoria in difformità da quella recata dal citato art. 4, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, rende infatti logicamente incompatibile l'applicazione di quest'ultimo.

È quindi corretto il contrario e implicito assunto del rimettente secondo cui, attraverso l'enucleazione di un apposito comma dedicato alla sanzione accessoria, il legislatore provinciale abbia inteso sul punto discostarsi dall'altrove menzionata disciplina statale, sì che il rinvio che il precedente comma 36 opera all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, deve intendersi riferito esclusivamente al suo comma 1 relativo alla sanzione pecuniaria e non anche al comma 2, relativo a quella accessoria.

In definitiva, il legislatore provinciale ha inteso disciplinare, all'art. 1, comma 36, la sola sanzione pecuniaria mediante rinvio, quanto alla misura sanzionatoria, alla legislazione statale e, al successivo comma 37, la sanzione accessoria della sospensione dell'attività, con una misura edittale autonoma e diversa da quella prevista dall'art. 4, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, ma anche da quella prevista dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, che è la disposizione statale effettivamente recante (anche) la sanzione della violazione dell'obbligo di controllo del possesso del green pass.

Il medesimo schema logico, peraltro, è stato seguito dallo stesso legislatore statale proprio con il da ultimo menzionato art. 13, comma 1, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, che, da un lato, richiama l'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, e, dall'altro, prevede, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da uno a dieci giorni.

Anche in questo caso deve ritenersi che, avendo il legislatore statale regolato autonomamente la sanzione accessoria, il rinvio all'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, sia stato operato esclusivamente in relazione alla cornice edittale della sanzione pecuniaria di cui al suo comma 1.



4.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

È noto che le sanzioni amministrative non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono (tra le tante, sentenze n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Nel caso di specie, la disciplina sostanziale è quella delle misure di contrasto alla pandemia e, in particolare, dell'utilizzo della certificazione verde, disciplina, questa, che è già stata ricondotta espressamente alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale (con la citata sentenza 164 del 2022, secondo cui la predetta certificazione ha «la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrono a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità»).

La medesima sentenza ha peraltro respinto un conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano avverso due atti del Garante per la protezione dei dati personali, recanti una limitazione definitiva al trattamento dei dati relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi da parte della Provincia medesima proprio in base alla legge provinciale in esame (e a successive ordinanze del Presidente della Giunta provinciale).

In quell'occasione, questa Corte - in continuità con la precedente sentenza n. 37 del 2021- ha anche escluso la sussistenza, in questa materia, di margini competenziali in capo alla Provincia autonoma vantati, nei medesimi termini, in quella sede e nell'odierno giudizio di costituzionalità.

Il legislatore provinciale, dunque, nel disciplinare le conseguenze sanzionatorie della violazione dell'obbligo di controllo del green pass, ha invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale.

A nulla poi rileva che la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 sia conforme a quella statale, dal momento che al legislatore (regionale e) provinciale è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali (tra le tante, sentenze n. 239 e n. 4 del 2022, n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013).

5.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240050



n. 51

Sentenza 6 - 28 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Magistratura - Sanzioni disciplinari - Rimozione - Applicazione automatica in caso di condanna a pena detentiva, per delitto non colposo, non inferiore a un anno, la cui esecuzione non sia stata sospesa o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione - Violazione dei principi di proporzionalità della sanzione e di irragionevolezza della sottrazione della valutazione discrezionale all'organo disciplinare - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, art. 12, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 97, 105 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

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. 12, comma 5, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150», promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento disciplinare a carico di F. L., con ordinanza del 18 settembre 2023, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di F. L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Massimo Luciani e Patrizio Ivo D'Andrea per F. L. e l'avvocato dello Stato Paola Maria Zerman per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 settembre 2023, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché



modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150», in riferimento agli artt. 3, 97, 105 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «nella parte in cui dispone che si applica la sanzione della rimozione al magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso codice, senza prevedere che sia comunque rimessa all'Organo di governo autonomo la valutazione concreta della offensività della condotta al fine di una eventuale graduazione della misura sanzionatoria».

1.1.- Le Sezioni unite rimettenti sono investite del ricorso avverso la sentenza della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura del 22 dicembre 2022, n. 186.

Più in particolare, riferisce il giudice *a quo*:

- che il magistrato in questione era stato sottoposto a procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 109 del 2006 in relazione alla pendenza, nei suoi confronti, di un procedimento penale per concorso in abuso d'ufficio, rivelazione di segreto d'ufficio e falso in atto pubblico aggravato ai sensi dell'art. 476, secondo comma, del codice penale;

- che il procedimento disciplinare era stato sospeso per pregiudizialità del processo penale;

- che, in esito a giudizio abbreviato, il magistrato era stato assolto dalle prime due imputazioni, ed era stato invece condannato alla pena di due anni e quattro mesi di reclusione, oltre al risarcimento del danno nei confronti delle parti civili, per avere egli apposto, con il consenso della presidente del collegio di cui era componente, la firma apocriфа della presidente stessa in calce a tre provvedimenti giurisdizionali;

- che la sentenza era stata integralmente confermata in appello e poi dalla Corte di cassazione, sezione quinta penale, con sentenza 23 novembre 2021-24 marzo 2022, n. 10671.

Conclusosi il procedimento penale, la Sezione disciplinare del CSM, con la sentenza impugnata nel giudizio *a quo*, aveva dichiarato il magistrato colpevole per le medesime condotte, applicandogli la sanzione disciplinare della rimozione, come previsto dalla disposizione censurata.

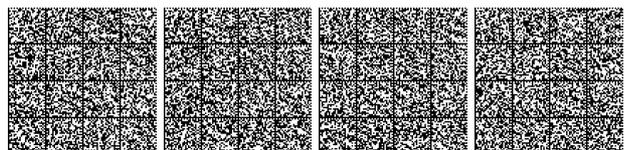
1.2.- In punto di rilevanza, osserva il giudice rimettente che se il comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. n. 109 del 2006 fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo, da tale illegittimità dovrebbe derivare la cassazione della sentenza della Sezione disciplinare. Infatti, «escluso l'automatismo sanzionatorio di cui all'indicata norma, la pronuncia andrebbe riformata per violazione degli artt. 4 e 12 del medesimo decreto legislativo per non avere il Collegio dell'Organo di governo autonomo scelto con la dovuta discrezionalità la risposta al fatto contestato sulla base del giudizio di proporzionalità e appropriatezza tipico del procedimento disciplinare».

Una tale considerazione, secondo il rimettente, non sarebbe inficiata dal passaggio motivazionale contenuto nella sentenza della Sezione disciplinare, in cui si afferma che la gravità delle condotte oggetto di incolpazione «avrebbe reso necessaria la sanzione estrema della rimozione anche ove mai, per avventura, la sanzione penale comminata fosse stata mantenuta al di sotto del minimo oltrepassato il quale l'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006 impone la conseguenza della rimozione». Una tale argomentazione avrebbe infatti un carattere meramente ipotetico, non essendo dubbio che la sanzione sia stata irrogata ai sensi dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, e costituendo dunque l'automatismo stabilito dalla disposizione censurata «elemento condizionante ed ineludibile della motivazione della sentenza, così da relegare al campo delle ipotesi le ulteriori considerazioni che seguono una logica differente, presupponente una (inesistente) graduabilità delle sanzioni».

1.3.- Le Sezioni unite rimettenti dubitano della compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 3, 97, 105 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

1.3.1.- Escluso il dubbio di legittimità costituzionale, sollevato dalla difesa del ricorrente, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU (per non potersi considerare la sanzione disciplinare impugnata come di natura punitiva), non manifestamente infondato pare, invece, al giudice *a quo* il dubbio di costituzionalità relativo all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU.

Osserva il rimettente che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, talune ingerenze nella vita lavorativa - come il licenziamento, la retrocessione, il diniego di accesso a una professione - rientrano nell'ambito di applicazione della nozione di vita privata di cui all'art. 8 CEDU (sono citate Corte EDU, grande camera, sentenze 25 settembre 2018, Denisov contro Ucraina e 17 dicembre 2020, Mile Novaković contro Croazia). Rammenta, inoltre, che nell'adempiere



gli obblighi positivi e negativi imposti dall'art. 8 CEDU, ciascuno Stato deve trovare un giusto equilibrio tra i concorrenti interessi generali e quelli dei singoli, nell'ambito del margine di apprezzamento che gli è riconosciuto, e nel rispetto di «un principio di proporzionalità tra la misura [contestata] e lo scopo perseguito», oltretutto di una procedura decisionale equa.

Il giudice *a quo* ritiene indubbio che, nel caso in esame, le conseguenze derivanti dall'automatica rimozione siano «inevitabilmente incidenti sulla vita privata del ricorrente, rimasto senza lavoro quando non aveva ancora compiuto sessanta anni (e, dunque, un'età che, da un lato, non consente di accedere al trattamento pensionistico e, dall'altro, rende del tutto illusoria la possibilità di intraprendere altra professione, diversa da quella oggetto della rimozione)». D'altra parte, la mancanza di un'alternativa concreta alla rimozione, pur essendo ricollegata ad una condanna penale, contrasterebbe «con i principi di gradualità e proporzionalità della sanzione disciplinare che soli garantiscono, nell'ottica della Corte europea, una reazione adeguata al pur legittimo fine perseguito». In effetti, la semplice deduzione, in via presuntiva, della proporzionalità della sanzione disciplinare dall'esistenza di una condanna penale sovrapporrebbe indebitamente il piano punitivo statale e quello disciplinare; e ciò sarebbe «tanto più evidente se si considera che la norma in questione non specifica neppure quali siano i fatti penalmente rilevanti in relazione ai quali la prevista condanna determina la automatica rimozione del magistrato, introducendo così, di fatto, una interdizione dai pubblici uffici non prevista dal legislatore penale». Dunque, l'automatismo censurato, «precludendo all'Organo di governo autonomo la possibilità di una graduazione della sanzione da applicare in rapporto al caso concreto, integr[erebbe] la violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del principio di proporzionalità tra la misura e lo scopo perseguito».

1.3.2.- Il rimettente ritiene poi dubbia la compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 3 e 105 Cost.

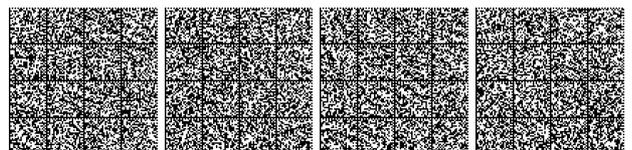
Il giudice *a quo* sottolinea gli elementi che differenzierebbero la disciplina ora all'esame rispetto a quella oggetto della sentenza n. 197 del 2018 di questa Corte. In quell'occasione si controverteva, infatti, della sanzione fissa della rimozione per chi fosse ritenuto responsabile dal giudice disciplinare di un preciso illecito, anch'esso di natura disciplinare. Il riferimento sarebbe stato dunque all'individuazione di una precisa «species facti». Ora invece si dubita della legittimità costituzionale di un automatismo legato al sopravvenire di una condanna ad una pena superiore a un certo quantum: sicché la disciplina censurata non indicherebbe una vera e propria species facti, ma si limiterebbe a individuare una «species poenae». E ciò nonostante «l'eterogeneità delle situazioni di fatto che, in astratto, potrebbero rientrare nell'ambito della suddetta previsione».

A fronte di tale eterogeneità, «comprensiva anche di condotte estranee ai profili dell'imparzialità e della terzietà dell'amministrazione della giustizia», non sarebbe rimessa alla Sezione disciplinare alcuna possibilità di graduazione, non potendosi considerare utile, a tale fine, la previsione contenuta nell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006, secondo la quale «[l']illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza». Questa disposizione, pur essendo stata ritenuta dalla giurisprudenza applicabile anche all'illecito di cui all'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, non consentirebbe al giudice disciplinare di operare una vera e propria graduazione, lasciandogli soltanto «l'alternativa tra escludere l'illecito per scarsa rilevanza del fatto o irrogare la sanzione della rimozione»: «o tutto o niente», insomma, «senza possibilità di articolazioni intermedie».

Si tratterebbe, allora, di una situazione simile a quella scrutinata da questa Corte nella sentenza n. 170 del 2015, nella quale si è ravvisato un vulnus ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza «in presenza di un sistema punitivo fondato sull'automatismo ed assolutamente disattento alla consistenza e gravità delle singole svariate condotte», pur a fronte di un «ventaglio eccessivamente ampio (e non omogeneo) di presupposti ai quali è collegata la sanzione automatica». Come ribadito in quella sentenza, il principio di eguaglianza - e quello di proporzionalità che ne deriva - presupporrebbe invece «che la valutazione del giudice debba avvenire “in concreto”, tenendo conto dei comportamenti posti in essere nel commettere l'illecito, per cui sarebbero “tendenzialmente” illegittime le sanzioni rigide, vale a dire, quelle che sono applicate prescindendo da una verifica di adeguatezza al caso concreto e dalla valutazione sulla gradualità applicativa».

L'eterogeneità delle condotte sanzionate non consentirebbe d'altra parte «di individuare l'idoneità della sanzione a raggiungere lo scopo di preservare la fiducia dei consociati nell'indipendenza e nell'imparzialità del sistema giudiziario, [nonché] l'efficacia di misure meno afflittive a raggiungere il medesimo obiettivo oltre che l'insussistenza di una lesione globale dei diritti del magistrato».

La disciplina censurata impedirebbe altresì al giudice di «far emergere gli aspetti materiali del fatto, le sue circostanze, facendo in modo che dette peculiarità si riflettano sulla commisurazione della sanzione, che sarà “giusta” solo ove adeguata al fatto, tenuto conto di tutta una serie di elementi che devono essere oggetto di valutazione da parte del giudice».



L'automatismo censurato introdurrebbe «nella sostanza una interdizione dai pubblici uffici ulteriore rispetto a quella specificamente ipotizzata (quoad delicta) dal legislatore penale, il che, anche sotto tale profilo, determina un vulnus quanto alla previa individuazione delle conseguenze derivanti dalla commissione di un determinato reato». Si tratterebbe, più in particolare, di una «presunzione assoluta di incompatibilità con il rapporto di servizio in ragione dell'intervenuta condanna penale»: presunzione che potrebbe considerarsi costituzionalmente legittima soltanto ove non sia agevole, come invece nel caso ora all'esame, formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa (sono citate la sentenza n. 268 del 2016 di questa Corte e le altre pronunce ivi richiamate).

La rimozione quale sanzione conseguente a condanna in sede penale potrebbe, allora, essere considerata costituzionalmente legittima solo ove risultasse «comunque conservato in capo all'Organo disciplinare il potere-dovere della valutazione discrezionale in ordine alla proporzionale graduazione della misura da applicare al caso concreto».

1.3.3.- La disposizione censurata violerebbe anche l'art. 97 Cost., «in rapporto all'interesse dell'Amministrazione di privarsi di un magistrato a fronte di una condotta che, grave dal punto di vista della reazione punitiva statale, potrebbe non esserlo se valutata in termini di offensività del fatto, con riferimento sia alla lesione dell'interesse specifico tutelato dall'illecito disciplinare, sia alla compromissione dell'immagine del magistrato e del prestigio di cui deve godere nell'esercizio dell'attività giurisdizionale». L'automatismo descritto dalla disposizione censurata si tradurrebbe allora anche in una violazione dell'art. 97 Cost., poiché realizzerebbe «una eterogenesi dei fini cui la disposizione costituzionale è preordinata».

1.3.4.- Sottolinea infine il rimettente che la possibilità di accedere alle misure alternative potrebbe scongiurare l'espiazione in carcere della pena, di talché non sussisterebbe necessariamente una preclusione oggettiva alla prosecuzione del rapporto di lavoro pur in presenza di una sentenza di condanna non sospesa.

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

2.1.- In via preliminare, l'interveniente prospetta l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Il passaggio motivazionale contenuto nella sentenza della Sezione disciplinare, in cui si afferma che la gravità delle condotte oggetto di incolpazione avrebbe reso necessaria la sanzione estrema della rimozione anche ove fosse stata inflitta una pena inferiore alla soglia oltre la quale tale sanzione scatta automaticamente, costituirebbe infatti non un'argomentazione ipotetica - come affermato dal rimettente - bensì una motivazione subordinata o alternativa. Di conseguenza, la questione risulterebbe «formulata in termini astratti, al solo scopo di aggredire una norma che, anche ove rimossa, non muterebbe l'esito del giudizio nel quale è sollevata la questione».

2.2.- Nel merito, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU non sarebbe fondata.

Pur non contestando l'applicabilità della norma convenzionale anche ad avvenimenti della vita lavorativa, l'interveniente osserva che la Corte EDU avrebbe chiarito come l'art. 8 CEDU non possa essere invocato quando l'effetto negativo sulla vita privata sia costituito da una conseguenza prevedibile delle proprie azioni, come ad esempio la commissione di un reato o, comunque, quando gli effetti negativi lamentati si limitino alle conseguenze prevedibili del comportamento illecito (sono citate: sentenza 27 luglio 2004, Sidabras e Džiautas contro Lituania; sentenza 7 febbraio 2012, Axel Springer AG contro Germania; sentenza 3 aprile 2012, Gillberg contro Svezia; sentenza Denisov).

2.3.- Non fondata dovrebbe ritenersi anche la questione relativa alla violazione dell'art. 97 Cost. L'interesse dell'amministrazione, infatti, non potrebbe in alcun modo venire in considerazione nell'ambito dell'applicazione di una sanzione disciplinare. Anzi, proprio nel combinato disposto degli artt. 97 e 54 Cost. - che impongono, da un lato, alla pubblica amministrazione di agire secondo principi di imparzialità e buon andamento e, dall'altro, ai funzionari pubblici di agire con onore - l'automatismo sanzionatorio troverebbe una espressa legittimazione costituzionale a fronte di una condanna a pena detentiva non sospesa per un fatto illecito doloso.

2.4.- Parimenti non fondate sarebbero le questioni relative agli artt. 3 e 105 Cost.

Pur riconoscendo, in via generale, l'illegittimità costituzionale degli automatismi sanzionatori a seguito di condanna penale nel procedimento disciplinare, l'interveniente sostiene che tale principio non sia assoluto, e che esso possa cedere a fronte della preminenza di interessi collettivi in relazione al ruolo svolto dal dipendente pubblico e alla peculiarità e delicatezza dei compiti a lui assegnati (è citata la sentenza di questa Corte n. 112 del 2014). Sarebbe questo anche il caso del magistrato, come questa Corte avrebbe affermato nella sentenza n. 197 del 2018 con riferimento ad un illecito disciplinare, ma con un ragionamento che dovrebbe valere a fortiori per la commissione di un reato. «Coerenza logica e giuridica, oltre che necessità di salvaguardare il rigore di un'istituzione fondamentale della società, fanno ritenere sufficienti per l'interessato le garanzie processuali offerte nell'ambito del processo penale, nell'ambito dei tre



gradi di giudizio, al punto da non ritenersi non solo ultronea ma anche intrinsecamente contraddittoria la previsione di un ulteriore passaggio presso l'organo disciplinare», la cui valutazione rischierebbe così di porsi in contrasto con quella del giudice penale.

In ogni caso, la disposizione censurata tutelerebbe il magistrato «da eventuali derive giustizialiste», subordinando la rimozione alla commissione di un delitto doloso e alla pena inflitta superiore a un anno non condizionalmente sospesa. La valutazione del giudice penale in ordine ai requisiti di cui agli artt. 163 e 164 cod. pen., allora, costituirebbe un'ulteriore garanzia: essa infatti presupporrebbe «una valutazione da parte di un collega del Giudice incriminato, che, ben consapevole delle conseguenze sul piano personale, professionale e disciplinare, abbia ritenuto sussistere tutti gli elementi per negare all'interessato la sospensione della pena». Di conseguenza, consentire al CSM di irrogare una sanzione disciplinare meno severa della rimozione comporterebbe un'evidente deminutio della valutazione del giudice penale. E, inoltre, «[a]pplicare sanzioni meno gravi della rimozione nonostante la previsione del giudice penale del pericolo di reiterazione del reato comprometterebbe irrimediabilmente la fiducia dei consociati nell'amministrazione della giustizia da parte di un organo terzo ed imparziale».

3.- Il magistrato incolpato si è costituito in giudizio a mezzo dei propri difensori, i quali nell'atto di costituzione hanno insistito per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, confutando poi - nella memoria depositata in prossimità dell'udienza - le eccezioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.- La difesa replica, innanzi tutto, all'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza. Osserva che spetta alle Sezioni unite rimettenti, nella loro funzione di scrutinio della decisione della Sezione disciplinare del CSM, vagliare il contenuto di tale pronuncia e trarne le opportune conclusioni. Il rimettente avrebbe chiarito, motivando esaurientemente sul punto, il carattere meramente ipotetico delle affermazioni della Sezione disciplinare; d'altronde, osserva la parte, «il giudice decide tota lege perspecta: nella specie, dunque, la Sezione disciplinare ha ragionato come ha ragionato perché la norma sull'automatismo faceva parte della normativa perspecta e diversamente avrebbe fatto se quella norma non fosse stata una componente del suo patrimonio di regole da applicare».

La parte rammenta, inoltre, come la giurisprudenza di questa Corte ribadisca costantemente che la rilevanza si configura come necessità di applicare la disposizione censurata nell'*iter* che conduce alla decisione del giudizio principale (sono citate le sentenze n. 253, n. 194, n. 31, n. 30 e n. 13 del 2022; n. 202 e n. 15 del 2021).

3.2.- La pretesa non fondatezza della questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU deriverebbe, secondo la parte, da una parziale e fuorviante ricostruzione, da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, della giurisprudenza della Corte EDU sul punto. Più in particolare, tale giurisprudenza si riferirebbe a casi in cui l'art. 8 CEDU è stato ritenuto inapplicabile in ragione di una mera condanna a pena detentiva (è citata la sentenza Gillberg). Nel caso di specie, invece, non si contesterebbe la legittimità, al metro della Convenzione, della condanna penale in sé, bensì di un effetto ulteriore ed esterno - la condanna in sede disciplinare - che si tradurrebbe in difetto di proporzionalità. Gli effetti ulteriori ed indiretti rispetto alla condanna in sede penale ben potrebbero, allora, rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU e determinarne una violazione (sono citate: sentenza Denisov; sentenza 28 maggio 2020, Evers contro Germania; sentenza 14 ottobre 2021, M.L. contro Slovacchia; sentenza 28 giugno 2018, M.L. e W.W. contro Germania; sentenza 27 giugno 2017, Jankauskas contro Lituania (No. 2)).

3.3.- Apodittico sarebbe, poi, l'*iter* argomentativo che conduce l'interveniente a negare che vi sia una violazione dell'art. 97 Cost. Poiché non tutte le condotte idonee ad arrecare nocumento all'immagine della magistratura sono sanzionate con la rimozione, sarebbe evidente l'esigenza di infliggere la sanzione più grave solo a coloro che abbiano irrimediabilmente compromesso l'immagine di terzietà e imparzialità della magistratura, anche nell'interesse generale e oggettivo della collettività.

3.4.- Prive di pregio dovrebbero, infine, ritenersi le osservazioni volte a negare la paventata violazione degli artt. 3 e 105 Cost.

Innanzi tutto, inconferente sarebbe il paragone con la sentenza n. 112 del 2014 di questa Corte, che riguarderebbe una fattispecie concreta radicalmente diversa e ben più grave rispetto a quella oggetto dell'odierna questione di legittimità costituzionale. Né sarebbe maggiormente conferente riferirsi alla sentenza n. 197 del 2018 per ritenere non fondato, a fortiori, il dubbio di costituzionalità, poiché pure quel caso non potrebbe paragonarsi a quello di specie: si trattava infatti di un illecito disciplinare (e, dunque, di una fattispecie in cui giudice era, anche per l'accertamento dell'an della responsabilità, la Sezione disciplinare del CSM), corrispondente ad un ben definito comportamento, certamente carico di disvalore.

In secondo luogo, non fondata sarebbe anche la considerazione - svolta dall'Avvocatura generale dello Stato - che la ragionevolezza della sanzione sarebbe assicurata dalla possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena, e che la sua mancata concessione sarebbe frutto di una prognosi di pericolosità operata dal giudice penale. Da



un lato, la mancata concessione della sospensione condizionale potrebbe derivare, come nel caso di specie, dal superamento del tetto di legge di due anni stabilito per l'operatività dell'istituto; dall'altro, tale mancata concessione non discenderebbe necessariamente da un giudizio di pericolosità sociale. Né tale pericolosità potrebbe desumersi, senza alcuna concreta valutazione del giudice, dall'inflizione di una pena di entità superiore a due anni di reclusione. Niente affatto ultronea e contraddittoria sarebbe, allora, l'ulteriore valutazione demandata al CSM, volta ad apprezzare la rilevanza disciplinare della condotta, nel rispetto degli artt. 105 e 106 Cost.

Infine, si osserva come il magistrato incolpato stia scontando la pena inflittagli con le modalità di cui all'art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà). Tale considerazione sarebbe rilevante sotto un duplice profilo: dimostrerebbe, intanto, l'esistenza in astratto della possibilità di non scontare la pena in carcere, in assenza di una prognosi di pericolosità del condannato, diversa e ulteriore rispetto alla sospensione condizionale della pena; ed evidenzerebbe, in concreto, l'insussistenza di tale pericolosità con riferimento all'odierno incolpato. Il positivo esito dell'affidamento in prova, d'altra parte, estinguerebbe la pena detentiva e ogni altro effetto penale: con ciò evidenziandosi, ancora, in astratto l'irragionevolezza di consentire l'estinzione del reato e degli effetti penali della condanna, ma non dell'effetto extrapenale maggiormente incisivo sulla vita del condannato; e in concreto, l'assenza di pericolosità del magistrato incolpato, e la sua idoneità a continuare a svolgere le proprie funzioni.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, in riferimento agli artt. 3, 97, 105 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, «nella parte in cui dispone che si applica la sanzione della rimozione al magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso codice, senza prevedere che sia comunque rimessa all'Organo di governo autonomo la valutazione concreta della offensività della condotta al fine di una eventuale graduazione della misura sanzionatoria».

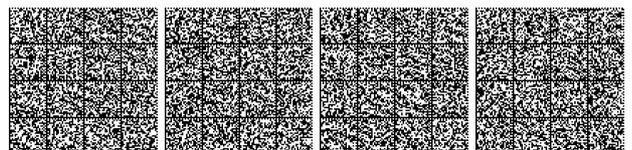
Il d.lgs. n. 109 del 2006 prevede, all'art. 5, sei diverse sanzioni disciplinari, di gravità crescente, a carico del magistrato che viola i suoi doveri: l'ammonizione, la censura, la perdita dell'anzianità, l'incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo, la sospensione dalle funzioni da tre mesi a due anni, e infine la rimozione. Ove non diversamente stabilito, la Sezione disciplinare è libera di scegliere, tra tutte queste sanzioni, quella più adeguata alla gravità dell'illecito di cui il magistrato sia ritenuto responsabile.

L'art. 12 del d.lgs. n. 109 del 2006 prevede poi una serie di regole che limitano la discrezionalità della Sezione disciplinare del CSM nella selezione delle sanzioni, imponendo l'adozione di una sanzione minima, di gravità progressiva, nelle ipotesi di illecito previste nei commi da 1 a 4. Il comma 5, in questa sede censurato, vincola invece la stessa Sezione ad irrogare la rimozione in tre distinte ipotesi:

- quella in cui il magistrato sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3, comma 1, lettera e), dello stesso d.lgs. n. 109 del 2006;
- quella in cui il magistrato incorra nella interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici in seguito a condanna penale;
- quella in cui il magistrato incorra «in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del Codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso Codice».

La prima di tali ipotesi è stata oggetto della sentenza n. 197 del 2018, che ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale allora sollevate dalla Sezione disciplinare del CSM in riferimento all'art. 3 Cost.

Sulla terza ipotesi si appuntano ora i dubbi di legittimità costituzionale delle Sezioni unite della Corte di cassazione, adite da un magistrato nei cui confronti la Sezione disciplinare del CSM ha già applicato la sanzione della rimozione, in conseguenza di una sua precedente condanna, in sede penale, a due anni e quattro mesi di reclusione: condanna non suscettibile di sospensione condizionale, in quanto superiore al limite massimo previsto dall'art. 163 cod. pen.



Le Sezioni unite rimettenti assumono, in sintesi, che l'automatismo stabilito dal segmento normativo censurato violi i parametri costituzionali menzionati, vincolando la Sezione disciplinare del CSM alla rimozione del magistrato e impedendole, così, di graduare la sanzione, in modo da assicurarne la proporzionalità rispetto alla concreta gravità dell'illecito.

2.- Le questioni sono ammissibili.

Non è fondata, in particolare, l'eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui le questioni sarebbero irrilevanti, avendo la Sezione disciplinare del CSM affermato che la gravità delle condotte addebitate al magistrato incolpato ne renderebbe comunque necessaria la rimozione, anche laddove la pena a lui inflitta si fosse mantenuta al di sotto del limite oltre il quale tale sanzione disciplinare è imposta dalla disposizione censurata; affermazione dalla quale si evincerebbe che l'esito del giudizio non muterebbe, anche laddove le odierne questioni fossero accolte.

L'eccezione non coglie nel segno, per l'assorbente ragione che il giudizio *a quo* rispetto al quale deve vagliarsi la rilevanza delle questioni non è il giudizio disciplinare, come pare ritenere l'Avvocatura generale, bensì quello di cassazione. Rispetto a quest'ultimo, le Sezioni unite hanno già preannunciato - sulla base di ampia argomentazione, che certamente supera il vaglio di non implausibilità operato da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 22 del 2024) - che la sentenza impugnata dovrà essere annullata, laddove la disposizione censurata sia dichiarata costituzionalmente illegittima, sì da consentire alla Sezione disciplinare del CSM - una volta rimosso l'automatismo normativo - una nuova valutazione sulla sanzione disciplinare più appropriata da applicare al magistrato incolpato.

Il che dimostra la rilevanza delle questioni prospettate.

3.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

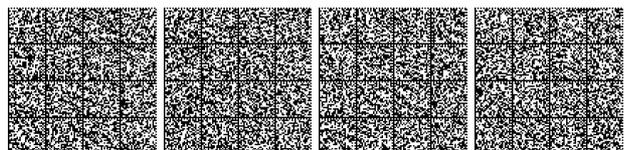
3.1.- Nella menzionata sentenza n. 197 del 2018, si è affermato che «alcune almeno delle garanzie che, sulla base della giurisprudenza di questa Corte, circondano la pena in senso stretto non si applicano, o si applicano con un maggior grado di flessibilità, alla sfera delle sanzioni disciplinari. Oltre che a logiche punitive e deterrenti comuni alle pene, tali sanzioni possono legittimamente rispondere, quanto meno nei casi concernenti pubblici funzionari cui sono affidati compiti essenziali a garanzia dello Stato di diritto, anche alla finalità di assicurare la definitiva cessazione dal servizio di persone dimostrate non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri» (punto 11 del Considerato in diritto). E si è aggiunto che in particolare i magistrati, «ai quali è affidata in ultima istanza la tutela dei diritti di ogni consociato», proprio «per tale ragione sono tenuti - più di ogni altra categoria di funzionari pubblici - non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni, secondo quanto prescritto dall'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006, ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, che è valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto» (punto 9 del Considerato in diritto).

Fermi tali principi, che costituiscono lo sfondo sul quale deve essere decisa anche la questione ora all'esame di questa Corte, vanno subito evidenziati gli elementi che la distinguono rispetto a quella esaminata con la sentenza n. 197 del 2018.

Il segmento dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006 allora censurato stabilisce la sola sanzione della rimozione nel caso in cui il magistrato sia stato ritenuto responsabile - dalla stessa Sezione disciplinare - di un illecito disciplinare, puntualmente tipizzato dall'art. 3, comma 1, lettera e), dello stesso decreto legislativo come il fatto di «ottenere, direttamente o indirettamente, per sé o per altri, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio che si trovi nel distretto di Corte d'appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie, ovvero dai difensori di costoro, nonché ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni, a condizioni di eccezionale favore, da parti offese o testimoni o comunque da soggetti coinvolti in detti procedimenti».

Nel caso ora all'esame, invece, la previsione dell'unica sanzione disciplinare della rimozione discende dalla circostanza che il magistrato sia stato in precedenza condannato in via definitiva per qualsiasi reato, per il quale - però - il giudice penale gli abbia inflitto una pena detentiva non sospesa di durata superiore all'anno (ovvero nel caso in cui la sospensione condizionale, concessa al magistrato in sede di condanna, sia stata in seguito revocata).

3.2.- Questa Corte non ha mai, sinora, esaminato la legittimità costituzionale di una disposizione che preveda, come quella ora all'esame, un vincolo alla discrezionalità della Sezione disciplinare del CSM nella scelta della sanzione applicabile a un magistrato che abbia subito una condanna in sede penale.



Numerose sentenze di questa Corte hanno però ritenuto in contrasto, tra l'altro, con l'art. 3 Cost. disposizioni che prevedevano l'automatica destituzione di altri pubblici dipendenti, ovvero l'automatica cancellazione di professionisti dall'albo, in conseguenza della loro condanna in sede penale per determinati reati.

3.2.1.- Già la sentenza n. 971 del 1988 aveva colpito la previsione della destituzione di diritto degli impiegati civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali della Regione Siciliana a seguito di condanna per taluni delitti. «L'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutiva» - si era affermato in quell'occasione - «importa [...] che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale ex art. 3 Cost.» (punto 3 del Considerato in diritto).

Poco dopo, in relazione ai notai, la sentenza n. 40 del 1990 affermò essere «indispensabile che il “principio di proporzione” che è alla base della razionalità che domina il “principio di eguaglianza”, regoli sempre l'adeguatezza della sanzione al caso concreto». Conseguentemente, essa dichiarò costituzionalmente illegittimo l'«automatismo di un'unica massima sanzione [la destituzione], prevista indifferentemente per l'infinita serie di situazioni che stanno nell'area della commissione di uno stesso pur grave reato». Automatismo che si ritenne non potesse «reggere il confronto con il principio di eguaglianza che, come esige lo stesso trattamento per identiche situazioni, postula un trattamento differenziato per situazioni diverse» (punto 3 del Considerato in diritto).

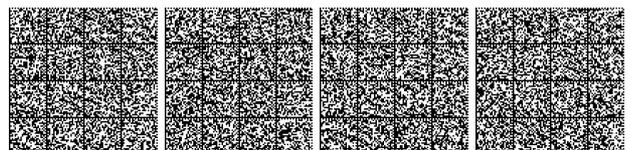
Identica *ratio* decidendi si riscontra:

- nella sentenza n. 158 del 1990, relativa alla radiazione automatica dei dottori commercialisti;
- nella sentenza n. 16 del 1991, concernente la destituzione di diritto del dipendente regionale;
- nella sentenza n. 197 del 1993, sulla destituzione di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluni reati, ovvero della definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione per appartenenza ad associazione di tipo mafioso;
- nella sentenza n. 2 del 1999, in materia di radiazione automatica dall'albo dei ragionieri e periti commerciali.

In epoca più recente, rispetto al personale militare, la sentenza n. 268 del 2016 (riprendendo e approfondendo principi già espressi nella precedente sentenza n. 363 del 1996) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disciplina che non prevedeva l'instaurazione del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado, conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici irrogata dal giudice penale. «[A] causa dell'ampiezza dei presupposti a cui viene collegata l'automatica cessazione dal servizio», si è in questa occasione osservato, «le disposizioni impugnate non possono validamente fondare, in tutti i casi in esse ricompresi, una presunzione assoluta di inidoneità o indegnità morale o, tanto meno, di pericolosità dell'interessato, tale da giustificare una sanzione disciplinare così grave come la perdita del grado con conseguente cessazione dal servizio. L'automatica interruzione del rapporto di impiego è, infatti, suscettibile di essere applicata a una troppo ampia generalità di casi, rispetto ai quali è agevole formulare ipotesi in cui essa non rappresenta una misura proporzionata rispetto allo scopo perseguito» (punto 6.4. del Considerato in diritto).

3.2.2.- Rispetto a questo altrimenti compatto panorama, la sola sentenza n. 112 del 2014 ha rigettato le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. a proposito di una disciplina che prevedeva, per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, la destituzione di diritto quale conseguenza automatica dell'applicazione di una misura di sicurezza personale da parte del giudice penale. Decisiva nella valutazione di questa Corte è stata qui la circostanza che l'applicazione di una misura di sicurezza presuppone un accertamento individualizzato, da parte del giudice penale, della pericolosità sociale dell'interessato, e cioè (in base all'art. 203 cod. pen.) della probabilità che egli commetta nuovi reati; probabilità ritenuta ex se incompatibile con la speciale delicatezza dei compiti del personale della polizia, la cui funzione essenziale è proprio quella di prevenire e reprimere reati.

Non rappresenta invece un'eccezione rispetto alle linee essenziali della giurisprudenza sin qui illustrata la sentenza n. 234 del 2015, che ha escluso l'illegittimità costituzionale di una disposizione che vietava la riabilitazione del notaio già destituito a seguito di condanna per una serie di reati. Come chiarito dalla pronuncia, la destituzione è disposta soltanto in ragione di un ponderato e discrezionale apprezzamento dell'organo disciplinare, impugnabile in sede giurisdizionale, relativo alla necessità di precludere al notaio l'ulteriore esercizio della professione, alla luce anche di una valutazione - compiuta direttamente dall'organo disciplinare stesso - della gravità dei fatti di reato per il quale è stato condannato in sede penale. La sanzione disciplinare prevista dalla disposizione censurata, dunque, non poteva ritenersi indifferente ai profili peculiari del caso di specie, ma era al contrario calibrata con riferimento ad essi ed applicata dall'organo disciplinare solo in ipotesi estreme e senza alcun automatismo, ben potendosi nel procedimento disciplinare applicare una sanzione meno gravosa.



3.3.- Dal quadro giurisprudenziale sin qui tracciato si ricavano due principi essenziali che, ai fini dello scrutinio in esame, vanno posti in correlazione tra loro: un requisito generale di proporzionalità della sanzione disciplinare rispetto alla gravità della condotta (*infra*, punto 3.3.1.), e l'autonomia della valutazione in sede disciplinare rispetto a quella del giudice penale, fatta salva la vincolatività di quanto accertato in fatto nel giudizio penale (*infra*, punto 3.3.2.).

3.3.1.- Quanto alla proporzionalità della sanzione disciplinare, il requisito può, normalmente, essere soddisfatto soltanto da una valutazione individualizzata della gravità dell'illecito, alla quale la risposta sanzionatoria deve essere calibrata (su questo corollario del principio di proporzionalità rispetto a ogni tipologia di sanzione, sentenza n. 112 del 2019, punto 8.1.4. del Considerato in diritto, nonché - in materia penale - sentenza n. 197 del 2023, punti 5.2.1. e 5.5.1. del Considerato in diritto). Le sanzioni fisse sono, per contro, tendenzialmente in contrasto con questo principio, a meno che - come questa Corte ha ritenuto nel caso deciso con la sentenza n. 197 del 2018 (punto 8 del Considerato in diritto) - esse risultino non manifestamente sproporzionate rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta dell'illecito sanzionato (ancora in materia penale, sentenze n. 195 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 94 del 2023, punto 13 del Considerato in diritto; n. 222 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto; nonché, in materia di sanzioni amministrative, sentenze n. 40 del 2023, punto 5.2. del Considerato in diritto; n. 266 del 2022, punto 5.4.3. del Considerato in diritto; n. 185 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto).

Al di fuori di questa ipotesi, che presuppone un certo grado di omogeneità della fattispecie astratta sotto il profilo della gravità delle condotte a essa riconducibili, il corollario dell'individualizzazione della sanzione esige una gradualità della risposta, affinché essa possa risultare adeguata al concreto disvalore della condotta.

3.3.2.- Dalla giurisprudenza citata si evince, inoltre, l'idea della centralità della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare nell'irrogazione della sanzione che a tale organo compete: valutazione che questa Corte ha sinora ritenuto non possa mai essere in toto pretermessa, per essere semplicemente surrogata da quella del giudice penale. E ciò specie quando si tratta di applicare sanzioni disciplinari definitive come la destituzione o la cancellazione dall'albo professionale (salvo che nel caso - del tutto peculiare - deciso dalla sentenza n. 112 del 2014, di cui si è detto *supra*, punto 3.2.2.).

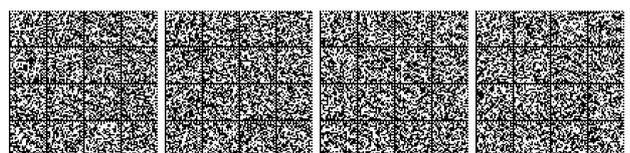
Il significato della riserva di uno spazio autonomo di valutazione all'organo disciplinare pur a fronte di una condanna penale è, d'altronde, chiaro: spetta a quest'ultimo apprezzare non già la (generica) gravità dell'illecito commesso, ma - più specificamente - la significatività di tale illecito rispetto al giudizio di persistente idoneità dell'interessato a svolgere le proprie funzioni o la propria professione.

3.4.- È dunque alla luce di questi principi che deve essere vagliata la disposizione oggi all'esame di questa Corte.

3.4.1.- Sotto il profilo della necessaria proporzionalità della sanzione (*supra*, punto 3.3.1.), la disciplina censurata ricollega l'applicazione automatica della rimozione alla irrogazione nei suoi confronti, da parte del giudice penale, di una pena detentiva non sospesa di durata superiore ad un anno. Come osserva efficacemente il giudice *a quo*, l'automatismo è qui ancorato non già a una «species facti», bensì a una mera «species poenae».

Un tale meccanismo rende strutturalmente impossibile a questa Corte compiere la valutazione di proporzionalità della previsione sanzionatoria, che si impone - secondo la giurisprudenza appena passata in rassegna - anche laddove il legislatore preveda una sanzione fissa per una determinata fattispecie di illecito: fattispecie qui definita semplicemente dall'ammontare della pena inflitta (e dalla sua mancata sospensione condizionale, ovvero dalla revoca della stessa) nell'ambito del giudizio penale. Affinché una siffatta sanzione fissa - in quanto tale "indiziata" di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenza n. 195 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto) - possa superare indenne lo scrutinio da parte di questa Corte, occorrerebbe infatti dimostrare che la sanzione della rimozione - la più grave tra quelle previste nel sistema degli illeciti disciplinari dei magistrati - risulti proporzionata rispetto all'intera gamma dei comportamenti tipizzati. Comportamenti che, però, la fattispecie di illecito disciplinare qui sanzionata non indica in alcun modo, e che potrebbero anzi essere i più diversi, a differenza di quanto accadeva rispetto alla fattispecie di illecito esaminata nella sentenza n. 197 del 2018.

Sotto questo profilo dunque - come parimenti osserva il rimettente - la disciplina oggi all'esame è simile a quella scrutinata da questa Corte nella sentenza n. 170 del 2015, in cui è stata ritenuta costituzionalmente illegittima la previsione dell'obbligatorio trasferimento del magistrato ad altra sede o ufficio nell'ipotesi di una sua condanna per l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 109 del 2006, integrato dall'aver tenuto un comportamento che, violando i doveri di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio, e di rispetto della dignità della persona, arrechi ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti. Fattispecie astratta, quest'ultima, che questa Corte ha ritenuto essere comprensiva di condotte di disvalore concreto assai eterogeneo, non necessariamente indicative dell'incompatibilità del magistrato interessato a continuare a svolgere le proprie funzioni nel medesimo ufficio.



3.4.2.- Quanto, poi, alla necessaria centralità della valutazione dell'organo disciplinare nell'irrogazione della sanzione (*supra*, punto 3.3.2.), la disposizione oggi censurata finisce, in pratica, per spogliare la Sezione disciplinare del CSM di ogni margine di apprezzamento sulla sanzione disciplinare da applicare (che il legislatore individua nella sola rimozione).

In questa situazione, non solo l'an ma anche il quomodo della responsabilità disciplinare sono interamente determinati dalla previa decisione del giudice penale: al cui orizzonte conoscitivo e valutativo resta, però, del tutto estranea la questione se possa considerarsi proporzionata, rispetto allo specifico fascio di interessi di cui si fa carico la responsabilità disciplinare, la successiva sanzione della rimozione del magistrato, che - pure - discenderà automaticamente dalla condanna da lui pronunciata.

Emblematico delle conseguenze provocate dalla rigidità della disposizione censurata è il caso concreto oggetto del giudizio *a quo*, nel quale il giudice penale è addivenuto all'irrogazione di una pena così severa senza che, come è ovvio, gli sia stato possibile considerare l'effetto che il quantum di pena inflitta avrebbe, indefettibilmente, prodotto nel successivo procedimento disciplinare.

A fronte dell'entità delle ripercussioni che l'espulsione definitiva dall'ordine giudiziario è suscettibile di produrre sui diritti fondamentali, e sull'esistenza stessa, della persona interessata, è invece necessario che il giudice disciplinare sia posto in condizioni di valutare la proporzionalità di una tale sanzione rispetto al reato da questi commesso, dal peculiare angolo visuale della eventuale inidoneità del magistrato a continuare a svolgere le proprie funzioni. E ciò anche in relazione alle esigenze di salvaguardia del prestigio dell'ordine giudiziario, e della conseguente necessità di mantenere la fiducia dei consociati nei suoi confronti.

Questa valutazione costituisce, anzi, il proprium del procedimento disciplinare innanzi alla Sezione disciplinare del CSM: procedimento nel quale è assicurata all'incolpato la pienezza delle garanzie difensive, ivi compreso il diritto al ricorso alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione contro la sentenza disciplinare.

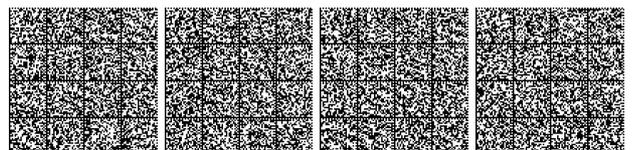
Tutte queste garanzie finiscono, però, per essere svuotate di ogni significato pratico per effetto della disciplina censurata, che riserva alla Sezione disciplinare del CSM la mera adozione di conseguenze sanzionatorie automaticamente discendenti da una statuizione del giudice penale, al cui orizzonte genetico quella specifica valutazione è rimasta del tutto estranea.

Né potrebbe obiettarsi che un margine di discrezionalità alla Sezione disciplinare del CSM sarebbe comunque assicurato dalla possibilità di escludere l'illecito disciplinare quando ritenga il fatto «di scarsa rilevanza», ai sensi dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006. Infatti, per quanto la giurisprudenza di legittimità non ritenga in assoluto incompatibile tale esimente con le ipotesi in cui il magistrato sia stato condannato per avere commesso un reato (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 7 agosto 2023, n. 24048 e 21 marzo 2023, n. 8034), è evidente che ben difficilmente potrà ritenersi «di scarsa rilevanza», pur nella peculiare prospettiva del giudizio disciplinare, un fatto per il quale il giudice penale abbia ritenuto congrua l'applicazione di una pena non sospesa, o comunque superiore al limite massimo entro il quale il beneficio della sospensione condizionale può essere concesso.

D'altra parte, per effetto della disciplina censurata il giudice disciplinare resta irragionevolmente vincolato all'alternativa se applicare (soltanto) la massima sanzione della rimozione, ovvero rinunciare del tutto a qualsiasi sanzione in applicazione del citato art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, pur a fronte di fatti di reato di gravità significativa, ancorché non tali da giustificare la radicale preclusione all'esercizio delle proprie funzioni da parte del magistrato. In effetti, non può in assoluto escludersi che un fatto di reato per il quale il giudice penale abbia inflitto una pena detentiva non sospesa possa essere ritenuto, sia pure in casi verosimilmente rari, meritevole di sanzioni disciplinari meno drastiche della rimozione. E ciò - come giustamente rilevato dalla difesa della parte - anche in considerazione del fatto che la mancata concessione della sospensione condizionale non deriva necessariamente da una prognosi circa la possibile commissione di nuovi reati da parte del condannato (come invece sempre accade nel caso di applicazione di una misura di sicurezza); ma può semplicemente discendere - come nel caso oggetto del giudizio *a quo* - dal superamento del limite di due anni di reclusione, entro il quale il beneficio può essere concesso. Ipotesi, quest'ultima, nella quale il condannato per il quale non sussista pericolo di reiterazione del reato può, in molti casi, essere ammesso ad espiare la propria pena in regime di affidamento in prova al servizio sociale, tale regime essendo di solito associato alla prescrizione di proseguire l'attività lavorativa.

Dal che non discende affatto - contrariamente a quanto ritenuto dall'Avvocatura generale dello Stato - una inammissibile «deminutio della valutazione del Giudice penale». Semplicemente, si tratta di trarre le necessarie conseguenze dalla distinzione di oggetto e di finalità tra la valutazione del giudice penale, da un lato, e quella del giudice disciplinare, dall'altro.

3.5.- In conclusione, l'automatismo stabilito dalla disciplina censurata è suscettibile di produrre, in concreto, risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alle specifiche finalità della responsabilità disciplinare, in conseguenza dell'eterogeneità delle condotte suscettibili di essere sanzionate (*supra*, punto 3.4.1.) e della irragionevole sottrazione



alla Sezione disciplinare di ogni potere di apprezzamento sulla inidoneità del magistrato condannato a continuare a svolgere le proprie funzioni (*supra*, punto 3.4.2.).

Ciò si traduce, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte poc' anzi richiamata, in una violazione dell'art. 3 Cost.

3.6.- Restano assorbite le ulteriori censure.

4.- Il rimedio appropriato alla riscontrata violazione è, ad avviso di questa Corte, la mera ablazione del segmento normativo oggetto delle censure del rimettente («o che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del Codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso Codice»).

Tale segmento individua una specifica sottofattispecie riconducibile alla fattispecie generale di illecito disciplinare di cui all'art. 4, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 109 del 2006, che comprende tutti i «fatti per i quali è intervenuta condanna irrevocabile o è stata pronunciata sentenza ai sensi dell'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, per delitto doloso o preterintenzionale, quando la legge stabilisce la pena detentiva sola o congiunta alla pena pecuniaria».

Conseguentemente, il venir meno della sottofattispecie in parola determinerà la riespansione della disciplina generale applicabile all'illecito disciplinare di cui all'art. 4, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 109 del 2006: e dunque restituirà alla Sezione disciplinare la possibilità di applicare - secondo il proprio discrezionale apprezzamento - una tra le sanzioni previste dal successivo art. 5. Tra le quali, naturalmente, la stessa rimozione, laddove ritenga che il delitto per cui è stata pronunciata condanna sia effettivamente indicativo della radicale inidoneità del magistrato incolpato a continuare a svolgere le sue funzioni.

Ben potrà, poi, il legislatore modulare diversamente la disciplina sanzionatoria dell'illecito in questione, in particolare vincolando la Sezione disciplinare alla scelta di alcune soltanto delle sanzioni disciplinari previste dall'art. 5 del d.lgs. n. 109 del 2006, sulla falsariga di quanto già oggi accade per le ipotesi disciplinate dai commi da 1 a 4 dell'art. 12 del medesimo decreto. Ma una tale opzione spetterà, appunto, al legislatore, non sussistendo allo stato le condizioni indicate dalla recente giurisprudenza di questa Corte per individuare essa stessa specifiche soluzioni sanzionatorie già esistenti, destinate a sostituirsi a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenza n. 185 del 2021, punto 7 del Considerato in diritto e precedenti ivi richiamati; nonché, da ultimo, sentenza n. 46 del 2024, punto 4.2. del Considerato in diritto).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150», limitatamente alle parole «o che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del Codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso Codice».

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 52

Sentenza 5 - 28 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Fermo amministrativo del veicolo - Circolazione abusiva in violazione degli obblighi del custode - Automatica sanzione accessoria della revoca della patente e della confisca del veicolo, anziché possibile sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente e automatica sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo - Violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 214, comma 8.
- Costituzione, art. 3.

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

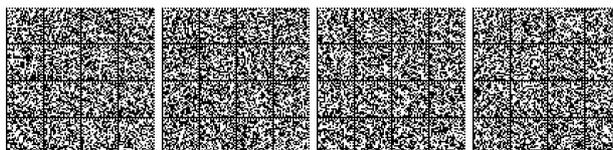
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 214, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 23-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosso dal Giudice di pace di Forlì nel procedimento vertente tra E. S. e la Prefettura di Forlì-Cesena, con ordinanza del 15 maggio 2023, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 5 marzo 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
deliberato nella camera di consiglio del 5 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 maggio 2023, iscritta al n. 92 reg. ord. del 2023, il Giudice di pace di Forlì ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 214, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 23-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento



dell' Agenzia nazionale per l' amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente.

L' art. 214 cod. strada regola il «[f]ermo amministrativo del veicolo» e, al comma 8, stabilisce quanto segue: «[i]l soggetto che ha assunto la custodia il quale, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto al fermo, circola abusivamente con il veicolo stesso o consente che altri vi circolino abusivamente è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.984 ad euro 7.937. Si applicano le sanzioni amministrative accessorie della revoca della patente e della confisca del veicolo. L' organo di polizia dispone l' immediata rimozione del veicolo e il suo trasporto presso uno dei soggetti di cui all' articolo 214-*bis*. Il veicolo è trasferito in proprietà al soggetto a cui è consegnato, senza oneri per l' erario».

2.- Il rimettente premette di dover decidere su un' opposizione proposta avverso l' ordinanza del prefetto che ha disposto la revoca della patente di guida, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, per aver violato la disposizione di cui all' art. 214, comma 8, cod. strada.

Il giudice *a quo* riferisce che, ai sensi della disposizione censurata, il ricorrente è stato sanzionato per aver consentito la circolazione di un veicolo - a lui affidato in custodia - nonostante che lo stesso fosse stato sottoposto a fermo amministrativo.

In punto di rilevanza, il rimettente osserva che dalla soluzione della questione «dipende evidentemente la decisione della controversia, non essendovi altre possibili soluzioni giuridiche adottabili neppure in via interpretativa». Infatti, il giudice *a quo* sottolinea che il ricorrente potrebbe «beneficiare di un trattamento sanzionatorio più favorevole con l' applicazione della sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida», atteso che egli non aveva guidato direttamente il veicolo e che occorrerebbe indagare sul «grado di colpa nel non aver adottato accorgimenti idonei ad evitare che il veicolo fosse messo in circolazione per mezzo di altri soggetti»: accertamenti (inerenti alla diligenza nell' adempimento dei doveri di custodia) che sono preclusi dalla norma censurata, che impone la revoca della patente in via automatica, a prescindere dalla condotta dell' agente.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente argomenta, da un lato, la violazione del principio di eguaglianza, dall' altro il carattere irragionevole e sproporzionato della revoca automatica della patente.

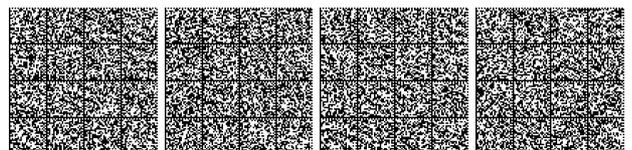
Sotto il primo profilo, si osserva che la sanzione della revoca è prevista per condotte connotate da un maggior disvalore, «per il pericolo che ne deriva alla sicurezza della circolazione e all' incolumità dell' individuo». Al contrario, la *ratio* della norma censurata risiederebbe nella garanzia dell' osservanza degli obblighi del custode a cui è affidato il veicolo soggetto a fermo.

Il rimettente richiama, come *tertium comparationis*, l' art. 186, comma 2, cod. strada, evidenziando che esso prevede la sanzione accessoria della sospensione della patente per condotte più gravi (di guida sotto l' influenza dell' alcol), che rappresentano un pericolo per la sicurezza della circolazione. L' art. 186, comma 2, prevede la revoca solo nel caso di cui alla lettera *c*) - tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro - e solo in caso di recidiva nel biennio o qualora il conducente provochi un incidente stradale.

Sotto il secondo profilo, la sanzione della revoca, prevista dalla norma censurata, sarebbe «eccessivamente afflittiva e sproporzionata» rispetto all' effettiva offensività della condotta sanzionata, considerando il suo carattere automatico, che impedirebbe al giudice di valutare in concreto la condotta del trasgressore e di graduare la sanzione da applicare. Secondo il rimettente, la sospensione della patente per un periodo compreso tra un minimo e un massimo risulterebbe idonea ad adeguare la sanzione al caso concreto.

In definitiva, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e risulterebbe «irragionevole e sproporzionata nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della revoca della patente di guida in luogo della sospensione della patente di guida, o, in alternativa, ove la stessa non prevede il potere di graduare la sanzione applicando, in ragione della gravità del caso concreto, quella della sospensione della patente di guida».

Il giudice *a quo* cita a sostegno due pronunce di questa Corte. La prima è la sentenza n. 88 del 2019, che ha dichiarato «l' illegittimità costituzionale dell' art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell' art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-*bis* (Omicidio stradale) e 590-*bis* (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell' art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.». Il caso oggetto di tale sentenza potrebbe essere assimilato a quello ora oggetto di giudizio, in relazione alle considerazioni in tema di applicazione automatica della revoca della patente e alla soluzione adottata con pronuncia additiva.



Il rimettente richiama poi la sentenza n. 246 del 2022 della Corte, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la parallela disposizione dell'art. 213, comma 8, cod. strada (violazione degli obblighi del custode del veicolo sequestrato) nella parte in cui dispone che «Si applica», anziché «Può essere applicata», la sanzione accessoria della revoca della patente. La norma ora censurata (art. 214, comma 8, cod. strada) sarebbe «sovrapponibile» all'art. 213, comma 8, riguardando entrambe le disposizioni la violazione dei doveri di custodia del veicolo sottoposto a fermo o a sequestro.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel presente giudizio costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice di pace di Forlì dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 214, comma 8, del d.lgs. n. 285 del 1992, come modificato dall'art. 23-bis, comma 1, lettera b), del d.l. n. 113 del 2018, introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 132 del 2018, nella parte in cui prevede, in via automatica, la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione degli obblighi del custode del veicolo sottoposto a fermo amministrativo.

L'art. 214 cod. strada regola il «[f]ermo amministrativo del veicolo» e, al comma 8, stabilisce quanto segue: «[i]l soggetto che ha assunto la custodia il quale, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto al fermo, circola abusivamente con il veicolo stesso o consente che altri vi circolino abusivamente è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.984 ad euro 7.937. Si applicano le sanzioni amministrative accessorie della revoca della patente e della confisca del veicolo. L'organo di polizia dispone l'immediata rimozione del veicolo e il suo trasporto presso uno dei soggetti di cui all'articolo 214-bis. Il veicolo è trasferito in proprietà al soggetto a cui è consegnato, senza oneri per l'erario».

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e risulterebbe «irragionevole e sproporzionata nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della revoca della patente di guida in luogo della sospensione della patente di guida, o, in alternativa, ove la stessa non prevede il potere di graduare la sanzione applicando, in ragione della gravità del caso concreto, quella della sospensione della patente di guida».

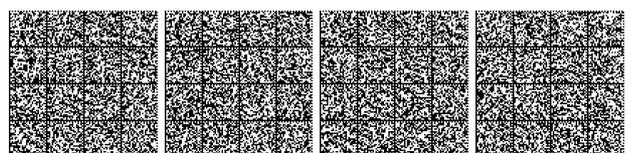
2.- In via preliminare, occorre rilevare che, nel passaggio appena citato, il rimettente chiede, alternativamente, due diversi interventi: a) la sostituzione della prevista revoca automatica con la sospensione della patente tra un minimo e un massimo di durata; b) la sostituzione della prevista revoca automatica con la possibilità di graduare la sanzione scegliendo tra revoca e sospensione della patente.

Il carattere alternativo del petitum indicato nella motivazione dell'ordinanza non inficia l'ammissibilità delle questioni sollevate. La Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni quando l'alternatività prospettata dal rimettente impediva una precisa definizione del *thema decidendum*, riguardando le disposizioni oggetto della questione o il loro significato (tra le altre, sentenze n. 225 e n. 66 del 2022, n. 168 del 2020 e n. 237 del 2019) o i parametri invocati (ad esempio, ordinanza n. 104 del 2020). Nel presente caso, invece, l'alternatività non concerne i termini della questione, che è identificata in modo preciso in relazione sia alla norma censurata (revoca automatica della patente) sia al parametro (principi di eguaglianza e ragionevolezza): dunque, il giudice *a quo* non ha rimesso alla Corte l'individuazione del *thema decidendum*. L'alternatività riguarda il tipo di intervento richiesto, ma tale profilo rientra nell'autonomia del giudice costituzionale, tanto è vero che l'ordinanza di remissione non necessariamente deve indicare un petitum (*ex multis*, sentenze n. 136 del 2022 e n. 204 del 2021) e, quando lo precisa, questa Corte non è da esso vincolata (da ultimo, sentenza n. 12 del 2024).

3.- Nel merito, la questione sollevata con riferimento al principio di proporzionalità è fondata.

Con la sentenza n. 246 del 2022, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, cod. strada (che sanziona l'analoga fattispecie di circolazione abusiva del veicolo sottoposto a sequestro) «nella parte in cui dispone che “Si applica”, anziché “Può essere applicata”, la sanzione accessoria della revoca della patente».

La sentenza n. 246 del 2022 ha rilevato che, «sul presupposto di una indifferenziata valutazione della condotta di circolazione abusiva del veicolo sottoposto a sequestro, la norma censurata vi ricollega, in modo uniforme e automatico, non graduabile secondo la gravità del fatto, il medesimo effetto, ossia la sanzione accessoria della revoca del titolo di guida, pur in presenza di una possibile eterogeneità di ragioni, sottese alla condotta integrante l'illecito amministrativo, senza che ciò possa essere valutato dall'organo preposto alla applicazione della sanzione accessoria medesima»; ha inoltre osservato che «[i]l denunciato automatismo preclude al prefetto, e al giudice in sede di impugnazione, di valutare la necessità della revoca della patente, sia in riferimento alle circostanze del caso concreto, impedendo di considerare la



gravità della violazione dei doveri di custodia nel caso specifico, sia con riguardo alle ripercussioni che la revoca della patente ha su aspetti essenziali della vita, nella sua quotidianità, e del lavoro». Questa Corte ha dunque concluso che «[c]iò costituisce violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del difetto di necessaria proporzionalità della sanzione amministrativa», e ha adottato una pronuncia sostitutiva, che ha trasformato la revoca della patente da sanzione automatica a sanzione applicabile previa valutazione del caso concreto operata dal prefetto (e dal giudice, in sede di impugnazione).

La sentenza n. 246 del 2022 è stata preceduta da diverse pronunce che parimenti hanno censurato la previsione della revoca automatica della patente (sentenze n. 99 e n. 24 del 2020, n. 88 del 2019 e n. 22 del 2018). Invece, successivamente alla sentenza n. 246 del 2022 questa Corte ha in due occasioni dichiarato non fondate questioni relative alla revoca automatica della patente: con la sentenza n. 194 del 2023, concernente il caso di incidente stradale provocato da conducente con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l, e con la sentenza n. 266 del 2022, concernente la violazione del divieto di inversione del senso di marcia nelle autostrade. Tali pronunce non si pongono in contraddizione con il precedente indirizzo, poiché hanno fatta salva la revoca automatica della patente a fronte di un «comportamento altamente pericoloso per la vita e l'incolumità delle persone» (sentenza n. 194 del 2023).

Nel caso qui in esame, questa Corte non può che ribadire le conclusioni raggiunte con riferimento all'art. 213, comma 8, cod. strada. La norma oggetto del presente giudizio, infatti, presenta gli stessi vizi di quella relativa al veicolo sequestrato, imponendo in modo rigido la revoca della patente del custode e impedendo di valutare, da un lato, la gravità della violazione dei doveri di custodia nel caso specifico e, dall'altro lato, le ripercussioni che la revoca della patente ha sulla vita del custode. Inoltre, anche per l'illecito di cui all'art. 214, comma 8, cod. strada si può osservare che «l'effettività della custodia del veicolo costituisce il bene giuridico protetto [...] mentre rimane in ombra l'esigenza di sicurezza della circolazione stradale» (così la sentenza n. 246 del 2022, con riferimento all'art. 213, comma 8, cod. strada).

L'art. 214, comma 8, cod. strada va dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che «Si applicano le sanzioni amministrative accessorie della revoca della patente e della confisca del veicolo», anziché «Può essere applicata la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente e si applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo».

Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 214, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 23-bis comma 1, lettera b), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui dispone che «Si applicano le sanzioni amministrative accessorie della revoca della patente e della confisca del veicolo», anziché «Può essere applicata la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente e si applica la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 53

Sentenza 20 febbraio - 29 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Edilizia agevolata - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Mutuo agevolato per il recupero di fabbricati - Condizioni di accesso - Cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea - Violazione del principio di uguaglianza e irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Edilizia agevolata - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Mutuo agevolato per il recupero di fabbricati - Condizioni di accesso - Residenza protratta nel territorio regionale da almeno otto anni - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2023 (*recte*: 2013), n. 3, art. 80.
- Costituzione, art. 3.

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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) Aps, A. D.A. e A. M., e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ordinanza del 17 aprile 2023, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e di ASGI;

udita nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per ASGI e Giuseppe Franco Ferrari per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 102 del 2023), il Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.



2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che le questioni di legittimità costituzionale originano da un giudizio antidiscriminatorio, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1º settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), introdotto dalla Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, da A. D.A. e da A. M.

2.1.- In tale giudizio, i ricorrenti hanno chiesto l'accertamento del carattere discriminatorio della deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta del 9 maggio 2022, n. 531, con la quale la Regione ha approvato, in attuazione della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, le disposizioni applicative concernenti la concessione di mutui agevolati sia a favore della prima abitazione sia per il recupero di fabbricati, a valere sul fondo di rotazione regionale istituito presso la società finanziaria regionale Finaosta spa.

Con riferimento alla concessione di mutui agevolati per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima abitazione, la citata deliberazione ha previsto quale requisito di accesso l'«anzianità di residenza nella Regione [...] di almeno cinque anni, anche non consecutivi» - art. 12, comma 1, lettera c, dell'Allegato A alla citata deliberazione, recante «Disposizioni applicative per la concessione dei mutui di cui alla legge regionale 13 febbraio 2013, n. 3 (disposizioni in materia di politiche abitative), Titolo IV, Capo II» - criterio che non trova rispondenza nella legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

Con riguardo alla erogazione di mutui agevolati per il recupero di fabbricati, la medesima deliberazione della Giunta regionale, all'art. 12 dell'Allegato B, recante «Disposizioni applicative per la concessione dei mutui di cui alla legge regionale 13 febbraio 2013, n. 3 (disposizioni in materia di politiche abitative), Titolo IV, Capo III», ha condizionato l'accesso sia alla cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea, sia alla «anzianità di residenza nella Regione Valle d'Aosta “da almeno otto anni”», riproducendo quanto già stabilito dall'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

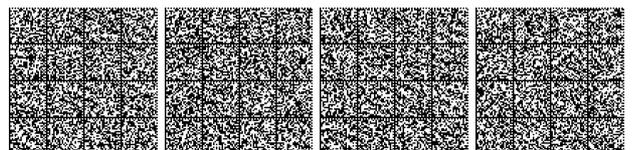
2.2.- In ragione del ritenuto carattere discriminatorio, diretto e indiretto, dei requisiti richiesti per accedere alle due tipologie di mutui agevolati, i ricorrenti hanno richiesto al giudice *a quo* «di adottare i [...] provvedimenti idonei a rimuovere gli effetti della discriminazione, ordinando alla Regione Valle d'Aosta di rimuovere le clausole che hanno introdotto i requisiti discriminatori [...] e di riaprire il bando ammettendo i richiedenti privi di detti requisiti a parità di condizione con gli altri richiedenti, fissando [...] la somma di € 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento di tali obblighi»; di condannare la Regione a risarcire ASGI per «il danno non patrimoniale e all'immagine derivante dalla condotta discriminatoria»; di condannare la Regione a risarcire gli altri ricorrenti per il danno derivante dal ritardo nel riconoscimento del beneficio (consistente nel mutuo agevolato per l'acquisto della prima casa); di disporre la pubblicazione della decisione «sulla home page del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni 30 e/o su uno o più quotidiani a tiratura nazionale».

2.3.- Il giudice *a quo* riferisce, di seguito, di avere respinto una eccezione preliminare di difetto di giurisdizione, sollevata dalla Regione resistente nel giudizio principale, posto che la giurisdizione del giudice ordinario sarebbe supportata non solo dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di legittimità (sono citate, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 44 del 2020, e le pronunce della Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 13 febbraio 2021, n. 3842 e sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186), ma anche da precisi indici normativi, quali l'art. 44, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011.

Inoltre, il rimettente precisa di aver, invece, accolto l'eccezione preliminare di incompetenza territoriale sollevata dalla parte resistente, per quanto concerne le domande formulate dai ricorrenti A. D.A. e A. M., e di aver, pertanto, definito il giudizio principale avente per oggetto i rapporti tra questi ultimi e la resistente Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

3.- Nel successivo esame delle domande formulate da ASGI, il Tribunale di Torino ha, anzitutto, accertato «il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Valle d'Aosta, consistente nell'aver emanato la deliberazione n. 531 del 9/05/2022, nella parte in cui, nell'allegato A all'art. 12, lett. C, [ha] previsto il requisito della residenza quinquennale quale condizione per accedere ai mutui agevolati finalizzati all'acquisto, alla costruzione o al recupero della prima abitazione».

Quanto, invece, alle condizioni di accesso ai mutui agevolati per il recupero di fabbricati, il rimettente ha preso atto che sia il requisito della cittadinanza italiana o europea sia quello della residenza nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste da almeno otto anni, previsti, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 1, lettera a), dell'art. 12 dell'Allegato B alla deliberazione della Giunta regionale, sono riproducibili di quanto già disposto dal comma 1 e dal comma 1, lettera a), dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2023.



Di conseguenza, il giudice *a quo* ha ritenuto necessario sottoporre a scrutinio di costituzionalità «tale fonte primaria», in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui contempla i due citati requisiti di accesso alla agevolazione.

4.- Sotto il profilo della rilevanza, il rimettente ha riscontrato che il giudizio principale non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2023, in quanto tale previsione costituirebbe «l'indefettibile presupposto normativo dell'art. 12 dell'allegato B alla deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 531 del 9/5/2022, rispetto al quale l'associazione ricorrente ha promosso la [...] azione collettiva (ex art. 5 Dlgs 215/2003)». Dall'esame delle questioni dipenderebbe, dunque, la decisione concernente la discriminazione collettiva contestata dall'associazione ricorrente.

D'altro canto, il rimettente ritiene che non sia possibile procedere alla non applicazione delle norme censurate per contrasto con il diritto dell'Unione, «non potendosi riconoscere alle disposizioni delle direttive UE citate dai ricorrenti efficacia diretta (cd *self executing*)». Parimenti, il giudice *a quo* non ritiene percorribile un'interpretazione costituzionalmente conforme delle citate previsioni, «stante la chiara lettera dell'art. 80 L.R.».

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Torino rileva come i criteri per individuare i beneficiari di prestazioni pubbliche debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, «anche quando non si verte in materia di diritti inviolabili dell'uomo (come nel caso di specie)», «non potendosi introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari».

In particolare, secondo il giudice *a quo*, posto che la *ratio* del beneficio regionale di cui si tratta nella causa principale sarebbe quella di «agevolare il recupero edilizio in determinate zone del territorio regionale», non vi sarebbe «alcuna ragionevole correlazione tra [tale] *ratio* [...] e i requisiti della cittadinanza (italiana o UE) e della residenza protratta per almeno otto anni».

5.1.- Nello specifico, il Tribunale di Torino considera del tutto arbitraria l'esclusione degli «stranieri extra UE» dal mutuo agevolato e rammenta, in proposito, la sentenza n. 432 del 2005 di questa Corte, che ha reputato irragionevole l'esclusione di cittadini stranieri da una prestazione pubblica non collegata alla tutela di diritti fondamentali, prestazione consistente nella gratuità del contratto di trasporto pubblico riconosciuta a favore di talune categorie di utenti.

5.2.- Parimenti irragionevole viene ritenuto il requisito della residenza protratta per almeno otto anni, non ravvisando il rimettente alcuna connessione «tra la durata della residenza nel territorio regionale e il recupero dei fabbricati in determinate zone».

Secondo il giudice *a quo*, il requisito della residenza prolungata non potrebbe di per sé essere indice di un'elevata probabilità di stabilità in un ambito territoriale, «obiettivo perseguibile non tanto facendo riferimento a condizioni passate, ma piuttosto facendo riferimento a indici di probabilità di permanenza in futuro». Il rimettente, rifacendosi alla sentenza di questa Corte n. 107 del 2018, osserva che il requisito della residenza protratta integra «una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza».

6.- Con atto depositato in data 11 settembre 2023, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate.

6.1.- In riferimento alla questione di legittimità costituzionale avente a oggetto il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nel territorio regionale, la difesa della Regione ha anzitutto osservato come il requisito sia alternativo a quello contemplato dall'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, vale a dire la proprietà dell'immobile perdurante da almeno quindici anni. Ciò svelerebbe la fallacia dell'argomento su cui si fonda l'ordinanza di rimessione, perché il beneficio sarebbe fruibile anche da parte di chi non risiede nella Regione.

6.1.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha, dunque, sollevato una duplice eccezione di rito.

Da un lato, la difesa regionale ha sostenuto il difetto di rilevanza, posto che la questione concernerebbe un'asserita discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri legata al requisito della residenza protratta, quando la condizione contemplata dalla lettera *b*) dello stesso art. 80, negletta dal rimettente, consentirebbe comunque al non residente di accedere al beneficio.

Da un altro lato, l'obliterazione dell'alternativo requisito della prolungata proprietà sul bene renderebbe inadeguata la motivazione sulla non manifesta infondatezza, risultando «lacunose e carenti» sia la ricostruzione della *ratio* della norma censurata sia il vaglio in merito alla ragionevolezza dei requisiti rispetto alla natura del beneficio.

6.1.2.- Nel merito, la Regione ritiene che il requisito previsto dalla norma censurata non sia in alcun modo discriminatorio, perché la limitazione legata alla residenza si applicherebbe anche ai cittadini italiani.

Inoltre, l'accesso al beneficio sarebbe comunque consentito in virtù della sussistenza del citato requisito alternativo della proprietà protratta da almeno quindici anni.



Da ultimo, la questione sarebbe non fondata, poiché non riguarderebbe «misure di natura assistenziale, volte a colmare un bisogno di una parte fragile della popolazione o a rispondere a necessità essenziali dell'individuo», ma sarebbe «un incentivo agli investimenti da parte di chi è già in possesso di risorse» e servirebbe a «promuovere il recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico e ambientale». Così inquadrata la misura, secondo la difesa regionale, sarebbe consentito, in linea con la giurisprudenza costituzionale, «favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo» (è citata la sentenza n. 222 del 2013). Peraltro, sarebbe legittimo introdurre condizioni volte a «scoraggiare l'utilizzazione di residenze occasionali e meramente opportunistiche».

In sintesi, secondo la difesa regionale, «la scelta di escludere ad esempio gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio dato o dalla residenza pluriennale o dalla proprietà immobiliare pluriennale» non potrebbe essere reputata «esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza».

6.2.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale relativa al requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea, la Regione eccepisce l'inammissibilità per difetto di motivazione e comunque, nel merito, la non fondatezza.

La difesa regionale richiama, in proposito, la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte, con cui si è affermato che «l'uguaglianza tra cittadini italiani (ed europei) e stranieri andrebbe garantita solo per le prestazioni finalizzate al soddisfacimento di un bisogno primario dell'individuo, "che si configura come diritto inviolabile"», e questo non sarebbe il caso della misura di cui si controverte.

Inoltre, alla base della previsione vi sarebbe l'esigenza di «garantire a FINAOSTA S.p.A., ossia al soggetto erogatore del finanziamento, la possibilità di condurre i necessari accertamenti sul merito creditizio del richiedente», ciò che sarebbe più difficile da operare rispetto a cittadini extra europei, così come sarebbe meno agevole il recupero del credito in caso di morosità. Il requisito, pertanto, non sarebbe una irragionevole causa di esclusione dal beneficio. Ad avviso della difesa regionale, opinare diversamente significherebbe sostenere «la sostanziale irrilevanza dello status di cittadinanza, anche a fronte di aspettative non corrispondenti a bisogni primari o diritti fondamentali, optando per una sorta di cittadinanza globale».

7.- Con atto depositato in data 11 settembre 2023, si è costituita in giudizio ASGI, parte ricorrente nel giudizio principale, aderendo alle argomentazioni su cui è fondata l'ordinanza di rimessione.

La parte esprime alcune «perplexità» in ordine all'affermazione del rimettente, là dove ritiene «di non poter risolvere il dubbio di costituzionalità "attraverso la disapplicazione della norma di legge regionale per contrasto con norme UE direttamente applicabili [...]"» e, comunque, lamenta che non siano state sollevate questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Di seguito, ASGI si sofferma sulla *ratio* delle misure di cui trattasi e aderisce alle censure mosse dal giudice *a quo* sia per quanto concerne il requisito della cittadinanza, sia per quanto riguarda il criterio della residenza protratta per almeno otto anni, onde poter accedere al mutuo agevolato per il recupero di immobili.

8.- In data 29 gennaio 2024 la resistente nel giudizio principale ha depositato memoria integrativa, nella quale ha insistito sulle ragioni di inammissibilità per difetto di rilevanza, con argomenti analoghi a quelli esposti nell'atto di costituzione.

Nel merito, ha reiterato le eccezioni di non fondatezza delle questioni sollevate. In particolare, con riguardo alla censura concernente il requisito della residenza da almeno otto anni, in alternativa alla proprietà da almeno quindici anni, ha sostenuto il carattere «più che ragionevole» della «precedenza» data, nell'accesso al beneficio, a chi ha contribuito «al versamento di tasse e/o imposte», alimentando con «proprie risorse [...] le finanze regionali». Il mutuo agevolato per il recupero di immobili rappresenterebbe, infatti, una forma «di redistribuzione tra i contribuenti delle risorse che essi negli anni hanno concorso a far affluire nel bilancio regionale».

La difesa regionale torna poi a sottolineare la natura non assistenziale del beneficio sia con riferimento al requisito della residenza protratta, il che renderebbe non conferente la giurisprudenza citata dal rimettente, sia con riguardo al criterio della cittadinanza. Il legislatore, pertanto, vanterebbe un «certo margine di discrezionalità nella fissazione dei requisiti per accedere alla misura».

9.- In data 30 gennaio 2024, anche la parte ha depositato una memoria integrativa, riportandosi a quanto esposto nell'atto di costituzione in giudizio.

In particolare, ASGI ha ribadito come l'estraneità delle prestazioni pubbliche a bisogni primari o essenziali della persona non esima la Regione dall'attenersi al «principio di "ragionevole correlabilità"» tra i requisiti richiesti per l'accesso alla misura e la «finalità pubblica» sottesa alla norma, connessione che difetterebbe tanto con riguardo al criterio della residenza protratta, quanto rispetto a quello della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'UE.



Inoltre, in replica agli argomenti spesi dalla resistente in merito al difetto di rilevanza della questione concernente la residenza protratta, la difesa della parte rileva come l'accoglimento della questione, «[I]ungi dal “lasciare immutato il quadro normativo”», consentirebbe, viceversa, l'accesso alla prestazione ai «residenti nella Regione, che abbiano la proprietà dell'immobile da ristrutturare», oltre che a «coloro che, anche non residenti nella Regione, abbiano la proprietà di detto immobile da almeno 15 anni».

Nel merito, la parte insiste sul carattere manifestamente irragionevole che emergerebbe dalla totale mancanza di correlazione tra la finalità delle prestazioni e i requisiti di accesso. In particolare, con riferimento al requisito della cittadinanza, la difesa di ASGI replica alle argomentazioni della difesa regionale, relative alla «maggiore difficoltà nel condurre gli accertamenti sulla congruità delle garanzie rilasciate» da beneficiari stranieri, osservando che il controllo delle garanzie viene effettuato in sede di erogazione, sicché altro è rifiutare ex post l'erogazione, altro è «presumere ex ante» che il debitore non cittadino italiano o europeo sia meno solvibile o meno affidabile.

10.- All'udienza del 20 febbraio 2024, la difesa regionale e la parte hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 102 del 2023), il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

1.1.- In rito, il rimettente ritiene che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2023, poiché tale previsione costituirebbe «l'indefettibile presupposto normativo dell'art. 12 dell'allegato B alla deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 531 del 9/05/2022, rispetto al quale l'associazione ricorrente ha promosso la [...] azione collettiva (ex art. 5, Dlgs 215/2003)».

Il giudice *a quo* sostiene, inoltre, che non sia possibile procedere alla non applicazione delle norme censurate per contrasto con il diritto dell'Unione europea e che non sia percorribile un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 80 della citata legge regionale, stante il suo chiaro tenore letterale.

1.2.- Nel merito, il Tribunale di Torino ravvisa un contrasto fra i criteri di accesso al mutuo agevolato, previsti, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, e l'art. 3 Cost., poiché tali requisiti non sarebbero correlati alla *ratio* sottesa all'agevolazione.

Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte per evidenziare che le condizioni dettate per individuare i beneficiari di prestazioni pubbliche dovrebbero «rispondere al principio di ragionevolezza [...] anche quando non si verte in materia di diritti inviolabili dell'uomo (come nel caso di specie)», «non potendosi introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari».

Sia l'esclusione degli «stranieri extra UE» sia quella di chi non vanti una residenza protratta per almeno otto anni non presenterebbero «alcuna ragionevole correlazione [con] il recupero dei fabbricati in determinate zone del territorio regionale».

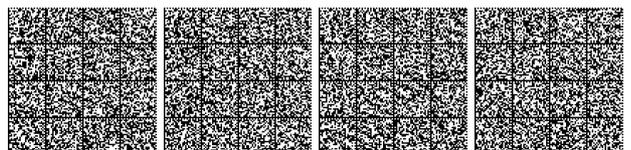
Pertanto, il rimettente appunta le proprie censure su ambo i criteri, individuando due autonome e indipendenti questioni che, sebbene motivate con ragioni che in parte si sovrappongono, devono essere affrontate separatamente.

2.- Con riferimento alla questione avente a oggetto il requisito della residenza protratta per almeno otto anni, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità per difetto di rilevanza e per inadeguata motivazione della non manifesta infondatezza.

Il rimettente avrebbe ommesso di considerare, nella ricostruzione del quadro normativo, che l'accesso all'agevolazione è consentito, in alternativa al ricorrere della prolungata residenza, a chi sia proprietario dell'immobile da almeno quindici anni, secondo quanto stabilisce l'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013. Di riflesso, ad avviso della Regione, un'eventuale sentenza di accoglimento «non sarebbe in grado di spiegare alcuna influenza sul processo principale», «né di provocare un cambiamento del quadro normativo di riferimento assunto dal giudice *a quo*».

3.- L'eccezione di difetto di rilevanza non è fondata.

Il criterio della residenza protratta da almeno otto anni e quello della proprietà perdurante da almeno quindici anni si pongono come requisiti alternativi, che consentono l'accesso all'agevolazione sulla base di autonome e distinte condizioni.



L'eventuale accoglimento della questione concernente il primo criterio alternativo avrebbe sicura influenza sul giudizio principale, poiché consentirebbe di accedere al mutuo agevolato in presenza della mera proprietà unita alla residenza, senza che questa debba essere prolungata e senza che debbano ricorrere i diversi presupposti indicati dall'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

La proprietà associata alla residenza resterebbe, dunque, alternativa alla mera proprietà che, in base alla citata lettera *b*), deve durare da almeno quindici anni.

4.- Parimenti non fondata è l'eccezione di inadeguata motivazione della non manifesta infondatezza che la difesa regionale oppone alla censura concernente il requisito della residenza protratta per almeno otto anni.

Le argomentazioni addotte dal rimettente a supporto della ritenuta irragionevolezza di tale requisito sono, infatti, sufficienti a rappresentare le ragioni della censura, a prescindere dal mancato riferimento al suo carattere alternativo rispetto al criterio della protratta titolarità dominicale.

Tale omissione, pertanto, non ha una incidenza sul rito, ma piuttosto può riverberarsi sul merito.

5.- Procedendo all'esame nel merito delle questioni sollevate dal rimettente, è opportuno, in via preliminare, ricostruire la *ratio* della disciplina concernente l'erogazione dei mutui a costi agevolati per il «recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico e ambientale» (art. 1, comma 1, lettera *d*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013).

È, infatti, dalla connessione fra la *ratio* di tale disciplina e i criteri di accesso al mutuo agevolato che dipendono le censure poste in riferimento all'art. 3 Cost.

5.1.- La legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 prevede un complesso di interventi che perseguono due macro obiettivi.

Un primo gruppo di strumenti, non oggetto di censure nelle odierne questioni, mira ad agevolare l'accesso al diritto all'abitazione di persone che versano in condizioni di bisogno (artt. 8, 9 e 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013). L'interesse pubblico combacia, in tal caso, con il diritto dei singoli a veder soddisfatto il bisogno abitativo, attraverso una graduazione di soluzioni che, a seconda dei requisiti posseduti, correlati all'entità del disagio economico, vanno dall'edilizia residenziale pubblica o convenzionata (artt. 8 e 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013) ai mutui agevolati per l'acquisto della prima casa (art. 10 e Capo II del Titolo IV della citata legge regionale).

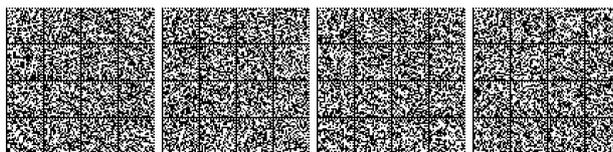
Un secondo tipo di interventi - quello al quale si ascrivono le norme censurate - tende invece a realizzare diverse finalità pubbliche che non attengono alla condizione di bisogno delle persone, ma che si focalizzano sullo stato in cui versano res e luoghi: l'obiettivo è riqualificare immobili e rivitalizzare centri e nuclei abitati.

A tal fine, l'art. 11 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 stabilisce, al comma 1, che «[l]a Regione, per favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente, l'eliminazione del degrado edilizio e la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico, prevede la concessione di mutui a tasso agevolato per interventi di recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone territoriali di tipo A, come definite dall'articolo 22, comma 1, lettera *a*), della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

Più precisamente, l'art. 79 della citata legge regionale dispone (in apertura al Capo III del Titolo IV) che la «Regione concede mutui agevolati per il recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone A e alle zone di recupero individuate nell'ambito del piano regolatore generale comunale (PRG). Sono assimilate a dette zone, ai fini del presente Capo, quelle individuate dalla Regione o dalle comunità montane con criteri analoghi negli strumenti urbanistici di loro competenza» (comma 1). «I mutui sono, altresì, concessi per il recupero di fabbricati situati all'esterno degli ambiti territoriali di cui al comma 1, a condizione che presentino interesse storico, artistico o ambientale. La sussistenza di tale interesse deve risultare dal PRG» (comma 2).

5.2.- L'agevolazione prevista dalla legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 nell'erogazione dei mutui per la riqualificazione di fabbricati soddisfa, dunque, due specifici interessi pubblici, che si aggiungono a quello volto a incentivare l'attività edilizia sul territorio, sotteso a tutti gli interventi previsti dal Titolo IV della legge regionale in esame, concernente i «[f]ondi di rotazione per la ripresa dell'industria edilizia».

Il primo interesse attiene al «recupero del patrimonio edilizio esistente [e alla] eliminazione del degrado edilizio» (art. 11, comma 1) e viene assicurato grazie alla natura di mutuo di scopo propria del contratto, che in tanto prevede un costo ridotto per il finanziamento rispetto a quello di mercato, in quanto la somma mutuata viene destinata al tipo di intervento previsto dalla legge regionale. A tale interesse si associa l'obbligo di rispettare una particolare tempistica (art. 86, comma 1), sicché, ove il recupero degli immobili non sia ultimato «entro quarantotto mesi dalla data di stipulazione del contratto preliminare di mutuo, il dirigente della struttura competente dispone, con proprio provvedimento, la revoca delle somme non ancora erogate e il mutuatario, entro cinquantaquattro mesi dalla data di stipulazione del contratto preliminare di mutuo, può, in alternativa, provvedere: *a*) al rimborso delle somme erogate, maggiorate del



tasso di interesse legale vigente al momento dell'estinzione anticipata e maturati a decorrere dalla data dell'ultima rata di interessi corrisposta; *b*) alla stipulazione del contratto definitivo di mutuo per un importo massimo corrispondente alle somme erogate» (art. 86, comma 6).

In secondo luogo, l'ulteriore interesse pubblico che persegue l'agevolazione del mutuo destinato al recupero di immobili è quello di favorire «la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico» (art. 11, comma 1). Per tale ragione il tasso agevolato è concesso solo a persone fisiche che utilizzino il finanziamento per recuperare immobili destinati ad abitazione permanente o principale o ad abitazione temporanea, tant'è che il mutamento della destinazione d'uso e finanche l'alienazione per atto inter vivos integrano una violazione della normativa e comportano l'obbligo di estinguere anticipatamente il mutuo, se la violazione si verifica nel periodo di preammortamento, nonché il pagamento di una penale, se invece si realizza nei dieci anni successivi.

5.3.- Quanto allo strumento di cui si avvale la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per perseguire le citate finalità, esso consiste nell'offerta, tramite una società finanziaria regionale (Finaosta *spa*), di contratti di mutuo a costi ridotti, il cui contenuto viene prevalentemente regolato dalla stessa legge regionale. Questa, in particolare, dispone che i mutui agevolati vengano erogati da Finaosta *spa*, che gestisce un fondo di rotazione e che assume, tramite convenzione, il rischio del finanziamento (art. 70 della citata legge regionale).

Le risorse del fondo sono alimentate inizialmente da uno stanziamento che deriva dal trasferimento delle giacenze disponibili sui fondi di rotazione destinati a promuovere iniziative economiche sul territorio regionale, in particolare quelle edilizie, cui progressivamente si aggiungono le somme che derivano: dal rimborso delle rate di preammortamento e di ammortamento, dal rimborso anticipato dei mutui a tasso agevolato, dagli interessi maturati sulle giacenze del fondo, dal recupero delle somme restituite dai soggetti beneficiari nei casi di applicazione delle sanzioni previste dalla stessa legge regionale (art. 68, comma 2).

I mutui agevolati vengono concessi solo se assistiti da idonea garanzia reale o personale, secondo quanto stabilito dalla Giunta regionale, con propria deliberazione (art. 69), e sempre la deliberazione della Giunta determina il tasso di interesse, che non può essere comunque inferiore, per espressa previsione del legislatore regionale (art. 81, comma 2), al tasso massimo stabilito per i mutui concessi per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima casa.

6.- A fronte della richiamata disciplina, l'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 regola le condizioni di accesso alla stipula dei mutui agevolati per il recupero degli immobili.

In particolare, la concessione di tali mutui si rivolge anzitutto ai proprietari dei fabbricati identificati dal legislatore regionale, in ragione della loro collocazione in particolari zone o del loro specifico pregio storico, artistico o ambientale, dimodoché l'interesse privato alla ristrutturazione del fabbricato possa intersecare l'interesse pubblico alla riqualificazione di tali immobili e alla rivitalizzazione di specifiche zone.

La legge regionale recante le norme censurate, tuttavia, non si limita a richiedere il titolo dominicale.

Da un lato, i proprietari degli immobili, che si trovano nelle condizioni o nei luoghi che rientrano nelle finalità del mutuo di scopo, devono essere o residenti nel territorio regionale da almeno otto anni o titolari del diritto dominicale da almeno quindici anni, potendo in tal caso sommare anche il tempo in cui siano stati titolari coloro che hanno trasmesso la proprietà *mortis causa* (comma 1, lettere a e b, del citato art. 80).

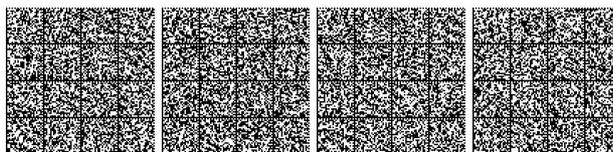
Da un altro lato, la legge regionale precisa che i medesimi proprietari, rispondenti ai citati presupposti, debbono essere comunque cittadini italiani o cittadini di uno dei Paesi dell'Unione europea (comma 1 dell'art. 80).

Le censure mosse dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost. riguardano il criterio della residenza del proprietario perdurante da almeno otto anni e quello della esclusione di chi non sia in possesso della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

7.- La questione di legittimità costituzionale concernente il criterio della residenza protratta, previsto dall'art. 80, comma 1, lettera *a*), della legge n. 3 del 2013, non è fondata.

7.1.- L'agevolazione in esame si giustifica in funzione degli interessi alla promozione dell'economia e del territorio della stessa Regione e consta della riduzione del tasso di interessi relativo a un mutuo che è in grado esso stesso di produrre risorse economiche. Nondimeno tali risorse sono pur sempre limitate rispetto a tutti i privati che, in quanto proprietari degli immobili ascrivibili alle previsioni della legge regionale, possono avanzare richieste di finanziamento per il loro recupero.

Chiaramente, una tale ragione non giustifica, al metro dell'art. 3 Cost., qualsivoglia condizione di accesso al costo ridotto del finanziamento, ma solo quelle che presentino un qualche legame con la funzione della agevolazione associata al mutuo di scopo e che, dunque, non si traducano in una barriera arbitraria, inidonea a superare il vaglio di ragionevolezza.



7.2.- Ebbene, a fronte di una agevolazione che non soddisfa un bisogno primario delle persone, bensì persegue interessi pubblici variamente correlati al territorio, e che, inoltre, non è concessa una tantum, ma continua a essere erogata nel tempo, non è irragionevole che la legge regionale adotti, in alternativa ad altro criterio di accesso al beneficio, il requisito della residenza protratta da almeno otto anni.

Anzitutto, si tratta di ipotesi ben distinta da quella concernente l'accesso a servizi pubblici abitativi, rispetto alla quale questa Corte ha costantemente escluso che possa operare la condizione della lungo residenza. Quando è implicato il diritto all'abitazione, che ha natura fondamentale e risponde a un bisogno primario, non si possono frapporre ostacoli, correlati al perdurare della residenza, che si risolvono in una compressione della libertà di circolazione rispetto a persone, spesso indotte proprio dallo stato di bisogno a trasferirsi da un luogo all'altro (*ex plurimis*, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, n. 199 del 2022, n. 9 e n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166, n. 107 e n. 106 del 2018, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 61 e n. 40 del 2011).

Diversamente, a fronte di una misura che non ha incidenza su diritti fondamentali ed è finalizzata al «recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico o ambientale», non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanti un legame duraturo e che tale valorizzazione si traduca nell'adozione di un criterio prospettato come alternativo a un altro.

La lungo residenza, infatti, non condiziona in via esclusiva l'accesso al beneficio, sì da riverberarsi negativamente sulla stessa libertà di circolazione, bensì opera quale requisito alternativo rispetto a quello - non censurato dal rimettente - della titolarità del diritto di proprietà perdurante da almeno quindici anni.

Inoltre, il criterio della lungo residenza non comporta una definitiva e radicale estromissione dalla riduzione del costo del finanziamento, poiché il mutuo agevolato viene erogato in maniera continuativa e, dunque, vi si può accedere via via che maturano o la condizione del radicamento nel territorio o quella alternativa della proprietà risalente nel tempo.

In sostanza, chi non può vantare la residenza prolungata non è escluso a priori dall'accesso alla agevolazione: sia perché può far valere il mero titolo proprietario, ove protratto per almeno quindici anni, sia perché, non essendo il finanziamento a costi ridotti offerto una tantum, può richiederlo al raggiungimento dei requisiti temporali correlati a uno dei due criteri alternativi.

Per le ragioni esposte, a fronte di una misura estranea all'ambito delle prestazioni che soddisfano bisogni primari, non travalica il limite della manifesta irragionevolezza la scelta del legislatore regionale di valorizzare il radicamento territoriale nell'accesso a un beneficio finalizzato proprio al recupero di alcuni ambiti del territorio regionale, adottando la lungo residenza come requisito che è alternativo ad altro e che non determina una assoluta e definitiva esclusione dall'agevolazione.

Non è, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo all'art. 80, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, per l'accesso al beneficio del tasso agevolato per il recupero di fabbricati, la residenza nel territorio regionale da almeno otto anni, in alternativa alla proprietà perdurante da almeno quindici anni.

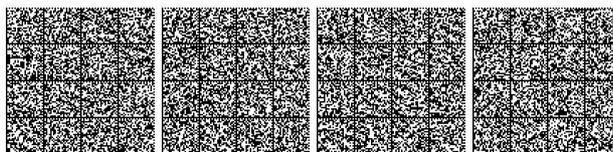
8.- È, viceversa, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata sempre in riferimento all'art. 3 Cost., concernente la pura esclusione dall'accesso al finanziamento a tasso agevolato di chi, pur se proprietario da quindici anni di un immobile fra quelli identificati dalla Regione come meritevoli di recupero, o proprietario di uno dei citati immobili e residente da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, risulti privo della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

8.1.- Come già anticipato, se è vero che le risorse pubbliche messe a disposizione dell'intervento non sono illimitate - e tuttavia sono suscettibili nel tempo anche di essere ricostituite tramite lo stesso rimborso dei finanziamenti, oltre che con gli interessi e con le eventuali penali corrisposte - viola il principio della ragionevolezza la radicale esclusione dall'accesso al mutuo agevolato di chi non ha la nazionalità italiana o di un Paese dell'Unione europea, in quanto criterio del tutto scollegato dalla *ratio* della disciplina censurata.

8.1.1.- Pur a voler ipotizzare, in un contesto che non coinvolge diritti inviolabili, né bisogni primari, una prospettiva che, nell'accesso allo specifico beneficio, valorizzi l'apporto già dato al territorio, l'esclusione dei cittadini di Paesi terzi risulta, in ogni caso, ingiustificata.

I proprietari da almeno quindici anni di immobili siti nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste hanno, infatti, concorso, anche se privi della cittadinanza italiana o europea, ad alimentare le risorse a disposizione degli enti territoriali pagando tasse e imposte sull'immobile, così come i proprietari residenti da almeno otto anni non solo hanno corrisposto i citati tributi, ma si sono anche radicati nel territorio regionale.

8.1.2.- D'altro canto, privo di ogni fondamento è anche l'argomento che espressamente spende la difesa regionale, la quale evoca, a sostegno della diversità di trattamento nei confronti degli stranieri, la maggiore difficoltà di accertamento del merito creditizio.



Anzitutto, il mutuo agevolato non viene concesso se non sono rilasciate congrue garanzie, come espressamente puntualizza l'art. 84 della stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013. In particolare, in attuazione di tale previsione, la deliberazione della Giunta regionale n. 531 del 2022 stabilisce all'art. 11 dell'Allegato B che i «mutui sono garantiti da ipoteca iscritta sull'immobile oggetto dell'intervento, fatta salva diversa valutazione da parte di FINAOSTA S.p.A. e, ove insufficiente, da ulteriori garanzie integrative, personali e/o reali richieste».

Inoltre, il merito creditizio deve essere in ogni caso oggetto di verifiche concrete e non di presunzioni astratte.

8.1.3.- Di seguito, non può tacersi che l'esclusione di cittadini di Paesi terzi potrebbe, in ipotesi, finanche sacrificare i medesimi interessi pubblici perseguiti dalla Regione. Ove, infatti, in una delle zone che il legislatore intende recuperare vi sia un insediamento di stranieri extra UE, la loro esclusione dalla erogazione di agevolazioni per finanziare il recupero degli immobili finirebbe per impedire il meccanismo incentivante e, dunque, andrebbe a riverberarsi negativamente sui medesimi obiettivi ai quali tende la previsione regionale.

8.2.- In definitiva, escludere gli stranieri solo in quanto tali, benché essi si trovino nelle medesime condizioni che giustificano l'agevolazione in relazione agli interessi pubblici protetti, si pone in aperto contrasto con l'art. 3 Cost.

Questa Corte non solo ha da tempo affermato che «il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando tratti di rispettare [i] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ma ha altresì sottolineato che, in virtù del principio di ragionevolezza, anche a prescindere dal diretto coinvolgimento di diritti inviolabili, «al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non “in presenza di una ‘causa’ normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria” (sentenza n. 432 del 2005)» (sentenza n. 186 del 2020).

Pertanto, «[p]ur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri», tuttavia, «lo status di straniero non può essere di per sé considerato “come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi”» (sentenza n. 186 del 2020 e le numerose pronunce ivi richiamate).

In particolare, questa Corte ha ritenuto che, quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a «soddisfare diritti fondamentali» (sentenza n. 432 del 2005), la «individuazione delle categorie dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - [debba] essere operat[a], sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (ancora sentenza n. 432 del 2005).

8.3.- Da ultimo, non può ritenersi che il metro di giudizio sia destinato a mutare solo perché il soggetto pubblico regola in via legislativa l'agevolazione sotto forma di costo ridotto del finanziamento che, in quanto contratto, è atto espressivo di autonomia.

Per converso, va constatato che finanche i privati, che non sono tenuti a giustificare i motivi delle loro scelte negoziali, quando rivolgono al pubblico un'offerta contrattuale o un invito a offrire, non possono arbitrariamente escludere categorie di soggetti dal contratto o imporre condizioni contrattuali deteriori, che non siano giustificate dalla causa del contratto e che si colorino di tratti discriminatori. Né è un caso che il legislatore statale con l'art. 43, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 286 del 1998 abbia previsto che compie un atto di discriminazione «chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità».

9.- In conclusione, l'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera a) della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di



fabbricati, il requisito della residenza protratta nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste da almeno otto anni, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240053

N. 54

Sentenza 22 febbraio - 29 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza (Rdc) - Requisiti - Obbligo di denunciare le vincite lorde al gioco superiori a determinate soglie - Omessa dichiarazione delle informazioni dovute - Qualificazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione dei principi di legalità e tassatività in materia penale - Non fondatezza della questione.

Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di cittadinanza (Rdc) - Requisiti - Obbligo di denunciare le vincite lorde al gioco superiori a determinate soglie - Irrilevanza delle perdite - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

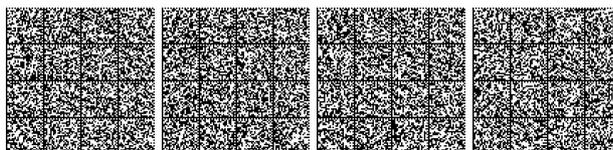
Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia, nel pro-



cedimento penale a carico di A. D.G., con ordinanza del 29 dicembre 2022, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 dicembre 2022 (reg. ord. n. 24 del 2023) il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in riferimento agli artt. 2, 3, 25 e 27 della Costituzione.

Il giudice *a quo* deve decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio dell'imputato al quale il pubblico ministero ha contestato: *a*) il delitto di cui all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in quanto, al fine di conseguire indebitamente il reddito di cittadinanza (di seguito, anche: *Rdc*), presentava nel marzo del 2019 la relativa domanda utilizzando una dichiarazione sostitutiva unica nella quale ometteva di dichiarare, quali informazioni dovute, le vincite al gioco conseguite negli anni 2017 e 2018, rispettivamente pari a circa 44.000,00 euro e circa 69.000,00 euro; *b*) il delitto di cui all'art. 7, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, per avere omesso di comunicare, nel gennaio del 2020, le informazioni dovute e rilevanti ai sensi dell'art. 3, comma 11, dello stesso decreto-legge, ossia le variazioni del reddito e del patrimonio derivanti dalle vincite al gioco on line conseguite nell'anno 2019, pari a circa 160.000,00 euro.

Nella sua previsione astratta, il citato art. 7 prevede, al comma 1: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di ottenere indebitamente il beneficio di cui all'articolo 3, rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni» e, al comma 2: «[l]'omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all'articolo 3, commi 8, ultimo periodo, 9 e 11, è punita con la reclusione da uno a tre anni».

Infine, il richiamato comma 11 dell'art. 3, dopo avere fatto obbligo al beneficiario di comunicare all'ente erogatore ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti reddituali e patrimoniali stabiliti per l'accesso al Rdc, precisa che «[l]a perdita dei requisiti si verifica anche nel caso di acquisizione del possesso di somme o valori superiori» alle suddette soglie di accesso «a seguito di donazione, successione o vincite, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 6, e deve essere comunicata entro quindici giorni dall'acquisizione».

2.- Ad avviso del giudice rimettente le questioni di legittimità costituzionale, prospettate dalla difesa dell'imputato, sarebbero rilevanti poiché la decisione sulla richiesta di rinvio a giudizio dipenderebbe da quella sulla legittimità delle disposizioni censurate.

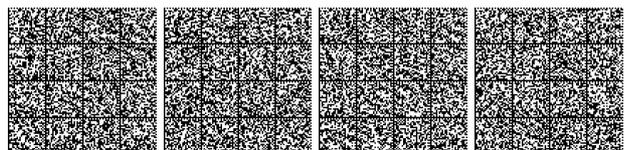
Le stesse sarebbero altresì non manifestamente infondate in riferimento ai «principi costituzionali di uguaglianza sostanziale» e «di tassatività» delle norme penali di cui, rispettivamente, agli artt. 3 e 25 Cost.

In primo luogo, l'art. 7 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, non «fare[bbe] alcun riferimento [a] cosa debba essere ricompreso» nelle «altre informazioni dovute e rilevanti» ai fini della revoca o della riduzione del beneficio.

Parimenti, l'art. 3 dello stesso decreto-legge «in alcun modo indic[herebbe] le modalità con cui comunicare» all'ente erogatore le variazioni patrimoniali, tra le quali sono comprese le vincite da gioco.

Quanto a queste ultime, il giudice *a quo* lamenta, inoltre, che verrebbe fatto «un implicito rinvio» al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) - contenente disposizioni «ormai arcaiche e non menzionate» nel d.l. n. 4 del 2019, come convertito -, in base al quale le vincite da gioco «costituiscono reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione».

Da un lato, tale testo normativo, «piuttosto datato», non terrebbe conto dei nuovi giochi on line; dall'altro lato, nell'escludere la deduzione dalle vincite «dell'importo giocato», determinerebbe «la paradossale circostanza» che il reddito dichiarato «in sede ISEE» non sarebbe «di fatto esistente per il cittadino». Tale reddito risulterebbe «sulla carta altamente incrementato», così da «fuoriuscire [...] dai parametri previsti per ottenere il sussidio statale», mentre di fatto non aumenterebbe la «ricchezza» del soggetto.



Ad avviso del rimettente, a fronte della «evidente [...] disarmonia nella norma», questa «dovrebbe espressamente prevedere la revoca del beneficio allorquando[,] in concreto, siano superati i limiti di reddito previsti».

3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la manifesta inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

3.1.- In via generale, l'ordinanza di rimessione sarebbe «totalmente lacunosa» quanto: *a)* alla descrizione della fattispecie; *b)* alle censure di costituzionalità; *c)* alla impossibilità di interpretare le norme censurate in modo costituzionalmente conforme; *d)* al petitum.

In particolare, le questioni sollevate sarebbero inammissibili anzitutto perché l'affermazione della rilevanza delle stesse si poggerebbe su una «mera clausola di stile», inidonea a comprendere le ragioni della stessa: oltre a mancare la descrizione della fattispecie, limitata al richiamo dei capi d'imputazione, l'ordinanza prospetterebbe questioni «in modo ipotetico e prematuro», non avendo chiarito se sussistevano o meno gli elementi per il rinvio a giudizio dell'imputato.

Sarebbe inoltre del tutto mancante la motivazione a sostegno della violazione dei parametri costituzionali, «evoca[ti] solo formalmente» senza che sia sviluppato alcun ragionamento sul contrasto con gli stessi. Soltanto in riferimento all'art. 25 Cost. l'ordinanza conterrebbe una «scarna motivazione», ma meramente apparente.

3.2.- Nel merito, quest'ultima censura, l'unica considerata, stante l'assenza totale di motivazione «sulle altre norme costituzionali evocate», sarebbe comunque manifestamente infondata.

Le condotte incriminate risulterebbero infatti «compiutamente definite», essendo specificamente perimetrati gli obblighi dichiarativi gravanti sul singolo interessato, definiti in funzione della ricostruzione del suo patrimonio, secondo l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). A tali fini, il legislatore avrebbe espressamente menzionato le vincite da gioco nella esemplificazione contenuta nell'art. 3, comma 11, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

Quanto alle modalità di comunicazione, l'obbligo di aggiornamento della dichiarazione sarebbe pienamente esigibile e la dichiarazione sostitutiva unica (DSU) costituirebbe il «veicolo ordinario per la rappresentazione dei dati richiesti» al soggetto che abbia percepito vincite da gioco.

L'Avvocatura osserva poi che il giudice *a quo*, sebbene non censuri le disposizioni del t.u. imposte redditi, incentrerebbe in modo contraddittorio ed errato la sua motivazione «sulla mancata previsione della deduzione, dalle vincite, dei costi di giochi e scommesse, fondando le sue argomentazioni su motivi ultronei rispetto all'oggetto del giudizio».

In particolare, oltre a ritenere «quanto mai incomprensibile» l'affermazione sulla pretesa obsolescenza del t.u. imposte redditi, tuttora fonte normativa di riferimento per la disciplina delle imposte sui redditi, la difesa statale rileva che i giochi, rientrando nei contratti di scommessa, sarebbero caratterizzati dall'alea, ossia dalla situazione di incertezza circa il vantaggio economico realizzabile.

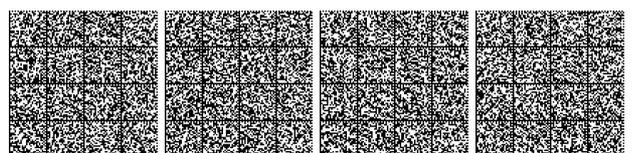
Gli argomenti del giudice rimettente sarebbero dunque errati e irrilevanti rispetto all'oggetto del giudizio, né terrebbero conto della giurisprudenza costituzionale che, con riguardo al principio di tassatività o di determinatezza della norma penale, ne escluderebbe la violazione quando il giudice possa stabilire il significato dell'elemento descrittivo «mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato» e il destinatario della norma possa avere «una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo» (è citata la sentenza di questa Corte n. 25 del 2019).

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 24 del 2023), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 2 e 27 Cost., nonché ai principi «di uguaglianza sostanziale» e «di tassatività» delle norme penali, di cui agli artt. 3, secondo comma, e 25 Cost.

Il rimettente deve decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio di un imputato, al quale sono contestati sia il delitto di cui al comma 1 del citato art. 7, per avere omesso di dichiarare vincite conseguite al gioco nei due anni precedenti la presentazione della domanda volta a ottenere il reddito di cittadinanza (Rdc), sia il delitto di cui al comma 2 della stessa previsione, per avere omesso di comunicare, come prescritto dal parimenti censurato art. 3, comma 11, gli importi delle vincite da gioco on line conseguite nel 2019, anno in cui egli ha percepito il beneficio del Rdc.

Entrambe le fattispecie incriminatrici violerebbero il principio di tassatività, prevedendo la punizione per l'omessa dichiarazione e comunicazione di «informazioni dovute», ma «senza fare alcun riferimento [a] cosa debba essere



ricompreso» in tale locuzione. Inoltre, la disposizione di cui all'art. 7, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, si porrebbe in contrasto con il suddetto principio anche perché, pur richiamando il precedente art. 3, comma 11, «in alcun modo indic[herebbe] le modalità con cui comunicare» le vincite.

Con riferimento al principio di uguaglianza sostanziale, il rimettente rileva che le disposizioni censurate rinvierebbero implicitamente alla previsione del t.u. imposte redditi secondo cui le vincite costituirebbero reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo d'imposta, senza alcuna deduzione. In tal modo, da un lato, esse non terrebbero conto delle caratteristiche dei nuovi giochi on line; dall'altro lato, nell'escludere la deduzione dalle vincite «dell'importo giocato», determinerebbero «la paradossale circostanza» che il reddito dichiarato «in sede ISEE» non sarebbe «di fatto esistente per il cittadino». Tale reddito risulterebbe «sulla carta altamente incrementato», così da «fuoriuscire [...] dai parametri previsti per ottenere il sussidio statale», mentre di fatto non aumenterebbe la «ricchezza» del soggetto.

2.- In via preliminare, occorre dare conto di due interventi legislativi che hanno interessato le disposizioni censurate: l'uno, in coincidenza con il deposito dell'ordinanza di rimessione, avvenuto il 29 dicembre 2022; l'altro, a breve distanza dallo stesso.

Anzitutto, l'art. 1, comma 318, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), ha stabilito, nel testo originario, che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2024 gli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sono abrogati». La prefigurata abrogazione ha quindi coinvolto anche le disposizioni sanzionatorie censurate, oltre a quelle nel complesso concernenti la istituzione e la disciplina del Rdc, di cui i commi da 313 a 318 del citato art. 1 hanno delineato una graduale cessazione, «[n]elle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva» (così il comma 313).

Le disposizioni appena richiamate sono entrate in vigore il 1° gennaio 2023, ai sensi dell'art. 21 della citata legge di bilancio.

Successivamente, il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, all'art. 1 ha previsto la istituzione, «a decorrere dal 1° gennaio 2024, [del]l'Assegno di inclusione, quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro». Il successivo art. 12, al comma 1, ha anche disposto la istituzione, dal 1° settembre 2023, del «Supporto per la formazione e il lavoro quale misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate».

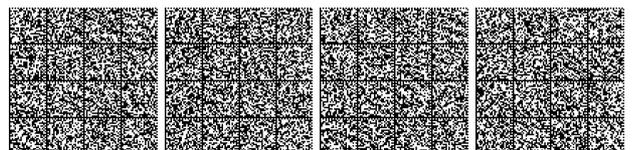
Per quanto qui rileva, i commi 1 e 2 dell'art. 8 dello stesso decreto hanno configurato due fattispecie di reato che, strutturate in maniera identica a quelle oggetto delle disposizioni censurate, rispettivamente, puniscono «chiunque, al fine di ottenere indebitamente» i suddetti benefici, «rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute» (comma 1), nonché «[l]omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini del mantenimento del beneficio indicato al comma 1» (comma 2).

Inoltre, al comma 3 delle «[d]isposizioni transitorie, finali e finanziarie» recate dal successivo art. 13, è previsto che «[a]ll beneficio di cui all'articolo 1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, [nella legge] 28 marzo 2019, n. 26, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 7 del medesimo decreto-legge, vigenti alla data in cui il beneficio è stato concesso, per i fatti commessi fino al 31 dicembre 2023».

2.1.- Ciò premesso, nella specie non ricorrono i presupposti per la restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché valuti il descritto duplice *ius superveniens*, dovendosi escludere che quest'ultimo possa produrre effetti *in mitius* rispetto alle disposizioni censurate (nello stesso senso, con riferimento a modifiche sopravvenute relative a previsioni sanzionatorie amministrative di carattere sostanzialmente punitivo, sentenza n. 112 del 2019, punto 4 del Considerato in diritto).

Infatti, sotto un primo profilo, l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 318, della legge n. 197 del 2022, avvenuta il 1° gennaio 2023, non ha prodotto alcun immediato effetto abrogativo delle disposizioni censurate, essendo stato questo espressamente rinviato dallo stesso comma «[a] decorrere dal 1° gennaio 2024», cioè a distanza di un anno.

Sotto un secondo, e più rilevante, profilo, con il suddetto art. 13, comma 3, del d.l. n. 48 del 2023, come convertito, entrato in vigore ben prima che, per effetto del richiamato art. 1, comma 318, potesse prodursi l'abrogazione (tra le altre) delle disposizioni censurate, il legislatore ha chiaramente manifestato la volontà che le condotte previste e punite dall'art. 7 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, continuino a essere considerate penalmente rilevanti, escludendo dunque il prodursi di una *abolitio criminis* dal 1° gennaio 2024.



Tale esclusione ha trovato uniforme conferma nella giurisprudenza della Corte di cassazione, già formatasi sul punto in esame, la quale ha escluso «soluzioni di continuità» nella rilevanza penale della condotta di cui all'art. 7 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, poiché la iniziale abrogazione di questa disposizione è «stata superata da una previsione di segno contrario entrata in vigore» prima che l'altra producesse il suo effetto (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 27 ottobre 2023-6 febbraio 2024, n. 5151). La stessa giurisprudenza ha parimenti escluso che la dinamica della successione delle norme «prest[i] il fianco a censure, essendo indubbiamente sorretta da una del tutto ragionevole giustificazione», dal momento che la disposizione di cui all'art. 13, comma 3, del d.l. n. 48 del 2023, come convertito, «semplicemente assicura tutela penale all'erogazione del reddito di cittadinanza, in conformità ai presupposti previsti dalla legge, sin tanto che sarà possibile continuare a fruire di tale beneficio», coordinandosi con la nuova incriminazione di cui all'art. 8 dello stesso decreto, espressione del «medesimo disvalore penale delle condotte di mendacio e di omessa comunicazione volte all'ottenimento o al mantenimento» dell'assegno di inclusione (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 24 gennaio-21 febbraio 2024, n. 7541 e 30 novembre 2023-6 febbraio 2024, n. 5163).

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito plurime ragioni di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

3.1.- Innanzitutto, la rilevanza sarebbe stata motivata utilizzando una «mera clausola di stile», omettendo la descrizione della fattispecie, limitata al richiamo dei capi d'imputazione, e le questioni di legittimità costituzionale sarebbero state prospettate «in modo ipotetico e prematuro», senza chiarire se sussistessero o meno gli elementi per il rinvio a giudizio dell'imputato.

L'eccezione non è fondata, sotto entrambi i profili.

3.1.1.- I capi di imputazione riportati nell'atto introduttivo forniscono una descrizione sufficiente della fattispecie oggetto del giudizio principale, poiché, senza risolversi in una mera e generica parafrasi della disposizione incriminatrice, specificano la condotta penalmente rilevante nella omessa dichiarazione e comunicazione delle vincite derivanti da giochi on line effettuati dall'imputato, richiedente, prima, e beneficiario, poi, del reddito di cittadinanza.

Ciò consente di ritenere che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo* riguardano disposizioni che questi deve applicare, trattandosi delle previsioni sanzionatorie in cui le condotte descritte appaiono sussumibili.

3.1.2.- È anche da escludere l'eccezione carattere prematuro e ipotetico delle questioni medesime, considerato che il rimettente dà conto di trovarsi in sede di udienza preliminare e di dovere decidere sul rinvio a giudizio dell'imputato; questa valutazione dipende, infatti, da quella delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Tale motivazione sorregge in maniera essenziale e plausibile la rilevanza dei dubbi prospettati, che investono sia la formulazione della disposizione sanzionatoria, asseritamente carente nel descrivere la portata della locuzione «informazioni dovute», sia la mancata previsione, ritenuta irragionevole, della deduzione dell'importo giocato da quello delle vincite da comunicare.

Il dubbio sulla conoscibilità del precetto penalmente sanzionato e quello sulla effettiva consistenza del fatto da comunicare si inseriscono nell'*iter* logico-giuridico della decisione spettante al rimettente, influenzando sulla valutazione sia della rappresentazione del fatto tipico da parte dell'imputato, sia della sussistenza del dolo nella omessa dichiarazione o comunicazione da quest'ultimo realizzata. L'assunto dell'Avvocatura, secondo cui l'ordinanza avrebbe dovuto chiarire se sussistevano o meno gli elementi per il rinvio a giudizio dell'imputato, si rivela quindi privo di fondamento.

Quanto allo specifico dubbio prospettato in riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente muove invero dal presupposto che la norma sanzioni l'omessa dichiarazione e comunicazione di vincite anche quando la situazione reddituale del percettore sia rimasta di fatto inalterata per effetto degli importi giocati infruttuosamente, che non potrebbero essere dedotti dalle prime.

Sotto questo profilo, sebbene l'ordinanza non espliciti il dato delle somme giocate dall'imputato, non può per questo ritenersi il carattere ipotetico della questione sollevata.

Al riguardo l'ordinanza indica, come già si è notato, che le vincite rilevanti nel giudizio principale proverrebbero dallo svolgimento di giochi on line, così implicitamente richiamando le disposizioni che disciplinano i giochi a distanza, nel cui ambito i primi si inseriscono. In particolare, la normativa in materia consente di giocare con questa modalità solo previa registrazione telematica presso un concessionario dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane, acquisizione di password per l'accesso a distanza e sottoscrizione di un contratto di conto di gioco nel quale sono registrate tutte le operazioni di gioco, gli importi giocati e vinti, le ricariche e i prelievi (come si ricava dall'art. 24, commi 17, lettere c, e, h e i, e 19, lettere c, d, e ed f, della legge 7 luglio 2009, n. 88, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008»).



Non è, dunque, implausibile che il rimettente abbia sollevato la questione di legittimità costituzionale in esame sulla base della documentazione delle movimentazioni dei conti di gioco riferibili all'imputato acquisita al procedimento penale, dalla quale egli avrebbe tratto tanto gli importi delle vincite menzionati nei capi di imputazione, quanto quelli delle giocate che, a suo avviso, andrebbero dedotte dai primi.

3.2.- Ad avviso dell'Avvocatura generale, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili anche perché la motivazione della non manifesta infondatezza risulterebbe del tutto mancante o comunque solo apparente.

L'eccezione è parzialmente fondata. Infatti, nonostante l'ordinanza menzioni cumulativamente, nel dispositivo, gli artt. 2, 3, 25 e 27 Cost., essa contiene una illustrazione adeguata soltanto in riferimento agli artt. 3 e 25 Cost.; pertanto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo agli artt. 2 e 27 Cost., del tutto immotivate, sono inammissibili (*ex plurimis*, sentenze n. 198, n. 186 e n. 46 del 2023).

3.3.- Infine, non fondate sono le ulteriori ragioni di inammissibilità eccepite dall'Avvocatura, secondo la quale il rimettente non avrebbe chiarito, da un lato, perché le disposizioni censurate non possano interpretarsi in modo costituzionalmente conforme e, dall'altro lato, i termini del *petitum*.

Quanto al primo dei due profili, dagli argomenti utilizzati a sostegno delle censure emerge che il giudice *a quo* ha escluso motivatamente la possibilità di una interpretazione conforme e tanto basta ai fini del vaglio della rilevanza delle questioni sollevate.

Quanto al secondo profilo, la costante giurisprudenza della Corte afferma che «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (sentenza n. 136 del 2022).

Ciò è quanto ricorre nella specie, in cui il dispositivo non avanza una richiesta puntuale, limitandosi a richiamare i parametri evocati negli stessi termini prospettati dalla difesa dell'imputato e, tuttavia, gli argomenti illustrati a sostegno delle due censure sollevate conducono agevolmente a comprendere che il rimettente ambisce a vedere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella parte in cui utilizza l'espressione «informazioni dovute», senza chiarire quali esse siano, e in quella in cui non consente di sanzionare solo le ipotesi in cui le vincite determinino, dedotti gli importi giocati, un reddito in concreto tale da comportare la perdita del beneficio del reddito di cittadinanza.

4.- Nel merito, va esaminata per prima la radicale censura di violazione del principio di tassatività di cui all'art. 25 Cost., incentrata sull'utilizzo della locuzione «informazioni dovute», che il legislatore ha inserito nelle fattispecie incriminatrici di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 7 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, dirette a punire, rispettivamente, il mendacio e le omissioni informative commesse da chi chiede di accedere al beneficio del Rdc, nonché l'omessa comunicazione, da parte di chi ne sta usufruendo, delle variazioni reddituali e patrimoniali che determinano la perdita o la riduzione dell'importo erogato.

In materia penale, questa Corte è particolarmente attenta al rispetto dei requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le disposizioni incriminatrici, «in forza - in particolare - del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 110 del 2023), da cui deriva un «imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di “formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intelligibilità dei termini impiegati”» (sentenza n. 98 del 2021, che richiama la sentenza n. 96 del 1981).

Sottesi al principio di legalità e tassatività vi sono, infatti, due obiettivi fondamentali consistenti, «per un verso, nell'evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito; e, per un altro verso, nel garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta» (sentenza n. 327 del 2008).

Più in particolare, ai fini della verifica del rispetto del principio di tassatività di cui all'art. 25 Cost., la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'impiego, nella formula descrittiva dell'illecito, «di espressioni sommarie, di vocaboli polisensivi, ovvero di clausole generali o concetti “elastici”, non comporta un *vulnus*» del suddetto parametro costituzionale, «“quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo” (sentenza n. 25 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 172 del 2014, n. 282 del 2010, n. 21 del 2009, n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004)» (sentenza n. 141 del 2019).



4.1.- Alla luce di tali criteri, si deve escludere che le disposizioni censurate violino il principio costituzionale evocato.

Il rimettente ne prospetta il vulnus sotto due profili: *a)* anzitutto, perché i commi 1 e 2 del censurato art. 7 non farebbero alcun riferimento a cosa debba essere ricompreso nella locuzione «informazioni dovute» - la cui omessa dichiarazione o comunicazione è penalmente sanzionata; *b)* inoltre, in quanto il comma 2, nel richiamare il precedente art. 3, comma 11, e così l'obbligo di comunicare tempestivamente l'acquisizione di vincite, non indicherebbe le modalità con cui portare a conoscenza dell'ente erogatore tali variazioni.

4.1.1.- Con riguardo al primo profilo di censura rileva che, all'interno del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, il cui Capo I reca «[d]isposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza», l'art. 7 contiene la figura di reato che il legislatore ha inteso appositamente introdurre per sanzionare le condotte illecite connesse alla percezione di tale beneficio.

Pertanto, l'espressione «informazioni dovute» che compare nella descrizione della fattispecie incriminatrice, per quanto sommaria e non ulteriormente declinata in contenuti analitici, non può che collegarsi in via immediata ai requisiti previsti per l'accesso e per il godimento continuativo del Rdc, stabiliti dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

Ai fini del presente giudizio rilevano quelli reddituali e patrimoniali, che sono declinati dalla lettera *b)* del suddetto comma 1 e commisurati al valore dell'ISEE.

Alla determinazione del suddetto indicatore provvede l'INPS «sulla base delle componenti autodichiarate dal dichiarante, degli elementi acquisiti dall'Agenzia delle entrate e di quelli presenti nei propri archivi amministrativi. [...]», come previsto dall'art. 11, comma 4, del d.P.C.m. 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)».

In particolare, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del citato decreto, il richiedente la prestazione deve presentare un'unica dichiarazione sostitutiva (DSU) in riferimento al nucleo familiare, «concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'ISEE», che il successivo comma 7 indica analiticamente comprendendo, alla lettera *e)*, alcune delle «componenti reddituali di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *b)*», ossia i «redditi soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo d'imposta».

In tale categoria rientrano le vincite da gioco, perché il regime tributario delle stesse ne prevede la tassazione proprio mediante l'applicazione di una ritenuta a titolo d'imposta.

L'art. 67, comma 1, lettera *d)*, t.u. imposte redditi dispone, infatti, che «[s]ono redditi diversi se non costituiscono redditi di capitale ovvero se non sono conseguiti nell'esercizio di arti e professioni o di imprese commerciali o da società in nome collettivo e in accomandita semplice, né in relazione alla qualità di lavoratore dipendente: [...] *d)* le vincite [...] dei giochi e delle scommesse organizzati per il pubblico e i premi derivanti da prove di abilità o dalla sorte [...]». Ai sensi del successivo art. 69, comma 1, inoltre, le stesse vincite «costituiscono reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione». Infine, l'art. 30 (Ritenuta sui premi e sulle vincite) del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), al primo comma, stabilisce che «[i] premi derivanti da operazioni a premio [...] e le vincite derivanti dalla sorte, da giuochi di abilità, quelli derivanti [...] da pronostici e da scommesse, corrisposti dallo Stato, da persone giuridiche pubbliche o private [...], sono soggetti a una ritenuta alla fonte a titolo di imposta, con facoltà di rivalsa, con esclusione dei casi in cui altre disposizioni già prevedano l'applicazione di ritenute alla fonte [...]».

Sulla base della richiamata disciplina generale dell'ISEE, il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha previsto, all'art. 5, comma 5, che i requisiti economici di accesso al Rdc «si considerano posseduti per la durata della attestazione ISEE in vigore al momento di presentazione della domanda», mentre il comma 1, settimo periodo, della stessa disposizione chiarisce che, se il richiedente ha già reso le informazioni a fini ISEE, «il modulo di domanda rimanda alla corrispondente DSU, a cui la domanda è successivamente associata dall'INPS».

Se, invece, il richiedente il Rdc non dispone già di un ISEE attestato, all'atto della domanda del beneficio dovrà rendere contestualmente la DSU necessaria alla determinazione dell'ISEE stesso.

Da quanto fin qui esposto emerge che, nonostante una complessa serie di rimandi normativi, è comunque possibile individuare con precisione le «informazioni dovute», la cui omessa dichiarazione o comunicazione integra le fattispecie penali di cui all'art. 7, commi 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

Le disposizioni censurate non possono dunque ritenersi, in ultima analisi, in contraddizione con il principio di tassatività; del resto, sul piano pratico, a fronte della suddetta complessità, va considerata anche la possibilità, riconosciuta dall'art. 5, comma 1, del suddetto decreto, di presentare le richieste del Rdc presso i centri di assistenza fiscale.



4.2.- Ugualmente non fondato è il secondo profilo di violazione del medesimo principio, che si appunta sulla disposizione di cui all'art. 7, comma 2, in relazione all'art. 3, comma 11, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in quanto sarebbero oscure le modalità con cui comunicare le variazioni del reddito del beneficiario conseguenti alle vincite.

È pur vero che quest'ultima voce (vincite) è menzionata soltanto nel modello predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per le comunicazioni dei beneficiari del Rdc, ma proprio a tale modalità fa espresso riferimento l'art. 5, comma 1, dello stesso d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che ha previsto, appunto, l'approvazione di un apposito modello di comunicazione delle variazioni reddituali che avvengano durante il periodo di godimento del Rdc.

Il beneficiario del Rdc, destinatario della fattispecie incriminatrice, è dunque in grado di conoscere le modalità per informare l'INPS delle variazioni intervenute.

5.- La seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dall'ordinanza di rimessione evoca il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., che definisce «compito della Repubblica» rimuovere gli ostacoli che limitano «di fatto» - piuttosto che al solo livello dell'eguaglianza formale - «la libertà e l'eguaglianza» e impediscono «il pieno sviluppo della persona umana».

In questi termini la suggestiva prospettazione del rimettente pone in luce la situazione della persona che, pur titolare di un'importante vincita lorda, è in realtà rimasta povera, perché tale vincita non ha per nulla incrementato la sua ricchezza, una volta considerata al netto delle giocate effettuate, che per la normativa fiscale non rilevano.

La questione non è fondata.

Questa Corte, «[s]ulla scia di alcuni precedenti (sentenze n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021)», ha precisato che «“il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale”, e che “[a] tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari”, il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio» (sentenza n. 34 del 2022, che richiama la sentenza n. 19 del 2022).

Risulta quindi coerente con tale natura del Rdc la previsione, contenuta nell'art. 5, comma 6, sesto periodo, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che «[a] fine di prevenire e contrastare fenomeni di impoverimento e l'insorgenza dei disturbi da gioco d'azzardo (DGA), [ha] in ogni caso fatto divieto di utilizzo del beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità» - norma peraltro confermata anche in riferimento all'assegno di inclusione, istituito a decorrere dal 1° gennaio 2024, in sostituzione del Rdc, dall'art. 4, comma 9, del d.l. n. 48 del 2023, come convertito.

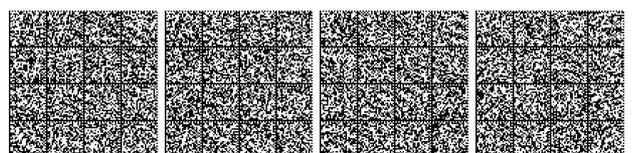
Alla luce di tale divieto si deve escludere la violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost. prospettata dal rimettente in relazione all'art. 7, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, con riguardo a persone che sono già titolari del Rdc e che utilizzano, pur senza ottenere alcuna vincita netta, il relativo beneficio economico nei suddetti giochi. Il principio di eguaglianza sostanziale, alla cui attuazione il Rdc è peraltro riconducibile, non può certo essere invocato a sostegno di una questione di legittimità costituzionale nell'interesse di chi ha travolto le regole fondamentali dell'istituto, alterandone così la natura.

L'omessa comunicazione della variazione reddituale derivante dalla vincita lorda potrebbe invero riguardare, in ipotesi, persone che utilizzano per il gioco risorse diverse da quelle percepite con il Rdc: anche in questo caso, tuttavia, non può ravvisarsi una violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost. per le stesse ragioni attinenti alla titolarità delle vincite e alla indeducibilità delle perdite, esposte qui di seguito (punto 5.3.), che dimostrano una dissipazione di risorse di cui non irragionevolmente il sistema del Rdc non si fa carico.

5.1.- L'altra situazione che il rimettente sottopone a questa Corte è quella di chi sia richiedente per la prima volta il Rdc e pertanto sia tenuto a dichiarare, tra gli altri, i requisiti reddituali previsti per l'accesso alla misura, che, essendo determinati in relazione all'ISEE, comprendono anche le pregresse vincite (lorde) da gioco. L'omissione di tale dato, infatti, integra il reato di cui all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, anch'esso contestato all'imputato del giudizio *a quo*.

In questo caso, le operazioni di gioco precedono il riconoscimento del Rdc: non è quindi applicabile l'espresso divieto prima citato, né viene in considerazione la natura del Rdc, potendo il soggetto essere disposto ad assumersi gli impegni ivi previsti.

5.2.- In tale fattispecie, come si è visto (punto 4.1.1.), viene in considerazione, al fine di valutare la posizione reddituale del richiedente, il rimando alle norme fiscali e in particolare all'art. 69, comma 1, t.u. imposte redditi, che



prevede: «[...] i premi e le vincite di cui alla lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 67 costituiscono reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione».

Secondo il rimettente si tratterebbe di un testo legislativo «piuttosto datato» e quindi non idoneo a considerare le nuove forme di giochi, in particolare quelli on line, strutturati secondo procedure diverse da quelli tradizionali, sia per la tecnologia utilizzata, sia per la disciplina pubblicistica, che prevede la registrazione in appositi conti di gioco di tutte le operazioni effettuate dal giocatore, consentendo la piena “tracciabilità” non solo delle vincite, ma anche delle “perdite” incontrate dal giocatore, che pertanto ben potrebbero essere dedotte.

5.3.- Anche in questa prospettiva, la questione non è fondata.

Essa non considera che la vincita, pur se derivante da giochi on line, una volta ottenuta, entra comunque nella disponibilità del soggetto, per cui l'esistenza di un saldo negativo «non esclude che gli importi vinti siano stati accreditati sul conto gioco» del percettore e che da questo «siano stati utilizzati per effettuare altre giocate o, comunque, destinati a compensare pregresse perdite, che rappresentavano altrettante poste debitorie da pagare: il che denota l'effettiva disponibilità delle somme» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 24 settembre 2021-15 febbraio 2022, n. 5309).

Alla luce di queste conclusioni, la Corte di cassazione ha altresì escluso, sempre con riguardo al reato di cui all'art. 7 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che si possa parlare - nel caso delle perdite relative alle vincite da gioco, che riguardano «singoli contratti non espressivi di una unitaria attività produttiva di reddito e, pertanto, non connessi fra loro ma da esaminare in maniera atomistica» - «di spese necessarie per la produzione del reddito in relazione a tutte le passività finanziarie derivanti dalle volte in cui [l'indagato] ha partecipato, infruttuosamente, alle scommesse on line» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 15 settembre - 1° dicembre 2021, n. 44365).

Una volta esclusa questa ipotesi, quindi, la giocata on line assume il carattere di una qualunque spesa, in questo caso voluttuaria, che la persona ha effettuato con un reddito di cui ha la disponibilità, coincidente con l'accredito delle vincite sul suo conto gioco; non si può, quindi, pretendere che la solidarietà pubblica si faccia carico di una spesa di tal genere.

5.4.- Da quanto precede si chiarisce che il Rdc risulta strutturato in modo da non poter venire in aiuto alle persone che, in forza delle vincite lorde da gioco conseguite nel periodo precedente alla richiesta, superino le soglie reddituali di accesso, anche se, a causa delle perdite subite, sono rimaste comunque povere. Da ciò consegue, non irragionevolmente, la pena prevista dall'indubbiato art. 7, comma 1, di chi, ai fini dell'ammissione al beneficio, non dichiara le vincite lorde ottenute rilevanti per la determinazione dell'ISEE.

Certo, si potrebbe obiettare che, paradossalmente, chi ha subito solo perdite può accedere al Rdc, mentre tale possibilità risulta preclusa a chi ha avuto la “sfortuna” di ottenere anche una consistente vincita tra molte perdite.

A ben vedere non è così, perché le giocate presuppongono comunque l'esistenza di una ricchezza, derivante da un patrimonio o da un reddito, utilizzata per il gioco e la cui dissipazione diventa irrilevante ai fini dell'accesso al Rdc.

In definitiva, quindi, non è configurabile la violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., evocato dal rimettente, in quanto non è irragionevole che il legislatore abbia escluso che sia compito della Repubblica quello di assegnare il Rdc a chi, poco prima, si è rovinato con il gioco.

L'eventuale situazione di povertà in cui la persona si sia venuta a trovare nonostante le vincite è, insomma, comunque quella di chi, avendo una disponibilità economica, l'ha dissipata giocando.

A ragionare altrimenti, del resto, non solo si rischierebbe, in ipotesi, di alimentare la ludopatia in chi ancora ne soffre, ma anche di creare, in ogni caso, una rete di salvataggio che si risolverebbe in un deresponsabilizzante incentivo al gioco d'azzardo, i cui rischi risulterebbero comunque coperti dal beneficio statale del Rdc.

Tale finalità non può certo rientrare tra i compiti che l'art. 3, secondo comma, Cost. assegna alla Repubblica, perché, da un lato, la «“dipendenza da gioco d'azzardo” (cosiddetto gioco d'azzardo patologico o ludopatia) [costituisce un] “fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcolismo” (sentenza n. 108 del 2017), con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari» (sentenza n. 185 del 2021).

Dall'altro, perché frequentemente tale patologia risulta incoraggiata dall'illusione di un miglioramento sociale legato alla fortuna, che ha spesso come conseguenza l'attrazione verso il gioco d'azzardo di quelle componenti più deboli e meno facoltose della società che sono proprio i principali soggetti al centro dell'attenzione dell'art. 3, secondo comma, Cost.



5.5.- In conclusione, non è la povertà da ludopatia, ma è piuttosto la ludopatia stessa a rappresentare uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della Repubblica rimuovere.

Da questo punto di vista, non si può omettere di considerare, come del resto questa Corte ha già ricordato (sentenze n. 185 del 2021 e n. 27 del 2019), che sono diverse le misure di carattere preventivo e dissuasivo stabilite dalla legislazione vigente, prima tra tutte il divieto di «qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i social media» (art. 9, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96).

Nella disciplina dei giochi on line, inoltre, sono, tra l'altro, anche previsti dei meccanismi di autolimitazione (ad esempio, sull'orario e sul tempo massimo di gioco e sull'importo delle giocate) che il giocatore deve impostare prima di operare nella piattaforma telematica del concessionario, il quale è tenuto a dare esecuzione a tali indicazioni.

Infine, il legislatore ha previsto fin dal 2012 l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) «con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità (G.A.P.)» (art. 5, comma 2, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute», convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 27 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 25 Cost., dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 11, e 7, commi 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost., dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Foggia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

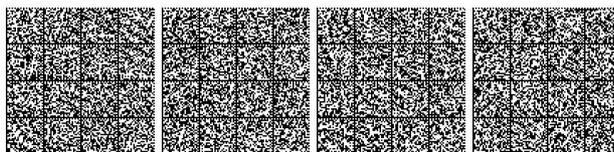
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2024
(della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Legge di bilancio 2024 – Previsione che le regioni a statuto ordinario assicurano, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui, ripartito, entro il 30 aprile 2024, in sede di autocordinamento tra le regioni – Previsione che, in assenza di accordo in tale sede, il riparto è effettuato, entro il 31 maggio 2024, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato – Previsione che le regioni a statuto ordinario sono tenute a versare i determinati importi del concorso alla finanza pubblica all'entrata del bilancio dello Stato sul capo X - capitolo n. 3465 - art. 2 ("Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni a statuto ordinario"), entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 – Previsione che, qualora il versamento di cui al periodo precedente non sia effettuato entro il termine previsto, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione.

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale - Legge di bilancio 2024 – Istituzione del fondo per i test di *Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare – Destinazione del fondo al potenziamento dei test – Previsione che il Ministro della salute, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua i criteri e le modalità di riparto del fondo medesimo, nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme.

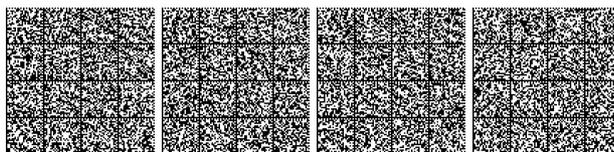
– Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, commi 527 e 557.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per la Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della giunta regionale, on.le Vincenzo De Luca, quale legale rapp.te *pro tempore*, rapp.ta e difesa dagli avv.ti Almerina Bove (c.f. BVOLRN70C46I262Z) e Angelo Marzocchella (c.f. MRZNGL70D24F839Y) dell'Avvocatura regionale (pec: almerinabove@pec.regione.campania.it; angelomarzocchella@pec.regione.campania.it; - fax 0817963684 presso cui desiderano ricevere ogni comunicazione ex art. 136 del codice di procedura civile) domiciliati in Roma, alla via Poli n. 29, in virtù di procura speciale e provvedimento autorizzativo di cui alla deliberazione di giunta regionale n. 92 del 22 febbraio 2024;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*; per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e 557 della legge 30 dicembre 2023, n. 213 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 30 dicembre 2023, n. 303, per violazione degli articoli 3, 5, 97, 81, 114, 117, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1. Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 30 dicembre 2023, n. 303 è stata pubblicata la legge 30 dicembre 2023, n. 213 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026».

Per quanto di interesse ai fini del presente giudizio, il comma 527 dell'art. 1 della legge citata dispone che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea, le regioni a statuto ordinario, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui. Il riparto del concorso alla



finanza pubblica di cui al periodo precedente è effettuato, entro il 30 aprile 2024, in sede di autocoordinamento tra le regioni, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie. In assenza di accordo in sede di autocoordinamento, il riparto è effettuato, entro il 31 maggio 2024, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla Missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla Missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato. Le regioni a statuto ordinario sono tenute a versare gli importi del concorso alla finanza pubblica, come determinati ai sensi dei periodi precedenti, all'entrata del bilancio dello Stato sul Capo X – capitolo n. 3465 - art. 2 (“Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni a statuto ordinario”) entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, dandone comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Qualora il versamento di cui al periodo precedente non sia effettuato entro il termine previsto, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione.».

2. Il comma 556 del medesimo art. 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213, istituisce nello stato di previsione del Ministero della salute, un fondo denominato «Fondo per i test di *Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare», con una dotazione pari a 1 milione di euro per l'anno 2024.; e il successivo comma 557 dispone che «Il Fondo di cui al comma 556 è destinato al potenziamento dei test di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica come indagine di prima scelta o come approfondimento diagnostico nelle malattie rare per le quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza, o nei casi sospetti di malattia rara non identificata» e che «Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della salute, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua i criteri e le modalità di riparto del fondo di cui al comma 556, nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme.».

Le riportate disposizioni di cui all'art. 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026» sono gravemente lesive delle attribuzioni della regione ricorrente e costituzionalmente illegittime e, pertanto, si promuove questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e delle relative disposizioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87, nei sensi di quanto di seguito precisato, per i seguenti

MOTIVI

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 per violazione degli articoli 3, 5, 97, 81, 114, 117, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

1. La disposizione di cui all'art. 1, comma 527 della legge 30 dicembre 2023, n. 213, come sopra rilevato, dispone un contributo alla finanza pubblica da parte delle regioni a statuto ordinario, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, pari a 350 milioni di euro annui e prevede che il riparto venga effettuato in sede di autocoordinamento tra le regioni ovvero — in caso di assenza di accordo in sede di autocoordinamento — con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese correlate ai settori diritti sociali, politiche sociali e famiglia (Missione 12) e tutela della salute (Missione 13), come risultanti dal rendiconto generale regionale 2022 o, in mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato. La norma fa obbligo altresì alle regioni di versare gli importi, così determinati, all'entrata del bilancio dello Stato - sul Capo X - capitolo n. 3465 - art. 2 («Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni a statuto ordinario») entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 e dispone che, in mancanza di riversamento da parte della regione, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provveda al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione.

Le indicate disposizioni violano patentemente le norme indicate in rubrica e ledono gravemente le prerogative e attribuzioni delle regioni, e, in particolare, della ricorrente Regione Campania, in quanto impongono un contributo regionale in difetto dei presupposti di legittimità individuati dalla giurisprudenza di codesta Corte, con modalità che frustrano gravemente l'autonomia regionale e compromettono l'esercizio delle attribuzioni regionali a tutela della comunità amministrata.



2. Per meglio inquadrare la portata e gli effetti delle norme impugnate, valga premettere da subito che la Regione Campania è in piano di rientro ventennale, ai sensi dell'art. 1, comma 779 della legge del 27 dicembre 2017, n. 205, per i disavanzi emersi negli esercizi finanziari 2014 e 2015, nonché in piano di rientro trentennale del disavanzo in sede di riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

In conformità alla disciplina vigente, l'amministrazione regionale è pertanto tenuta ad iscrivere nel proprio bilancio di previsione, per tutta la durata dei piani di rientro, una quota di disavanzo da ripianare pari a euro 128.365.175,41 annui; e in sede di rendiconto della gestione deve dimostrare l'effettiva riduzione del complessivo disavanzo per una quota almeno pari a quella iscritta nel bilancio di previsione.

Per le regioni già in piano di rientro ai sensi del menzionato comma 779 della legge n. 205/2017, il rientro dai disavanzi pregressi costituisce, come noto, obiettivo di finanza pubblica prioritario ed anteposto a qualsiasi ulteriore finalità di coordinamento tra Stato e regioni. Il rispetto del piano di rientro, infatti, garantisce risparmi di spesa definiti per un arco di tempo ultradecennale, con l'effetto di determinare una ridotta capacità di spesa «obbligatoria» a favore dei territori e, dunque, dei cittadini. Ai sensi del comma 780 del citato art. 1 della legge n. 205/2017, le regioni sottoposte a piani di rientro devono, altresì, garantire l'incremento, per gli anni dal 2018 al 2026, dei «pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento». Detta percentuale si incrementa progressivamente fino al 4% dal 2021 al 2026.

3. Con riferimento alle disposizioni in materia di finanza pubblica, al fine del corretto inquadramento delle disposizioni censurate e della comprensione della relativa portata, occorre premettere, altresì, in termini generali che, prima delle disposizioni oggetto del presente giudizio, il legislatore statale non ha mancato di definire le modalità e la quantificazione del concorso richiesto alle regioni; e tuttavia mai ha violato le attribuzioni regionali come nella fattispecie oggetto del presente giudizio. Va altresì premesso che, per le regioni, la contribuzione agli equilibri di finanza pubblica si realizza mediante il conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Le manovre di finanza pubblica hanno stabilito, per ciascun anno, la quota di risparmio richiesto alle regioni a statuto ordinario, sia in termini di indebitamento netto (vale a dire per contribuire alla riduzione del debito complessivo della PA), sia in termini di saldo netto da finanziare (riduzione di risorse erogate dallo Stato). Nel *dossier* «La finanza regionale - Il contributo delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica», del servizio studi della Camera dei deputati(1) si rileva che la realizzazione del risparmio è stata attuata principalmente attraverso tagli di trasferimenti statali, revisione della spesa regionale, rinuncia ad altri tipi di contributi erogati dallo Stato e che «dal 2014, le misure specifiche per la realizzazione del risparmio, l'entità di ciascuna, nonché il riparto delle stesse tra le regioni sono concordate in sede di Conferenza Stato-regioni. Dall'esercizio 2017 le regioni a statuto ordinario sono tenute al conseguimento del pareggio di bilancio, ovvero al conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (art. 1, commi 465-466, della legge n. 232 del 2016). La legge di bilancio per il 2020 (art. 1, commi 541 e 542, della legge n. 160 del 2019) inoltre, anticipa all'anno 2020, per le regioni a statuto ordinario, la facoltà di utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio. Per gli enti locali e le regioni a statuto speciale, tale possibilità è stata prevista, già a decorrere dal 2019, dalla legge n. 145 del 2018, in attuazione di specifiche pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018). Per quanto riguarda le regole del pareggio di bilancio, la Ragioneria generale dello Stato ha emanato la circolare del 15 marzo 2022, n. 15, recante regole di finanza pubblica per gli enti territoriali: verifiche del rispetto degli equilibri di bilancio *ex ante* ed *ex post* ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, biennio 2022-2023».

Il *dossier* prosegue rilevando che una misura di concorso alla finanza pubblica è stata stabilita, per gli anni 2023-2025, dalla legge di bilancio 2021, come modificata dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 178 del 2020, commi 850, 851 e 852 e legge n. 234 del 2021, comma 556) a carico di tutte le regioni a statuto ordinario e delle Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna. Secondo quanto stabilito dalla legge, il contributo di 196 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023-2025, su proposta formulata dalle regioni in sede di autocoordinamento, è stato ripartito tra le regioni con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2023 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 259 del 6 novembre 2023) che per la prima volta prevede il riversamento al bilancio dello Stato, peraltro senza che le norme di legge primarie lo dispongano. Infatti, la tabella 1 allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri indica per ciascuna regione la quota che la regione stessa è tenuta a versare all'entrata del bilancio dello Stato entro il 31 ottobre 2023, in riferimento all'anno 2023 ed entro il 31 marzo per ciascuno degli anni 2024 e 2025.

(1) Il dossier «La finanza regionale - Il contributo delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica» del servizio studi della Camera dei deputati è scaricabile al seguente link <https://temi.camera.it/leg19/temi/la-finanza-regionale.html>

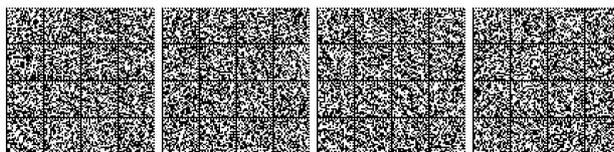


In particolare, con le menzionate disposizioni di cui ai commi da 850 a 851 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, il legislatore statale ha previsto, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza pubblica da parte delle regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dei comuni, e delle province e città metropolitane, «in considerazione dei risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile», pari a 196 milioni di euro per le regioni e le province autonome, a 100 milioni di euro, per i comuni, e a 50 milioni di euro, per le province e le città metropolitane (comma 850). Ai sensi di quanto dispone il comma 851, «Il riparto del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di cui al comma 850 è effettuato, entro il 31 maggio 2022, in sede di autocoordinamento tra le regioni e le province autonome, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie; in assenza di accordo in sede di autocoordinamento il riparto è effettuato, entro il 30 settembre 2022, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* con il supporto del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Con nota RGS - prot. n. 229486 del 27 settembre 2022, indirizzata alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Ragioniere generale dello Stato ha rilevato che «le regioni non hanno ancora trasmesso alcuna proposta di accordo formulata in sede di autocoordinamento. Dal momento che il termine previsto è ormai ampiamente scaduto, si rimane in attesa di tale proposta, ricordando che, in assenza di accordo in sede di autocoordinamento, il riparto dovrà essere effettuato, entro il 30 settembre 2022, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sulla base di un'istruttoria tecnica sugli obiettivi di efficientamento condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* con il supporto del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) e previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni».

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2023, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 novembre 2023, avente ad oggetto «Riparto del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 novembre 2023 è stato disposto che: «Il concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di cui all'art. 1, comma 850, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, è ripartito secondo gli importi di cui alla tabella 1 che costituisce parte integrante del presente provvedimento. Gli importi indicati in tabella 1 sono versati dalle regioni all'entrata del bilancio dello Stato sul Capo X - capitolo n. 3465 - art. 1 (“Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano”) o art. 2 (“Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni a statuto ordinario”) entro il termine perentorio del 31 ottobre per l'anno 2023 e del 31 marzo per ciascuno degli anni dal 2024 al 2025, dandone comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Qualora il versamento di cui al periodo precedente non sia effettuato entro il termine previsto, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvederà al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

Infine, con decreto n. 263866 del 20 novembre 2023 del MEF - Dipartimento Ragioneria generale dello Stato - I.GE.PA. - Ufficio VIII, comunicato con nota prot. n. 270288 del 28 novembre 2023, è stata disposta la compensazione del predetto contributo di euro 18.440.033,45 per la Regione Campania, mediante riduzione degli importi spettanti a titolo di quota sanità della compartecipazione IVA per la mensilità di novembre 2023. La RGS ha, in altre parole, compensato l'importo del contributo regionale, in contrasto con i piani di riparto approvati dal CIPESS, a valere sulle risorse del Fondo sanitario nazionale attribuito alle regioni, incidendo, in tal modo, direttamente sulla capacità di raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza per i cittadini ed operando, sostanzialmente, un prelievo forzoso non previsto da alcuna disposizione. Per le regioni in piano di rientro dal disavanzo sanitario, come la Regione Campania, gli effetti di tale prelievo di risorse, non previsto da alcuna norma, sono tanto più gravi, tenuto conto degli obblighi e degli adempimenti previsti dalla normativa vigente, il cui adempimento è peraltro sottoposto al controllo da parte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali presso il Ministero dell'economia e finanze e dal Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza presso il Ministero della salute. Avverso il suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2023 della Presidenza del Consiglio dei ministri, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 novembre 2023, così come avverso il successivo decreto del Ministero delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 263866 del 20 novembre 2023, comunicato con nota prot. n. 270288 del 28 novembre 2023, l'amministrazione regionale ha proposto gravame.



4. A fondamento delle disposizioni impugnate, si richiama la tutela dell'unità economica della Repubblica, la necessità del contenimento della spesa pubblica, nonché il rispetto del principio di coordinamento della finanza pubblica. Viene inoltre aggiunto il riferimento alle nuove regole della *governance* economica europea, in attesa della definizione delle quali è dettata la disciplina sul contributo alla finanza pubblica da parte delle regioni.

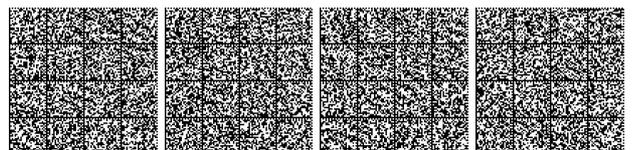
Ebbene, le disposizioni gravate afferiscono alla materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che costituisce oggetto, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, di competenza legislativa concorrente; e, tuttavia, il legislatore statale si è spinto ben oltre la fissazione di principi generali, invadendo la sfera di competenza regionale in ordine alla previsione di disposizioni di dettaglio, con conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni in menzione.

Ed invero, il legislatore statale impone una specifica modalità di contribuzione — il riversamento del risparmio regionale conseguito al bilancio statale — che sottrae alla regione la facoltà di scegliere di destinare i risparmi di spesa che, per effetto del richiamato comma 527, dell'art. 1 della legge n. 213/2023, deve garantire il recupero del disavanzo della regione stessa, contribuendo contestualmente e direttamente al miglioramento del saldo complessivo di finanza pubblica, e impone tale riversamento per oltre sei anni (dal 2024 al 2028, in aggiunta alla contribuzione già imposta dal 2023 al 2025).

Per costante orientamento di codesta ecc.ma Corte costituzionale, con riferimento alla materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 193 del 2012). Le disposizioni in oggetto, prevedendo riversamenti puntuali, o, in assenza, tagli indiscriminati alle erogazioni statali destinate alle regioni, introducono limiti precisi e stringenti all'autonomia finanziaria e di organizzazione delle regioni e degli enti locali e sono, pertanto, del tutto inidonee a svolgere la funzione di principi di coordinamento della finanza pubblica, secondo quanto chiarito dalla riportata giurisprudenza costituzionale. Il vincolo puntuale alle spese, infatti, si pone in diretta contraddizione con il principio di autonomia delle scelte, a base sia dello statuto che del sistema costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale. Tali vincoli, poi, non rispettano neppure il requisito della temporaneità: le disposizioni oggetto del presente ricorso, infatti, si sovrappongono al contributo già in essere — vigenti dall'esercizio 2023 e fino al 2025 — e si estendono ulteriormente sino al 2028, con conseguente palese illegittimità costituzionale, sulla scorta di quanto chiarito da codesta Corte con sentenza n. 289 del 2008.

Codesta Corte in numerose pronunce (*ex multis*, sentenze n. 376 del 2003, n. 4, n. 36 e n. 390 del 2004, n. 417 e n. 449 del 2005) ha avuto modo, altresì, di precisare che lo Stato può legittimamente imporre agli enti, anche regionali, autonomi vincoli alle politiche di bilancio — anche se con ciò si determina inevitabilmente una limitazione indiretta dell'autonomia di spesa degli enti — ma solo a condizione che ciò avvenga attraverso una disciplina di principio e per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari. Più precisamente, l'imposizione di vincoli alle politiche di bilancio di regioni ed enti locali rimane nell'ambito della legittimità costituzionale solo ove abbia ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure, ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» — la crescita della spesa corrente degli enti autonomi, e pertanto si è dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge statale «[le quali] non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabiliscono (...) vincoli che, riguardando singoli voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa» (sentenza n. 390 del 2004 e n. 417 e n. 449 del 2005). Alla legge statale, pertanto, è consentito di stabilire unicamente un limite complessivo, che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. La previsione, da parte della legge statale, di un riversamento diretto nelle casse dello Stato, a tutta evidenza non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e si risolve perciò in una indebita invasione, da parte dello Stato, dell'area riservata alle autonomie regionali e locali, alle quali il legislatore nazionale può prescrivere criteri ed obiettivi, come, ad esempio, il contenimento della spesa pubblica, ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi medesimi.

5. Il riversamento per cassa al bilancio dello Stato previsto dalla disposizione gravata, sottraendo ogni spazio di autonomia decisionale alla regione, nega nella sua essenza il principio stesso di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni, direttamente garantito dagli articoli 114 e 119, commi 1 e 2 della Costituzione, e — laddove comporta da parte dello Stato l'accertamento di una nuova entrata completamente svincolata dall'originario vincolo di



destinazione oggetto del riversamento, e non contiene alcun indice in ordine alla destinazione di tali risorse — sovverte del tutto la logica di attuazione dei principi di solidarietà territoriali presidiati dall'art. 119, commi 3 e 5 della Costituzione; come chiarito da codesta Corte, invece, «la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (cfr: sentenza n. 176 del 2012).

6. Vi è di più.

Come sopra rilevato, la disposizione di cui al comma 527 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 dispone che il contributo di finanza pubblica venga assicurato mediante il riversamento alle casse dello Stato dei relativi importi anche da parte delle regioni in piano di rientro, con l'effetto di ridurre ulteriormente le disponibilità di cassa già compressa dagli obblighi imposti dalla disposizione di cui al comma 780 dell'art. 1 della legge n. 205/2017, riducendo altresì la capacità di spesa, a danno di territori che già presentano condizioni socio-economiche non paritarie con altri enti del territorio nazionale. In applicazione delle disposizioni impugnate, la Regione Campania dovrebbe assicurare un contributo annuo di circa 35 milioni di euro in aggiunta a quello, di euro 18.440.033,45 già richiesto dal Ministero ai sensi delle disposizioni dei commi 850 e 851 dell'art. 1 della legge n. 178/2020, a decorrere dal 2023. Pertanto, la Regione Campania ogni anno dovrebbe riversare, per cassa, al bilancio dello Stato una somma pari complessivamente a circa euro 54 milioni, oltre a dover ogni anno ripianare una quota del proprio disavanzo per un importo almeno pari a euro 128.365.175,41.

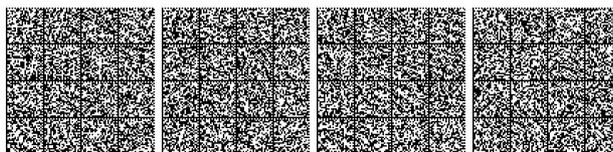
Tale circostanza, oggettiva, dà conto del gravissimo pregiudizio arrecato alla Regione Campania dalla introduzione delle norme oggetto del presente giudizio, le quali, nella parte in cui impongono il riversamento degli importi del concorso alla finanza pubblica alla entrata del bilancio dello Stato, violano i principi di ragionevolezza ed uguaglianza sostanziale e ledono gravemente le prerogative e l'autonomia finanziaria regionale circa i modi di perseguimento dell'obiettivo programmato di finanza pubblica, tramutandosi in una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, in patente violazione degli articoli 3, 97, 117, comma 3, e 119 della Costituzione.

La peculiarità delle regioni in piano di rientro è stata, peraltro, rimarcata dalla Conferenza delle regioni in sede di parere espresso, ai sensi dell'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulla conversione in legge del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 recante «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro per esigenze indifferibili» (parere 23/172/CU05/C2), nell'ambito del quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha avuto modo di contestare l'ulteriore contributo alla finanza pubblica da parte delle regioni, previsto nel disegno di legge «Bilancio dello Stato 2024» per gli esercizi 2024-2028, sfociato nelle disposizioni impugnate con l'odierno ricorso, sottolineando in generale che tale onere «incide pesantemente sugli equilibri di bilancio di parte corrente, già in forte tensione». Nel citato parere viene rimarcata «la peculiarità delle regioni già in piano di rientro ai sensi dei commi 779 e 780 e secondo le modalità di cui al comma 782 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 (...)» rilevando che «per un ente territoriale il rientro dai disavanzi pregressi è obiettivo di finanza pubblica prioritario anteposto a qualsiasi ulteriore finalità di coordinamento tra Stato e regioni. Essere sottoposti a piano di rientro, infatti, significa garantire risparmi di spesa definiti per decenni con conseguente ridotta capacità di spesa obbligatoria sul territorio».

Le regioni in piano di rientro hanno, infatti, come obiettivo prioritario, il recupero del disavanzo, e hanno, pertanto, una capacità di spesa già compromessa dagli obblighi del piano di rientro stesso.

Al riguardo, nella circolare del Ragioniere generale dello Stato n. 5 del 9 febbraio 2024, richiamando la circolare 15 marzo 2021, n. 8, si è precisato che, a livello di comparto regionale e nazionale, deve essere conseguito il saldo non negativo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2022 anche ai fini della legittima contrazione del debito, mentre, a livello di singoli enti, devono essere rispettati esclusivamente gli equilibri di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, così come previsto dall'art. 1, comma 821, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese, con utilizzo avanzi, Fondo pluriennale vincolato e debito).

La disposizione impugnata impone, invece, vincoli irragionevolmente rigidi, che non tengono conto della concreta situazione finanziaria degli enti territoriali, né bilanciano adeguatamente gli interessi potenzialmente concorrenti della stabilità finanziaria e dell'autonomia degli enti, ponendosi in contrasto altresì con gli articoli 3, 81 e 97 della Costituzione. Essa, poi, risulta ulteriormente in contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza laddove si consideri che il comma 553 del medesimo art. 1 della legge 30 dicembre 2023, con riferimento agli enti locali non manca di tener conto della peculiarità della situazione degli enti in piano di rientro, rispetto ai quali è prevista, addirittura, l'esclusione dal contributo alla finanza pubblica. Il predetto comma 533, infatti, al secondo periodo stabilisce che «Sono esclusi dal concorso di cui al periodo precedente gli enti locali in dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in procedura di riequili-



brio finanziario, ai sensi dell'art. 243-bis del medesimo Testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'art. 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'art. 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91.».

Del tutto irragionevolmente, e in totale dispregio delle disposizioni di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, per le regioni in piano di rientro, non soltanto non si esclude l'ulteriore contributo alla finanza pubblica, ma non si consente neppure di utilizzare tale risparmio per accelerare il ripiano del proprio disavanzo (ripiano che concorre, a tutta evidenza, al conseguimento degli equilibri di finanza pubblica nazionale).

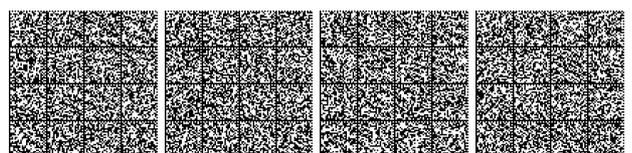
Il versamento obbligatorio previsto dalla disposizione censurata è, a tutta evidenza, irragionevole, dato che essa stabilisce il medesimo obbligo sia per gli enti sottoposti a piano di rientro sia per quelli in regime ordinario. Siffatta disciplina, sottraendo risorse al bilancio dell'ente senza alcuna logica, viola la sfera di autonomia finanziaria e contabile riconosciuta alle regioni e agli enti locali ed è contraria altresì al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, tenuto conto che la capacità di spesa di tali regioni non può essere ulteriormente ridotta se non a scapito dei servizi essenziali e delle funzioni istituzionali. E seppure si dovesse ritenere che anche le regioni in piano di rientro siano tenute ad assicurare il contributo alla finanza pubblica in parola, le stesse regioni devono essere esentate dal riversamento per cassa a favore dello Stato, dovendo invece assicurare eventualmente un maggior recupero del disavanzo destinando la citata cassa ai maggiori investimenti — come peraltro prevede la normativa relativa ai piani di rientro. Codesta Corte costituzionale ha d'altronde chiarito che «l'avanzo di amministrazione non può essere oggetto di “prelievo forzoso”» in guisa che «una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell'ente che lo realizza, secondo quanto precedentemente precisato» (cfr. sentenza n. 247 del 2017). In tale prospettiva, la regione ritiene che, anche ove il contributo non debba considerarsi, *ex se*, illegittimamente previsto, in ogni caso le disposizioni impugnate siano illegittime nella parte in cui non consentono alla regione di iscrivere il contributo di finanza pubblica previsto dalla legge n. 213/2023 nella parte spesa del proprio bilancio, su specifico capitolo sul quale non è possibile impegnare risorse, con la conseguenza che, al termine dell'esercizio, il relativo stanziamento confluisca nel risultato di amministrazione, quale quota di maggior recupero del disavanzo.

Tale modalità di contribuzione risulta, d'altronde, pienamente coerente con la finalità che la disposizione di cui al comma 527 persegue, espressamente adottata «in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica». Rispetto a tale esigenza, la previsione del riversamento delle risorse regionali al bilancio statale è del tutto sproporzionata ed immotivata e pertanto illegittima, in quanto impone alle regioni obblighi non necessari rispetto al perseguimento della finalità di contenimento della spesa pubblica.

La modalità di contribuzione che preveda una riduzione della spesa regionale a vantaggio del recupero del disavanzo, risulta peraltro coerente anche con la Missione 1 *Component* 1 del PNRR, la quale contempla, tra gli altri, l'impegno a intraprendere una revisione annuale della spesa nel periodo 2023-2025, che consenta risparmi di bilancio diretti a sostenere le finanze pubbliche e/o a finanziare una riforma fiscale o riforme della spesa pubblica favorevoli alla crescita.

Il difetto di motivazione emerge con evidenza, infine, anche in ordine al mancato vincolo di destinazione e finalizzazione delle risorse di cui si impone il riversamento.

7. La violazione dell'art. 97 della Costituzione emerge anche sotto ulteriore aspetto. La sentenza n. 247 del 2017 di codesta Corte afferma infatti che «vi è (...) un ulteriore e decisivo elemento interpretativo che si ricava direttamente dalla vigente formulazione dell'art. 97 della Costituzione (...). Invero, la disposizione costituzionale prevede, dopo la riforma, che per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa. La seconda parte del primo comma di tale articolo contempla poi la partecipazione delle amministrazioni stesse alla “sostenibilità del debito pubblico” (tra le altre, sentenza n. 60 del 2013). (...) occorre considerare, in riferimento all'ambito nazionale e a quello dell'Unione europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni *uti singulae*. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono *pro quota* attraverso regole chiare e predefinite in relazione all'andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico. Deve essere condiviso l'assunto (...) secondo cui “l'equilibrio dei rispettivi bilanci costituisce una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutualmente si prestano...il primo comma dell'art. 97 della Costituzione riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale”».



In coerenza con gli approdi della indicata giurisprudenza, la Regione Campania, nel perseguimento del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, garantendo il risparmio previsto dalle disposizioni impugnate e destinandolo al recupero maggiore del disavanzo nell'esercizio 2024, assolverebbe, in ordine di priorità:

- a) alla responsabilità nei confronti dei cittadini garantendo l'equilibrio di bilancio;
- b) alla responsabilità e alla solidarietà nazionale contribuendo al miglioramento del saldo di finanza pubblica;
- c) alla responsabilità intergenerazionale garantendo un recupero anticipato del disavanzo alleviando il peso del debito a carico delle generazioni future.

8. Ciò posto, come sopra più volte rilevato, la scrivente regione ritiene che — sulla base del quadro normativo generale e delle attribuzioni costituzionalmente garantite agli enti territoriali — il contributo alla finanza pubblica a carico delle regioni in piano di rientro può, al più (ovvero, nel rispetto nei presupposti individuati da codesta Corte alla luce delle norme costituzionali) connotarsi quale imposizione di risparmio di spesa da destinarsi al ripiano del disavanzo. La modalità di contribuzione mediante riversamento per cassa al bilancio dello Stato rappresenta, per un ente già in piano di rientro dai disavanzi, un esproprio del proprio patrimonio come sancito dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018; la surrettizia contrazione delle disponibilità di cassa della regione provoca la diretta detrizione della capacità di raggiungimento, per tali enti, dei livelli di servizio in favore delle comunità amministrate.

9. Infine, illegittima è la previsione per cui, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle regioni nel termine previsto, «il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione». Tale disposizione si pone in patente violazione dell'autonomia finanziaria delle regioni, garantita dall'art. 119 della Costituzione e, laddove consente la riduzione di risorse spettanti a qualsiasi titolo, contraddice l'intero impianto normativo del gravato comma 527, in particolare il secondo capoverso, che distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute.

Tale previsione normativa arrega un pregiudizio irrimediabile alla collettività, in quanto introduce, a tutta evidenza, un principio formalmente suppletivo rispetto all'autodeterminazione delle regioni ma di fatto «sanzionatorio», potenzialmente idoneo ad incidere su diritti fondamentali della persona, quali il diritto alla salute e i diritti sociali e della famiglia, che il legislatore nel secondo periodo ha inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale.

Più precisamente la norma attribuisce agli organi ministeriali un «potere di compensazione» delle somme dovute alle regioni senza escludere, da tale compensazione, le risorse destinate a finanziare i menzionati diritti fondamentali, in guisa che viene a configurarsi il grave rischio per le regioni di non aver a disposizione le risorse finalizzate a finanziare i servizi essenziali della persona.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2023, n. 213 per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione; violazione degli articoli 117, comma 3; 118 e 119 della Costituzione.

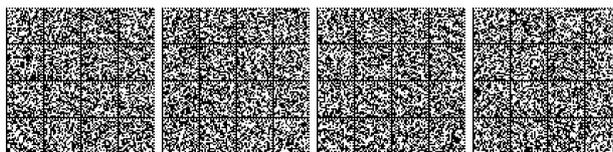
Il comma 556 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213 dispone l'istituzione del «Fondo per i *test* di *Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare», con una dotazione pari a 1 milione di euro per l'anno 2024.

Il successivo comma 557 del medesimo art. 1, oggetto del presente giudizio, dispone che «Il Fondo di cui al comma 556 è destinato al potenziamento dei *test* di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica come indagine di prima scelta o come approfondimento diagnostico nelle malattie rare per le quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza, o nei casi sospetti di malattia rara non identificata. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della salute, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua i criteri e le modalità di riparto del fondo di cui al comma 556, nonché il sistema di monitoraggio dell'impiego delle somme.».

Il citato comma 557 è costituzionalmente illegittimo in quanto viola il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione nonché gli articoli 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

La disposizione in parola è ascrivibile, infatti all'ambito della «tutela della salute», materia di legislazione concorrente, rispetto alla quale si sarebbe dovuta garantire la partecipazione delle regioni al fine della individuazione dei criteri e delle modalità attraverso cui provvedere al riparto delle risorse. Al contrario, la norma impugnata rimette esclusivamente al Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, la determinazione dei criteri di riparto del Fondo destinato alla diagnostica genomica, in violazione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita dagli articoli 117, comma 3; 118; 119 e 120 della Costituzione.

Valga rilevare che codesta ecc.ma Corte costituzionale si è già pronunciata con riferimento a disposizione del tutto analoga con la sentenza n. 40 del 2022, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-*octies*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, in legge n. 176 del 2020, impugnato dalla Regione Campania.



Il menzionato art. 19-*octies*, al comma 1 autorizzava, per l'anno 2021, la spesa di 5 milioni di euro per il potenziamento dei *test* di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica e al comma 2 — al pari della disposizione oggetto del presente giudizio — stabiliva che le modalità di distribuzione delle risorse destinate alla diagnostica molecolare venissero determinate con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Ebbene, codesta Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'indicato comma 2, dell'art. 19-*octies* nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Ministero della salute venisse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, nonché degli articoli 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione evocati nel ricorso dalla Regione Campania a tutela delle competenze regionali nella materia della «tutela della salute».

Più precisamente, la pronuncia ha chiarito che «Le previsioni dell'art. 19-*octies* del decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, afferiscono, infatti, alla materia di competenza legislativa concorrente “tutela della salute”. Come dichiara il comma 1 della citata disposizione, l'obiettivo dell'intervento statale è di “consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure”, mediante il potenziamento di strumenti operativi, i *test* di *Next-Generation Sequencing*.

6.2. Va precisato che questi ultimi sono già impiegati, specialmente in ambito oncologico, nell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale e non è condivisibile la tesi della difesa statale, volta a negare la necessità del coinvolgimento regionale sull'assunto della piena riconducibilità della suddetta autorizzazione di spesa alla competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in materia dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Per un verso, infatti, la disposizione censurata non pare rivolta propriamente a definire un nuovo livello essenziale, quanto piuttosto a rafforzare una modalità diagnostica (che però non è l'unica) di realizzazione di quei *test* genetici mediante sequenziamento molecolare garantiti, ma in via generale, come LEA erogabili in relazione a determinate patologie.

Per altro verso, e dirimente, la prospettazione dell'Avvocatura non considera che la determinazione dei LEA rientra sì nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma “la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività” (sentenza n. 169 del 2017).

In altre parole, il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, “in una prospettiva generativa” (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute.

6.3. La spesa autorizzata dal comma 1 dell'art. 19-*octies* è quindi inquadrabile come un incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale; ne consegue che la norma impugnata, rimettendone esclusivamente al decreto ministeriale le modalità di attuazione, ha violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, nonché gli altri parametri evocati dalla ricorrente, che tutelano le competenze regionali nella materia in esame.

Per le considerazioni svolte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-*octies*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano». Trattasi di argomentazioni che si attagliano precisamente alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

Ciò posto, il menzionato comma 557, nella parte in cui esclude ogni forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nella determinazione di criteri e modalità di accesso al fondo istituito dal comma 556 del medesimo art. 1 della legge n. 213 del 2023 e rimette tali determinazioni esclusivamente ad un decreto interministeriale, lede gravemente le prerogative regionali — come riconosciute dalle norme costituzionali indicate in epigrafe — in quanto interviene nella materia della «tutela della salute», afferente alla competenza legislativa concorrente delle regioni e configura una lesione delle prerogative dell'amministrazione regionale, in spregio agli interessi pubblici coinvolti in ambito sanitario, tenuto conto della totale estromissione delle autonomie territoriali dalla determinazione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse destinate al potenziamento della diagnostica delle malattie rare.



P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 della legge 30 dicembre 2023, n. 213 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 30 dicembre 2023, n. 303 e dell'art. 1, comma 557 della medesima legge, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per violazione degli articoli 3, 5, 81, 97, 114, 117, comma 3, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Napoli-Roma, 28 febbraio 2024

Gli Avvocati: MARZOCHELLA - BOVE

24C00042

N. 50

Ordinanza del 22 gennaio 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte sul ricorso proposto dal Seminario Vescovile di Novara contro Comune di Novara

Tributi – Imposta comunale sugli immobili (ICI) – Esenzione per immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 73, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al d.P.R. n. 917 del 1986, destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività di religione o di culto – Previsione che, nella parte in cui si riferisce a un immobile utilizzato esclusivamente per finalità religiose, non consente lo scorporo delle superfici adibite ad attività diverse.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 7, comma 1, lettera i).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI SECONDO GRADO DEL PIEMONTE

SEZIONE 1

Riunita in udienza l'11 dicembre 2023 alle ore 15,30 con la seguente composizione collegiale:

Giusta Maurizia, Presidente;

Rinaldi Ettore, relatore;

Leotta Ferdinando Francesco, Giudice;

in data 11 dicembre 2023 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'istanza di riassunzione dell'appello n. 479/2023; proposto da Seminario Vescovile di Novara - 00215640038;

difeso da:

Lorenzo Bertaggia - BRTLNZ47H08D337N;

Filippo Lattanzio - LTTFFPP82P11F952R;

Davide Maggi - MGGDVD65T20F952Y;

ed elettivamente domiciliato presso avvlorenzobertaggia@pec.ordineavvocatinovara.it;

contro: Comune di Novara, elettivamente domiciliato presso rovetta.lorena@cert.comune.novara.it;

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 195/2015 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Novara - Sezione 1 e pubblicata il 15 giugno 2015.

Atti impositivi:

avviso di accertamento n. 161 I.C.I.;



avviso di accertamento n. 161 I.C.I. 2007;
avviso di accertamento n. 309 I.C.I. 2008;
avviso di accertamento n. 164 I.C.I. 2009;
avviso di accertamento n. 121 I.C.I. 2010;
avviso di accertamento n. 57 I.C.I. 2011;
ingiunzione PAG n. 55 I.C.I. 2006;
ingiunzione PAG n. 55 I.C.I. 2007;
ingiunzione PAG n. 55 I.C.I. 2008;
ingiunzione PAG n. 55 I.C.I. 2009;
ingiunzione PAG n. 55 I.C.I. 2010;
ingiunzione PAG n. 55 I.C.I. 2011;

sull'istanza di riassunzione dell'appello n. 488/2023, proposto da Seminario Vescovile di Novara - 00215640038;
difeso da:

Lorenzo Bertaglia - BRTLNZ47H08D337N;
Filippo Lattanzio - LTTFFPP82P11F952R;
Davide Maggi - MGGDVD65T20F952Y;

ed elettivamente domiciliato presso avvlorenzobertaglia@pec.ordineavvocatinovara.it;

contro: Comune di Novara, elettivamente domiciliato presso rovetta.lorena@cert.comune.novara.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 371/2014 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Novara e pubblicata il 2 dicembre 2014.

Atti impositivi:

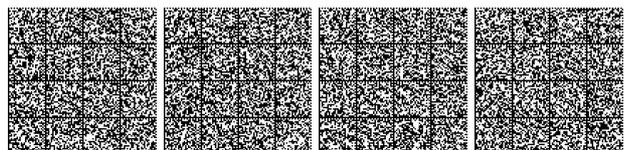
avviso di accertamento n. 89 I.C.I. 2005;
avviso di accertamento n. 108 I.C.I. 2006;
a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Conclusioni ricorso in riassunzione

In via pregiudiziale: visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, accertare e dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2 e 7, del decreto legislativo n. 504/1992, per contrasto con l'art. 7, comma 3, dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense, ratificato con il relativo protocollo addizionale del 18 febbraio 1984 dalla Repubblica italiana, con la legge 24 marzo 1985, n. 121, nella misura in cui gli articoli 2 e 7 del decreto legislativo n. 504/1992, in combinato disposto tra di loro, siano interpretati in modo tale da sottoporre ad ICI immobili o parti di immobili effettivamente destinati alla religione e al culto, anche in ipotesi di loro unitario accatastamento, in violazione degli obblighi assunti dalla Repubblica italiana con la ratifica dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense, ai sensi degli articoli 7 e 117, comma 1, della Costituzione della Repubblica italiana, e per l'effetto, sospendere il presente procedimento, e trasmettere gli atti del giudizio alla Corte costituzionale per le declaratorie di competenza, previa notifica dell'ordinanza di rimessione alle parti del presente giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri, e contestuale comunicazione dell'ordinanza di rimessione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953.

Nel merito: qualora Codesta III.ma Corte ritenga invece possibile procedere ad un'interpretazione conforme a Costituzione, ovvero agli obblighi internazionali assunti dalla Repubblica italiana con la ratifica dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense, ai sensi degli articoli 7 e 117, comma 1, della Costituzione della Repubblica italiana, accertare e dichiarare la violazione e/o falsa applicazione delle norme tributarie oggetto della materia del contendere, e per l'effetto annullare gli avvisi di accertamento ICI nonché l'ingiunzione ICI emessi dal Comune di Novara nei confronti del Seminario Vescovile, nonché ogni altro atto connesso, prodromico o successivo, nella parte in cui pretendono di sottoporre ad ICI immobili e/o parti di immobili beneficiarie dell'esenzione dell'imposta, ai sensi dell'art. 7,



comma 1, lettera *i*), decreto legislativo n. 504/1992, per le ragioni meglio esposte nell'atto; annullare o comunque rideterminare in funzione dell'eventuale annullamento parziale degli avvisi di accertamento, le sanzioni tributarie irrogate con gli atti impugnati. Il tutto con il favore delle spese, dei diritti e degli onorari del giudizio.

Svolgimento del processo

Il presente giudizio verte sulla imponibilità ICI di un immobile di proprietà del Seminario Vescovile, sito in Novara, alla via Monte San Gabriele nn. 58/60, storica sede del Seminario diocesano, e destinato, sin dalla sua edificazione, alla formazione dei sacerdoti. Nel corso del tempo, una parte distinta dell'immobile di via Monte San Gabriele, di 687 mq (l'intero edificio ha una superficie catastale complessiva di 12.322 mq) è stata destinata alle attività del Ginnasio-Liceo classico paritario. In epoca successiva due distinte porzioni dell'immobile, di complessivi 913 mq, sono state locate a terzi.

Negli avvisi di accertamento impugnati il Comune di Novara ha sottoposto ad ICI l'intero immobile, compresa la porzione (avente una superficie catastale di mq 11409 su complessivi mq 12332) destinata al culto e alla formazione dei religiosi.

Sul piano soggettivo, il Seminario Vescovile di Novara è un Ente ecclesiastico, ai fini tributari, il Seminario Vescovile è quindi classificato tra gli enti di beneficenza e di istruzione e formazione del clero che svolgono le attività di cui alla legge n. 222/1985.

Il regime fiscale ICI è dettato, negli anni accertati, dall'art. 7, comma 1, lett. *i*), decreto legislativo n. 504/1992, che stabilisce: «sono esenti dall'imposta: *i*) gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, comma 1, lettera *c*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16, lettera *a*), della legge 20 maggio 1985, n. 222 [«agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: *a*) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana»].».

Sul piano oggettivo, è pacifico che negli anni 2005-2011 il compendio immobiliare di via Monte San Gabriele di Novara nn. 58/60, era destinato in via principale alle attività di Scuola superiore di Scienze Teologiche, a cui era affiancato un Liceo classico parificato (attività poi cessata dall'anno 2008), una parte residuale della struttura, era invece locata alla Dedalo Soc. Coop. a r.l., esercente attività di scuola musicale ed alla Emmeffenet s.n.c., esercente attività di consulenza informatica.

Con gli avvisi di accertamento impugnati dal Seminario Vescovile, il Comune di Novara ha inteso assoggettare ad ICI l'intera superficie dello stabile - compresa la parte destinata al culto e alla formazione dei religiosi.

Con distinti ricorsi alla Commissione Tributaria Provinciale di Novara il Seminario ha quindi impugnato gli avvisi notificati dal Comune, contestando la nullità degli stessi per omessa, carente e/o apparente motivazione, la violazione e falsa applicazione della disciplina sull'ICI, ed in particolare della norma contenuta nell'art. 7, decreto legislativo n. 504/1992, nonché la illegittima applicazione delle sanzioni tributarie, in violazione di legge.

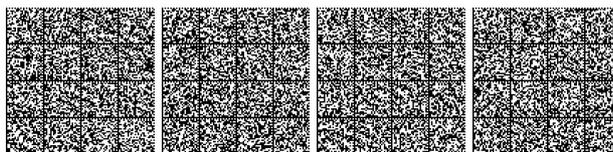
La Commissione Tributaria Provinciale acquisiva dall'Agenzia delle Entrate - Ufficio del Territorio di Novara, una relazione tecnica, richiamata nella sentenza della Commissione, con la quale l'amministrazione ha chiarito quali fossero le consistenze immobiliari destinate alle attività didattiche proprie del Seminario e quelle locate a terzi. Con la propria relazione l'Agenzia delle Entrate ha anche chiarito che l'unità immobiliare di via Monte San Gabriele oggetto del presente contenzioso era frazionata in quattro distinte aree, registrate in banca dati, ancor prima della presentazione della variazione Do.C.Fa. protocollo n. 21626 del 15 febbraio 2012.

Con la sentenza n. 371/03/14 depositata il 2 dicembre 2014, la Commissione Tributaria Provinciale di Novara, ha accolto il ricorso (annualità 2005 e 2006) e per l'effetto limitato il recupero della maggiore ICI alle sole consistenze immobiliari risultate locate a terzi e secondo le rendite catastali comunicate dall'Agenzia del Territorio.

Con la sentenza n. 195/01/15 depositata il 15 giugno 2015, la Commissione Tributaria Provinciale di Novara, prima sezione, ha accolto i ricorsi riuniti annullando gli accertamenti per gli anni dal 2007 al 2011.

Avverso tali decisioni presentava appello con distinti atti il Comune di Novara, ribadendo la legittimità degli avvisi di accertamento e censurando la disapplicazione delle sanzioni.

Con la sentenza n. 565/4/17 depositata il 6 aprile 2017 la Commissione Tributaria Regionale di Torino, quarta sezione, in parziale riforma della decisione appellata disponeva il recupero del tributo sulla parte dell'immobile destinata al liceo classico, da calcolarsi sulla rendita catastale di euro 5.603,09 comunicata dall'Agenzia del Territorio, con conseguente rideterminazione delle sanzioni per l'anno 2005, confermando la decisione appellata per il resto, spese compensate.



Con la sentenza n. 262/02/18 depositata il 2 marzo 2018, la Commissione Tributaria Regionale di Torino, in parziale riforma della decisione appellata (annualità 2007/2011), disponeva il recupero del tributo sulla parte dell'immobile destinata al liceo classico, da calcolarsi sulla rendita catastale di euro 5.603,09 comunicata dall'Agenzia del Territorio, con conseguente rideterminazione delle sanzioni sulla base dei soli recuperi d'imposta ammessi, confermando la decisione appellata per il resto, spese compensate.

Avverso tali sentenze il Comune di Novara ha proposto ricorso principale per cassazione, articolato su sette motivi, nei quali sostanzialmente contestava, la non imponibilità ICI delle superfici dell'immobile destinate al culto e alla formazione dei religiosi accertata dalla sentenza impugnata.

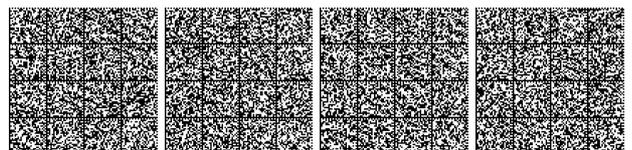
La Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 4923/2023 (annualità 2007/2011), pubblicata mediante deposito in data 16 febbraio 2023, ha ritenuto doversi riformare la decisione impugnata anche nella parte in cui aveva escluso l'imponibilità ICI della porzione dell'immobile destinata al culto e alla formazione dei religiosi, e questo sul presupposto che soltanto con il frazionamento catastale dell'immobile avvenuto nel 2012 si sarebbe potuto individuare le esatte rendite delle porzioni dell'immobile locate, a seguito delle novità introdotte in materia di IMU dal decreto ministeriale n. 200/2012; mentre, secondo la Corte, nel regime ICI previgente alla specificazione operata con il citato decreto ministeriale n. 200/2012 ai sensi dell'art. 91-bis, decreto-legge n. 1/2012, convertito dalla legge n. 27/2012, l'esenzione ICI prevista dall'art. 7, comma 1, lett. i), decreto legislativo n. 504/1992, non potrebbe trovare applicazione qualora anche una parte residuale della superficie, unitariamente accatastata, fosse destinata ad usi diversi da quelli beneficiari dell'esenzione.

Si riporta uno stralcio della motivazione della ordinanza della Suprema Corte n. 4923/2023, che ha disposto il rinvio del giudizio «Diversamente da quanto stabilito dalla Commissione Tributaria Regionale, nelle annualità in questione vigeva un regime (Ici) che non prevedeva la possibilità di frazionamento impositivo a seconda della diversa destinazione di singole porzioni ricomprese in un fabbricato unitario per consistenza ed accatastamento (quale, nelle stesse annualità, quello del Seminario). Come si evince dalla sentenza impugnata (anche quanto a rievocazione dei fatti di causa e degli accertamenti istruttori compiuti dai primi giudici), emerge nella presente fattispecie che le singole porzioni del complesso seminariale non rilevavano catastalmente, tanto che la Commissione Tributaria Provinciale diede incarico all'agenzia del territorio di attribuire la rendita catastale “riferita all'anno 2005 di ciascuna delle parti dell'immobile di via Monte San Gabriele 60” proprio perché — nel 2005 e 2006 — non ne erano dotate in quanto non rilevanti catastalmente [...]. È pur vero che il legislatore si è poi fatto carico di specificamente disciplinare la fattispecie di destinazione mista dell'immobile e di sua proporzionale imponibilità; tuttavia, ciò è accaduto soltanto con l'art. 91-bis decreto-legge n. 1/12 cit., a valere per annualità successive a quelle qui dedotte (ancora sottoposte al pregresso regime Ici)».

La Corte di Cassazione con ordinanza n. 3826/2023, pubblicata mediante deposito in data 8 febbraio 2023, per le annualità 2005 e 2006 ha ritenuto meritevoli di accoglimento le doglianze proposte dal Comune di Novara con motivazioni identiche a quella sopra riportata per le annualità 2007/2011.

Il Seminario Vescovile di Novara con distinti atti di identico contenuto propone ricorso in riassunzione proponendo in via incidentale questione di illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2 e 7, del decreto legislativo n. 504/1992, per contrasto con l'art. 7, comma 3, dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense, ratificato con il relativo protocollo addizionale del 18 febbraio 1984 dalla Repubblica italiana, con la legge 24 marzo 1985, n. 121, nella misura in cui gli articoli 2 e 7 del decreto legislativo n. 504/1992 si ritenessero, in combinato disposto tra di loro, sottoporre a imposizione tributaria immobili destinati ad attività di religione e di culto. Violazione degli obblighi assunti dalla Repubblica italiana con la ratifica dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense, ai sensi degli articoli 7 e 117, comma 1, della Costituzione della Repubblica italiana oltre che con il principio di capacità contributiva affermato dall'art. 53 della Costituzione avendo l'effetto di qualificare come “imponibile” l'intero immobile di proprietà del Seminario Vescovile di Novara, destinato al culto e alla formazione dei sacerdoti (per la superficie di 11409 mq su 12.322 mq complessivi).

Nel nuovo assetto dei reciproci rapporti tra la Repubblica italiana e la Santa Sede previsto da questo Accordo, lo Stato italiano e la Santa Sede hanno concordato di escludere da qualsiasi imposizione fiscale le attività di religione e di culto. È precisamente l'art. 7, comma 3, dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense a disporre in merito alla neutralità fiscale delle attività di religione e di culto: «Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione. Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime». Tale previsione, recepita sul piano interno in forza dell'ordine di esecuzione contenuto nella legge n. 121/1985 di ratifica del predetto Accordo, è chiarissima nell'escludere da qualsiasi imposizione fiscale le attività di religione e di culto, equiparate alle attività di beneficenza.



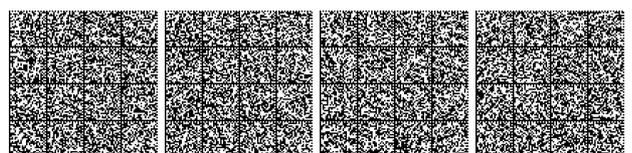
Secondo le previsioni dell'Accordo, sono le attività diverse da quelle di religione e di culto ad essere sottoposte alla ordinaria disciplina prevista dalle leggi nazionali, sia sul piano civile che, per quanto rileva ai nostri fini, sul piano tributario. Dunque, in base alle previsioni di un trattato internazionale, quale l'Accordo di modifica dei Patti Lateranensi, ratificato con legge n. 121/1985, recante ordine di esecuzione del trattato stesso, enti ed attività di religione o di culto sono inequivocabilmente sottratti ad imposte e tasse da parte dello Stato.

Il *rango* dei trattati nel diritto interno. Prima della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 la conformità delle leggi ordinarie alle norme di diritto internazionale convenzionale - ovvero, i trattati - era suscettibile di controllo da parte della Corte costituzionale soltanto entro i limiti posti dagli articoli 7, 10 e 11 della Costituzione. L'art. 3, n. 1, della legge di riforma costituzionale del 2001, ha stabilito una volta per tutte che la legislazione statale deve esercitarsi «nel rispetto dei vincoli internazionali». In tal modo, viene riconosciuta e garantita la preminenza sulla legislazione ordinaria degli obblighi internazionali, e quindi anche degli obblighi derivanti dai trattati internazionali. A chiarimento della portata di tale riforma sono intervenute due sentenze della Corte costituzionale, le cosiddette «sentenze gemelle», del 22 ottobre 2007, n. 348 e 349. Queste, da un lato, hanno confermato quanto stabilito dall'art. 117, comma 1 della Costituzione riformato, dunque, la prevalenza degli obblighi internazionali sulla legislazione ordinaria, e, dall'altro, hanno mantenuto accentrato il controllo di costituzionalità sulle norme internazionali quando queste si ritengano contrarie alla Costituzione. La Corte costituzionale riconosce infatti al Giudice la competenza ad interpretare le norme interne in modo conforme alle norme internazionali, ma, con la sentenza n. 349/2007, impone il rinvio al Consulta «quando il Giudice dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale», ovvero sia quando non sia possibile applicare la norma interna in conformità alla previsione del trattato internazionale. Le norme pattizie assumono così il rango di norme «interposte» tra legge ordinaria e Costituzione, diventando parametro di costituzionalità delle leggi nei limiti del rispetto della Costituzione, ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione. La riconducibilità degli impegni assunti dallo Stato sul piano internazionale in via pattizia nello spettro dei «vincoli derivanti dagli obblighi internazionali», è stato infine confermata dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, intitolata «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Il primo comma dell'art. 1 dispone infatti che «costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute di cui all'art. 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione di sovranità di cui all'art. 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali». In conclusione, le norme del trattato internazionale, una volta recepite nel diritto interno attraverso l'ordine di esecuzione contenuto nella legge di ratifica del trattato internazionale (ai sensi dell'art. 80 della Costituzione), finiscono per collocarsi nel sistema delle fonti in una posizione intermedia tra norme costituzionali e norme legislative ordinarie.

Nella fattispecie odierna qualora il disposto degli articoli 2 e 7 del decreto legislativo n. 504/1992 fosse interpretato in modo tale da sottoporre ad ICI immobili o parti di immobile effettivamente destinate alla religione o al culto, anche in ipotesi - ed a motivo - del loro unitario accatastamento, l'applicazione pratica di queste disposizioni contrasterebbe con la previsione dell'Accordo di modifica dei Patti Lateranensi del 18 febbraio 1984, ratificato ed eseguito dalla Repubblica italiana con la legge n. 121/1985. Diversamente opinando, allo Stato italiano sarebbe infatti consentito rendersi inadempiente rispetto ad un obbligo internazionale rilevante sul piano interno. La circostanza che soltanto con l'art. 91-*bis* del decreto-legge n. 1/2012, a valere per annualità successive a quelle oggetto degli avvisi impugnati, il legislatore si sia effettivamente fatto carico di specificamente disciplinare la fattispecie di «destinazione mista» dell'immobile e di sua proporzionale imponibilità, non vale certamente a giustificare l'imponibilità degli immobili per gli anni di imposta precedenti: altrimenti, allo Stato sarebbe consentito giovarsi di un proprio inadempimento, ovvero di un difettoso coordinamento tra la normativa fiscale e il diritto internazionale pattizio, che è però sovraordinato alla norma interna.

Ai fini della rilevanza della questione, si consideri infine come in punto di fatto sia incontrovertibile (in quanto provata documentalmente e/o nemmeno contestata dal Comune di Novara la qualifica di ente religioso del Seminario Vescovile di Novara, nonché la destinazione della quasi totalità della superficie dell'immobile (mq 11409 su complessivi mq 12.322 dell'intera struttura) di proprietà del Seminario alla formazione del clero ed al culto della religione cristiana (mai contestata dal Comune).

In conclusione, al ragionamento sin qui condotto, nell'ipotesi in cui si ritenesse che gli articoli 2 e 7 del decreto legislativo n. 504/1992, in combinato disposto tra loro, debbano interpretarsi come tali da sottoporre ad ICI immobili o parti di immobile effettivamente destinate alla religione o al culto, anche a motivo del loro accatastamento, si confida che Codesta III.ma Corte vorrà accertare il contrasto di tale normativa interna con le previsioni dell'art. 7, comma 3, dell'Accordo di modifica dei Patti Lateranensi ratificato dalla legge n. 121/1985 che esenta da ogni tributo enti ed attività destinate alla religione e al culto, e per l'effetto sospendere il presente giudizio e rimetterne gli atti alla Corte costituzionale, affinché accerti e dichiari l'illegittimità della normativa interna, ai sensi degli articoli 7 e 117 comma 1, della Costituzione della Repubblica italiana.



Il Comune di Novara non è costituito in giudizio.

Alla pubblica udienza di trattazione dell'11 dicembre 2023 il difensore del Seminario illustra la questione di legittimità costituzionale e insiste per l'accoglimento dei motivi di riassunzione sul merito.

La Corte di Giustizia tributaria di II° grado ha riunito i procedimenti relativi alle diverse annualità e ha riservato la decisione.

All'esito della camera di consiglio del 15 gennaio 2024 è stata depositata la seguente ordinanza sulla questione di legittimità costituzionale.

Il presente giudizio di rinvio è vincolato quanto alle questioni principali devolute (natura commerciale dell'attività didattica di liceo e imponibilità dell'intera superficie del seminario in quanto non destinata esclusivamente alla formazione del clero e a attività di culto, in quanto non applicabile la nuova disciplina IMU sulla conduzione di attività miste) al principio di diritto espresso con la sentenza rescindente e risultando pertanto inibito al giudice del rinvio di adottare una interpretazione diversa della norma di cui all'art. 7, decreto legislativo n. 504/1992 quand'anche risultasse costituzionalmente orientata.

La prospettata questione di legittimità costituzionale da ritenersi rilevante e non manifestamente infondata sfugge alle preclusioni tipiche del giudizio di rinvio, in tale senso si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza 24 ottobre 2007 n. 349 che testualmente afferma: "Inoltre, in virtù di un principio che va confermato, la questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche l'interpretazione risultante dal «principio di diritto» enunciato dalla Corte di cassazione (che vincola questa stessa nel giudizio di impugnazione della sentenza pronunciata in sede di rinvio), in quanto il regime delle preclusioni proprio del giudizio di rinvio non impedisce di censurare la norma dalla quale detto principio è stato tratto (sentenze n. 78 del 2007, n. 58 del 1995, n. 257 del 1994, n. 138 del 1993; ordinanza n. 501 del 2000)."

Parte ricorrente in riassunzione ha dedotto la illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *i*), decreto legislativo n. 504/1992 «sono esenti dall'imposta: *i*) gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, comma 1, lettera *c*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16, lettera *a*), della legge 20 maggio 1985, n. 222 [«agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: *a*) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana»], per contrasto con l'art. 7, comma 3, dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense, ratificato con la legge 24 marzo 1985, n. 121, nella misura in cui gli articoli 2 e 7 del decreto legislativo n. 504/1992 si ritenessero, in combinato disposto tra di loro, sottoporre a imposizione tributaria immobili destinati ad attività di religione e di culto.

Nel nuovo assetto dei reciproci rapporti tra la Repubblica italiana e la Santa Sede l'art. 7, comma 3, dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense dispone in merito alla neutralità fiscale delle attività di religione e di culto: «Agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione. Le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime».

Secondo il ricorrente in riassunzione tale norma esprime con sufficiente chiarezza che solo le attività diverse da quelle di religione e culto sono soggette a imposizione fiscale secondo le leggi tributarie nazionali, nessun limite viene posto alla esenzione per le attività religiose come descritte nell'art. 16, lettera *a*) legge 20 maggio 1985 peraltro espressamente richiamate nella normativa ICI (art. 7, comma 1, lett. *I*) decreto legislativo n. 504/1992).

L'Accordo di modifica del Trattato Lateranense è stato adottato secondo la procedura prevista dall'art. 7, comma 2, Costituzione e costituisce quindi esplicitazione diretta di norma costituzionale e in ogni caso è da considerarsi trattato internazionale. Per quanto dispone l'art. 117, comma 1, Costituzione secondo cui «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» vi è un preciso obbligo per il legislatore ordinario di conformare la normativa nazionale e per il giudice di adeguare la interpretazione delle leggi nazionali ai principi risultanti dai trattati internazionali. In tale senso si è già espressa la Corte costituzionale con la già citata sentenza 24 ottobre 2007, n. 349 «Al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma».



Nella fattispecie concreta questo giudice di rinvio è vincolato alla interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione secondo cui la esenzione ICI è possibile solo se l'immobile in cui l'ente ecclesiastico svolge la sua attività propria di formazione del clero è esclusivamente adibito a tale attività con la conseguenza che se parte dell'immobile (come è pacifico che sia avvenuto) sia destinato ad una attività diversa, qualificabile come commerciale, l'intero immobile deve essere assoggettato ad imposta statuendo altresì che non sia consentito di pervenire ad uno scorporo delle superfici adibite alla diversa attività (come effettuato dai giudici di merito) in quanto operazione possibile solo a decorrere dall'anno 2013 per effetto dell'art. 91-bis, commi 2 e 3, decreto-legge n. 1/2012 che ha regolamentato la conduzione mista di attività.

Questo giudice di rinvio è tuttavia anche tenuto, come richiede il Seminario ricorrente, alla verifica della compatibilità di tale interpretazione con gli obblighi derivanti dalle norme internazionali prima descritte, in quanto si porrebbe alla imponibilità ICI di un fabbricato, unitariamente accatastato, pacificamente adibito in misura di gran lunga prevalente ad una attività religiosa (formazione del clero) e ciò nonostante che il giudice di merito abbia accertato tramite l'Agenzia delle Entrate - Ufficio Territorio - quali fossero le porzioni del fabbricato effettivamente destinate ad attività diverse.

In considerazione che la norma di esenzione ICI (art. 7, decreto legislativo n. 504/1992) si applica a fattispecie di attività diverse (assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive) richiedendo la destinazione esclusiva dell'immobile a tali attività, assimilando poi espressamente ad esse l'attività religiosa degli enti ecclesiastici che in virtù della norma concordataria (art. 7 Accordo del 1985) già godeva di tale esenzione e introducendo quindi un requisito restrittivo (quello dell'esclusività) che nella applicazione concreta (fabbricato unitariamente accatastato come quello del Seminario) porta alla sostanziale disapplicazione della norma concordataria di rango legislativo superiore che peraltro prevedeva espressamente che le attività diverse svolte dagli enti ecclesiastici fossero soggette alla imposizione fiscale nazionale, restando queste le sole attività tassabili a cui non fa eccezione l'imposta ICI.

Questo giudice di rinvio pertanto dubita della costituzionalità dell'art. 7, comma 1, lett. i), decreto legislativo n. 504/1992, nella parte in cui, riferendosi ad immobile esclusivamente utilizzato per finalità religiose, non consentirebbe lo scorporo delle superfici adibite ad attività diverse, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione circa l'osservanza dei vincoli derivanti da obblighi internazionali da identificarsi nelle norme concordatarie di cui all'art. 7, comma 3, dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense, ratificato con la legge 24 marzo 1985, n. 121, che in via convenzionale escludono ogni imposizione tributaria per le attività religiose degli enti ecclesiastici.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lett. i), decreto legislativo n. 504/1992, nella parte in cui riferendosi ad immobile esclusivamente utilizzato per finalità religiose non consentirebbe lo scorporo delle superfici adibite ad attività diverse, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione circa l'osservanza dei vincoli derivanti da obblighi internazionali da identificarsi nelle norme concordatarie di cui all'art. 7, comma 3, dell'Accordo di modifica al Concordato Lateranense, ratificato con la legge 24 marzo 1985, n. 121, che in via convenzionale escludono ogni imposizione tributaria per le attività religiose degli enti ecclesiastici.

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni di seguito disposte.

Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Seminario Vescovile di Novara, al Comune di Novara, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Presidente: GIUSTA

Il relatore: RINALDI



N. 51

Ordinanza del 14 febbraio 2024 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto dal Comune di Enna contro Presidenza della Regione Sicilia, assessorato dell'autonomie locali e della funzione pubblica e Commissario straordinario del libero consorzio comunale di Enna

Comuni, Province e Città metropolitane – Liberi consorzi comunali e città metropolitane – Norme della Regione Siciliana – Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta – Modifiche alla legge reg. n. 15 del 2015 – Previsione che, nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta, la data di elezione del Presidente del libero consorzio comunale e del consiglio metropolitano è fissata dal Presidente della Regione entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024 - Proroga sino al 31 dicembre 2024 delle funzioni dei commissari straordinari.

- Legge della Regione Siciliana 6 (*recte*: 5) luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), art. 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1916 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Comune di Enna, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Valeria Scarlata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Presidenza della Regione Sicilia, Assessorato dell'Autonomie locali e della funzione pubblica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Schillaci e Gabriella Guli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Nei confronti Commissario straordinario del Libero consorzio comunale di Enna, non costituito in giudizio;

Per l'annullamento

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 573 del 31 agosto 2022, pubblicato il 1° settembre 2022, di nomina, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, del Commissario straordinario per la gestione del libero consorzio comunale di Enna, con le funzioni del Presidente dell'Ente, nonché le funzioni del Consiglio non attribuite all'assemblea dall'art. 1, lettera b) della l.r. n. 31 del 18 dicembre 2021, nelle more dell'insediamento degli organi e comunque non oltre il 31 dicembre 2022;

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 1° febbraio 2023:

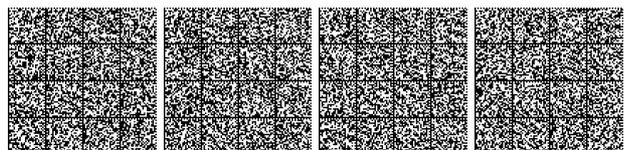
del decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 610 del 29 dicembre 2022, pubblicato il 30 dicembre 2022, con il quale, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, è stato prorogato il termine del 31 dicembre 2022, previsto dall'art. 1 del D.P. 573/GAB del 31 agosto 2022 di nomina del Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, al 31 marzo 2023;

C) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 4 maggio 2023:

del decreto presidenziale n. 530 del 30 marzo 2023 e pubblicato il 31 marzo 2023, con il quale il Presidente della Regione Siciliana, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, ha prorogato il termine del 31 marzo 2023 previsto dall'art. 1 del D.P. 610/GAB del 29 dicembre 2022 di nomina del Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, al 31 agosto 2023;

D) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 31 ottobre 2023:

del decreto presidenziale n. 566 del 15 settembre 2023 e pubblicato in pari data, con il quale il Presidente della Regione Siciliana, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, ha nominato la dott.ssa Carmela Madonia, dirigente in servizio dell'Amministrazione regionale, Commissario straordinario



per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, sino all'insediamento degli organi elettivi del predetto ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2024;

nonché ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza della Regione Sicilia, dell'Assessorato dell'autonomie locali e della funzione pubblica e del Dipartimento regionale delle autonomie locali;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2024 il dott. Luca Girardi e uditi per le parti i difensori presenti come specificato nel verbale;

1.1. Con un primo ricorso, notificato il 28 ottobre 2022 e depositato in data 23 novembre 2022, il Comune di Enna ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il D.P. Reg. n. 573 del 31 agosto 2022, con cui il dott. Girolamo Di Fazio è stato nominato, quale Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, «previa rimessione — ove ritenuta necessaria — alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale sollevata in merito alla violazione da parte dell'art. 13, comma 43, della L.R. n. 16/2022 degli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione».

In punto di fatto il Comune ricorrente espone che, con la legge regionale n. 8 del 24 marzo 2014, sono stati istituiti nove Liberi consorzi comunali coincidenti con le Province Regionali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani «per l'esercizio delle funzioni di Governo di area vasta».

Successivamente, con la legge regionale n. 15 del 4 agosto 2015, la Regione Sicilia ha dato seguito all'obbligo di riordino delle circoscrizioni provinciali disposto nella legge n. 56/2014 (legge Delrio). Nella suddetta legge regionale è previsto che «nelle more dell'insediamento degli organi degli enti di vasta area, e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, le funzioni esercitate dalle ex province regionali [...] continuano ad essere svolte da commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni ed integrazioni».

Di conseguenza, nelle more dell'insediamento degli organi degli enti di vasta area e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, le funzioni delle ex province sarebbero state svolte dal Commissario straordinario, nominato con decreto dal Presidente della Regione su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica.

Tuttavia, le consultazioni elettorali sono state rinviate più volte fino, di recente, alla L.R. n. 16 del 10 agosto 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 38 del 13 agosto 2022, che ha disposto all'art. 13, comma 43, lettera a) un successivo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta e ha prorogato la scadenza di cui al comma 2 dell'art. 6 ed al comma 7 dell'art. 14-bis della legge regionale n. 15 del 4 agosto 2015, sostituendo le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022» con le parole «nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023».

La legge regionale del 2022 nel frattempo è stata sottoposta al vaglio di legittimità della Corte costituzionale, a seguito di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 ottobre 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022.

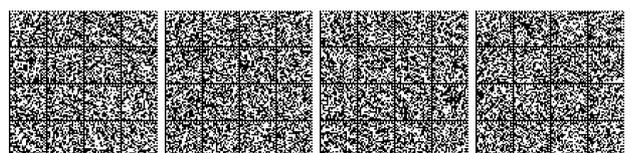
Con motivi aggiunti depositati in data 6 febbraio 2023, il comune ricorrente ha chiesto poi l'annullamento, previa sospensione cautelare, del D.P. Reg. n. 610 del 29 dicembre 2022, con cui è stato prorogato ulteriormente al 31 marzo 2023 il suddetto incarico di Commissario straordinario.

Con ordinanza n. 740 del 9 marzo 2023 questo Tribunale amministrativo regionale ha ordinato al Comune ricorrente la rinotifica del ricorso principale e dei motivi aggiunti presso l'Avvocatura dello Stato di Palermo per nullità della stessa, atteso che non risultava in atti alcuna notifica del gravame presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato quale difensore e domiciliataria per legge delle amministrazioni regionali intimata ai sensi dell'art. 11 del regio decreto n. 1611/1933.

Attraverso un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 3 maggio 2023, il Comune di Enna ha poi impugnato, chiedendone l'annullamento, il D.P. Reg. n. 530 del 30 marzo 2023, con cui è stato prorogato al 31 agosto 2023 il suddetto incarico di Commissario straordinario sempre «previa sospensione cautelare e rimessione — ove ritenuta necessaria — alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale sollevata».

Seguiva l'ordinanza n. 292 del 7 giugno 2023 con cui questo Tribunale amministrativo regionale ha respinto l'istanza di sospensione degli atti gravati per assenza del prescritto *periculum in mora*, essendo già pendente un giudizio di costituzionalità dell'art. 13, comma 43, della legge regionale n. 16 del 10 agosto 2022, peraltro di imminente definizione.

Nelle more del presente giudizio, infatti, è sopravvenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 136 del 6 luglio 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge regionale n. 16/2022.



A questo punto è bene riportare alcuni stralci della detta sentenza la quale ha precisato che: «ciascuna delle leggi regionali menzionate, unitamente al rinvio delle elezioni, disponeva altresì proroghe successive del termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta [...] 3.5. — È dunque evidente che la legge regionale ora sottoposta al sindacato di questa Corte altro non rappresenta che l'ultimo anello di una catena di rinvii, che ha fatto sì che le elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi comunali — che la L.R. Siciliana n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 — [...] ancora non abbiano avuto luogo.

3.6. — Una tale situazione si palesa, anzitutto, in contrasto con gli articoli 5 e 114 Cost..

3.6.1. — Nell'esercizio della competenza legislativa di cui all'art. 14, primo comma, lettera o), dello statuto speciale, il legislatore siciliano è tenuto a istituire i Liberi Consorzi comunali (che, ai sensi dell'art. 15 del medesimo statuto prendono il posto delle sopresse circoscrizioni provinciali e devono essere «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria») e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi garantita dagli articoli 5 e 114 Cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale (sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Questa Corte ha infatti già avuto occasione di ricordare che «il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione» e ha altresì affermato la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 50 del 2015, punti 3.4.1. e 3.4.3., rispettivamente, del Considerato in diritto; successivamente, sentenza n. 168 del 2018, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Di tale autonomia, il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di Governo — che non viene meno nel caso di elezioni di secondo grado (sentenza n. 50 del 2015, punto 3.4.3. del Considerato in diritto) — rappresenta un «tratto essenziale e caratterizzante» (sentenza n. 286 del 1997, punto 8 del Considerato in diritto). 3.6.2. — Attraverso la menzionata serie di rinvii e proroghe, la Regione è venuta meno a tale dovere, con riferimento tanto ai liberi Consorzi comunali, quanto alle città metropolitane. Quanto ai primi, il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione.

In definitiva, attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli articoli 5 e 114 Cost.

3.7. — L'ennesimo rinvio previsto dalla disposizione impugnata si pone, altresì, in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. [...] L'art. 13, comma 43, della L.R. Siciliana n. 16 del 2022, pertanto, in assenza di qualsivoglia ragione, consolida, prolunga e aggrava la situazione di sostanziale disconoscimento degli obblighi contenuti negli articoli 5 e 114 Cost. che caratterizza l'assetto delle autonomie locali in Sicilia ormai da numerosi anni.

3.8. — Deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli articoli 3, 5 e 114 Cost., l'art. 13, comma 43, della L.R. Siciliana n. 16 del 2022, che ha prolungato di un anno una situazione in contrasto con la Costituzione.

A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale».

1.2. Seguiva un terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 18 ottobre 2023, con cui il Comune di Enna ha in ultimo impugnato, chiedendone l'annullamento, il D.P. Reg. n. 566 del 15 settembre 2023, di nomina, quale Commissario straordinario del Libero consorzio comunale di Enna, della dott.ssa Carmela Madonia, chiedendo, altresì, di sollevare la questione di legittimità costituzionale «dell'art. 1 della L.R. siciliana n. 6 del 2023 per violazione dei citati articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione nonché dei principi di grande riforma economica e sociale contenuti nella legge Delrio n. 56 del 2014, come già avvenuto con l'art. 13, comma 43 della legge regionale n. 16 del 10 agosto 2022».

Nella specie, il testo dell'art. 1 della l.r. n. 6 del 5 luglio 2023 prevede che: «1. Nelle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei Liberi Consorzi comunali e delle Città Metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti di area vasta, alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 e successive modificazioni sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 2 dell'art. 6 le parole «In sede prima applicazione della presente legge la data dell'elezione è fissata dal Presidente della Regione col decreto di cui al comma 1 entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023» sono sostituite dalle parole «In sede prima applicazione della presente legge nelle more dell'approvazione della



legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti, la data dell'elezione è fissata dal Presidente della Regione col decreto di cui al comma 1 entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024»;

b) al comma 7 dell'art. 14-*bis* le parole «In sede di prima applicazione della presente legge l'elezione si svolge entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2023», sono sostituite dalle parole «In sede prima applicazione della presente legge nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti, la data dell'elezione è fissata dal Presidente della Regione col decreto di cui al comma 1 entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024»;

c) al comma 1 dell'art. 51 le parole «e comunque non oltre il 31 agosto 2023» sono sostituite dalle parole «e comunque non oltre il 31 dicembre 2024».

2. I commissari straordinari nominati ai sensi della presente legge sono scelti tra i dirigenti in servizio nell'amministrazione regionale».

2. Il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, è assistito da due censure così sintetizzabili:

I. Violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione. Illegittimità derivata.

Il decreto presidenziale n. 566 del 15 settembre 2023, al pari degli altri decreti già precedentemente impugnati, sarebbe illegittimo per violazione degli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione laddove prevede nuovamente la nomina di un Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale, sino all'insediamento degli organi elettivi del predetto ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2024. Infatti, anche l'ultimo decreto di nomina del Commissario straordinario violerebbe numerosi principi costituzionali tra cui: il principio di democraticità di cui all'art. 1, comma primo della Costituzione, in quanto i *referendum* e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare (sentenza costituzionale n. 1/2014), nonché i principi di autonomia e rappresentatività di cui agli articoli 5 e 114 Cost., che appaiono ridimensionati e svuotati da un commissariamento — di fatto — *sine die*.

Tali provvedimenti si porrebbero in contrasto, altresì, con il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 della Costituzione in quanto la circostanza eccezionale che poteva giustificare, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della disciplina di riforma, la proroga originariamente disposta, non potrebbe porsi come plausibile ragione giustificativa delle successive proroghe che si sono susseguite negli ultimi anni, nonché della recente nomina del nuovo Commissario del Libero consorzio comunale, ciò che stabilizzerebbe l'eccezionalità oltre ogni ragionevole limite.

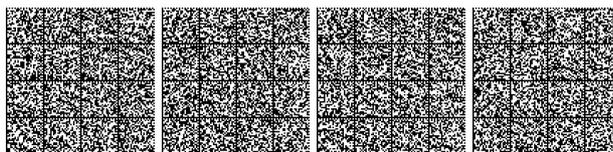
Ne consegue che anche il D.P. n. 566 del 15 settembre 2023 sarebbe affetto da illegittimità derivata dall'incostituzionalità della norma (art. 1 della legge regionale n. 6 del 5 luglio 2023) di cui costituisce diretta attuazione;

II. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 5 e 117, commi secondo lettera *p*), e terzo, della Costituzione — in relazione ai «principi di grande riforma economica e sociale» di cui all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, nonché 67, 69 e 82 della legge 7 aprile 2014 n. 56. Illegittimità derivata.

Il decreto impugnato sarebbe illegittimo anche nella parte in cui attribuisce al Commissario straordinario un compenso per la carica ricoperta, in violazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 82, della legge del 7 aprile 2014 n. 56 il quale prevede che: «nel caso di cui al comma 79, lettere *a*) e *b*), in deroga alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero, in tutti i casi, qualora la provincia sia commissariata, il commissario a partire dal 1° luglio 2014, assumendo anche le funzioni del consiglio provinciale, nonché la giunta provinciale, restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 78».

3. L'Avvocatura dello Stato di Palermo, con nota n. 99508 del 20 ottobre 2023, nel richiamare precedenti note di analogo tenore, ha declinato il patrocinio difensivo per la Presidenza della Regione Siciliana, per l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica e per il Dipartimento regionale delle autonomie locali, avendo rilevato un potenziale conflitto d'interessi tra la posizione delle amministrazioni regionali e quella della Presidenza del Consiglio dei ministri, quest'ultima difesa dall'Avvocatura dello Stato nel giudizio di legittimità costituzionale della suddetta L.R. n. 16/2022.

Le amministrazioni regionali si sono, quindi, costituite con l'assistenza di avvocati dell'ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana, i quali hanno depositato memorie a difesa chiedendo il rigetto del ricorso previo esame di alcune eccezioni in rito.



In particolare, le resistenti eccepiscono l'assenza in capo al Comune di Enna delle condizioni dell'azione, ovvero titolarità di una posizione giuridica sostanziale (interesse legittimo) tutelabile, legittimazione a ricorrere e interesse a ricorrere. In altri termini, a loro dire, non sarebbe ravvisabile, in capo al comune ricorrente, una posizione soggettiva qualificata e differenziata, di cui possa predicarsi una lesione diretta e immediata, inerente ad un qualsivoglia interesse dell'ente locale, in quanto l'iniziativa giudiziaria sarebbe rivolta alla mera, astratta legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente inammissibilità dei ricorsi promossi. Sotto altro profilo, difetterebbe anche un presupposto processuale, in quanto l'impugnativa, con particolare guardo al terzo ricorso per motivi aggiunti, ha ad oggetto un atto politico, ossia il sopra citato art. 1 della legge regionale n. 6/2023, non appuntandosi alcuna censura nei confronti del provvedimento impugnato (D.P. Reg. n. 566/2023). In subordine, il provvedimento di nomina impugnato dovrebbe comunque configurarsi come atto di c.d. «alta amministrazione», il cui sindacato in sede giurisdizionale è circoscritto alla manifesta illogicità formale e procedurale.

Le amministrazioni regionali contestano anche, nel merito, l'asserita incostituzionalità dell'art. 1 della legge regionale n. 6/2023. A tal proposito fanno rilevare come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 136 del 6 luglio 2023, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 1, comma 43, della legge regionale n. 16/2022, ha comunque rilevato che «la disposizione oggetto del presente giudizio non menziona alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani. Né una simile giustificazione emerge dai lavori preparatori della disposizione stessa o è stata fornita dalla Regione, che, come detto, non si è difesa relativamente a questa parte del giudizio».

Per contro, a loro dire, l'art. 1 della legge regionale n. 6/2023, in aderenza alle indicazioni della Consulta, esprimerebbe a chiare lettere un atteggiamento evolutivo, strumentale al recepimento della riforma nazionale degli enti di area vasta, garantendo la continuità della gestione degli stessi mediante la nomina commissariale: «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti».

In vista dell'odierna udienza pubblica le parti hanno scambiato memorie a difesa, essenzialmente ribadendo le proprie argomentazioni.

All'udienza pubblica del 6 febbraio 2024, la causa è stata posta in decisione.

4. Devono essere preliminarmente scrutinate le eccezioni in rito sollevate dalla difesa delle amministrazioni resistenti.

5. Vanno disattese le eccezioni di difetto di interesse e di legittimazione attiva del Comune, il quale ha indubbi legittimazione e interesse alla proposizione del gravame in epigrafe quale ente coinvolto espressamente dalla legge nella costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia.

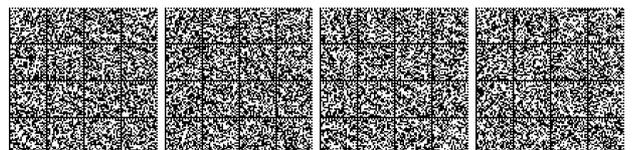
Infatti, per la l.r. n. 15/2015 sono organi del Libero consorzio comunale il Presidente, la Giunta, il Consiglio del libero consorzio e l'assemblea (art. 4). Inoltre ed ai nostri fini, il comma 5 dell'art. 6 della citata legge regionale, rubricato «Elezione del Presidente del libero Consorzio comunale», prevede che «Il Presidente del Libero Consorzio comunale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni del libero consorzio comunale», mentre il comma 6 stabilisce che: «Sono candidabili a Presidente del libero consorzio comunale i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso libero consorzio comunale il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni».

Deve quindi ritenersi legittimato ad agire il Comune ricorrente che vanta una situazione soggettiva qualificata e differenziata — riferibile tanto alle facoltà relative all'elettorato attivo e passivo attribuite ai propri organi quanto alla titolarità della rappresentatività popolare della quale è indubbiamente portatore e che, attraverso il meccanismo elettivo di secondo grado, è chiamato ad esprimere nei costituendi organi del Libero consorzio comunale — soggetta a lesione diretta ed immediata dal continuo rinvio dell'attuazione delle norme in parola.

Sussiste, pertanto, l'interesse del comune all'annullamento degli atti gravati, ed in particolare da ultimo, del decreto presidenziale n. 566/23 con il quale il Presidente della Regione Siciliana ha nominato un nuovo Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, sino all'insediamento degli organi elettivi del predetto ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, ottenendo il Comune un'effettiva utilità, cioè un risultato di vantaggio, dall'accoglimento del ricorso, non potendo l'amministrazione regionale più procrastinare l'avvio delle procedure per l'elezione degli organi degli enti territoriali di area vasta.

6. Con altra eccezione preliminare, la Presidenza della Regione rileva l'inammissibilità del gravame per asserita violazione dell'art. 7, comma 1, c.p.a. secondo cui «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico».

A dire della Presidenza resistente, infatti, l'impugnativa avrebbe ad oggetto un atto politico, ossia il sopra citato art. 1 della legge regionale n. 6/2023, non avendo il ricorrente svolto alcuna censura nei confronti del provvedimento impugnato, e cioè il D.P. Reg. n. 566/2023, quale mera pedissequa attuazione della legge.



La tesi dell'amministrazione — indipendentemente dalla circostanza che il Comune di Enna ha anche impugnato, con il secondo motivo di ricorso, il decreto presidenziale suddetto nella parte in cui attribuisce al Commissario straordinario un compenso per la carica ricoperta — non può trovare ingresso in considerazione del fatto che il decreto del Presidente della Regione impugnato costituisce oggetto di specifica censura propria di illegittimità (costituzionale) derivata.

Sulla natura poi di atto di alta amministrazione del decreto Presidenziale citato non occorre specifica replica in quanto lo stesso, anche se provvedimento connotato da assai ampia discrezionalità in ordine alla scelta della persona fisica destinata ad ottenere l'incarico commissariale, deve comunque rispettare i limiti e le finalità poste dalla legge e, pertanto, è anch'esso soggetto al sindacato giurisdizionale di legittimità imposto dall'art. 113 Cost., ragione per cui è impugnabile con gli strumenti tipici del processo amministrativo. Circostanza ben nota all'amministrazione regionale che ha previsto all'art. 3 dello stesso decreto che: «Avverso al presente provvedimento potrà essere presentato ricorso entro sessanta giorni avanti al Tribunale amministrativo regionale Sicilia o, alternativamente, ricorso straordinario entro centoventi giorni, avanti al Presidente della Regione».

7.1. Procedendo oltre, va scrutinata la questioni di costituzionalità sollevata dal Comune di Enna.

È opinione del Tribunale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 6 del 5 luglio 2023 per violazione degli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione, secondo gli insegnamenti già espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 136/23.

7.2. Per quanto riguarda la rilevanza della questione, in presenza dell'attuale quadro normativo il primo motivo di gravame dovrebbe essere sicuramente rigettato constatato che anche la nuova normativa regionale consente il differimento dell'elezione dei Presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e le conseguenti proroghe dei commissariamenti fino al 31 dicembre 2024, da ciò discenderebbe la formale legittimità del decreto Presidenziale n. 566/23 impugnato in questa sede.

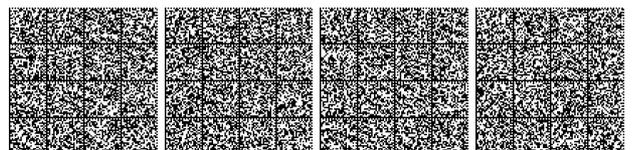
Invece il secondo motivo di impugnazione, riguardando esclusivamente profili relativi alla remunerazione dell'attività commissariale, non si configura quale censura assorbente e idonea a condurre all'integrale annullamento del decreto censurato.

7.3. Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza della questione, occorre ribadire che la Corte costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 136 del 6 luglio 2023, sulle medesime contestazioni, poste alla sua attenzione in quella sede dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con declaratoria, all'esito del giudizio, d'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della legge regionale della Sicilia n. 16/2022, proprio per contrasto con gli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione, in relazione agli articoli 14, primo comma, lettera o) , e 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana.

Si fa pertanto rinvio a quanto in quella sede già sufficientemente chiarito dalla Consulta e sinteticamente già richiamato in narrativa della presente ordinanza. Invece, per quanto riguarda l'unico aspetto di novità presente nella l.r. n. 6/23 e che, a dire delle resistenti, consentirebbe di porsi in linea con i principi affermati dalla Consulta con la detta sentenza n. 136/23, (cfr: «la disposizione oggetto del presente giudizio non menziona alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani»), si osserva quanto segue.

La norma della cui costituzionalità si dubita, ovvero l'art. 1 della legge regionale n. 6/23, legittima il nuovo differimento delle elezioni «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti».

Tale specificazione, assente nella precedente proroga già oggetto di vaglio di costituzionalità, provverebbe, a dire delle resistenti, «un atteggiamento evolutivo, strumentale al recepimento della riforma nazionale degli enti di area vasta, garantendo la continuità della gestione degli stessi mediante la nomina commissariale. [...] La chiara giustificazione del rinvio in ragione della necessaria preventiva definizione del procedimento di riforma in sede nazionale volta all'elezione a suffragio universale degli organi de quibus, consente di evitare rischi di sovrapposizioni e contrasti tra normative o di adottare procedure che nel giro di poco tempo possono risultare superate da modifiche in sede nazionale che valgono come principi di grande riforma economico-sociale. Il processo di evoluzione legislativa a livello nazionale per il superamento della legge Delrio (L. n. 56/2014), chiara espressione di un mutato indirizzo politico in materia, è documentabile attraverso specifiche iniziative legislative in corso di esame dal Parlamento nazionale (Atti senato S203 - S367 - S57 - S417) tendenti a reintrodurre l'elezione a suffragio universale diretto degli organi di Province e Città Metropolitane, superando l'elezione di secondo grado prevista dalla succitata legge n. 56/2014. In parallelo, il processo di riforma in sede regionale registra la recente approvazione di un Disegno di legge di iniziativa governativa sulla «Disciplina in materia di funzioni, organi di Governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane», esitato con deliberazione della Giunta regionale n. 117 del 3 marzo 2023 e già in fase di trattazione all'A.R.S. (d.d.l. n. 319/2017), finalizzato, anch'esso, alla reintroduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei Liberi Consorzi Comunali» (dalla memoria della Presidenza della Regione Siciliana del 15 gennaio 2024).



Il Collegio non può che evidenziare come, da un lato, la Consulta nella sentenza n. 136/23 ritenga indispensabile che la Regione individui una giustificazione al rinvio delle elezioni ai soli fini del superamento del canone della ragionevolezza della disposizione regionale, pena la violazione dell'art. 3 della Costituzione, ma lasciando comunque validi ed impregiudicati i precedenti rilievi con i quali la Corte ha stigmatizzato l'atteggiamento del legislatore regionale che ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli articoli 5 e 114 Cost.. A tal fine, si noti come la Corte, in chiusura di sentenza esprima, un monito diretto alla Regione Sicilia che, anche in questa sede, appare difficilmente superabile: «A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale».

Dall'altro, la giustificazione offerta nel testo di legge, e difesa dalle amministrazioni resistenti con i propri scritti, poggia su dati evanescenti e comunque non definitivi (eventuali esiti di iniziative legislative nazionali o disegni di legge di iniziativa governativa ancora in fase di trattazione all'Assemblea regionale Siciliana) che — in quanto dipendenti da solo eventuali determinazioni politiche di organi parlamentari nazionali e regionali, del tutto liberi sull'*an, quid, quomodo* e *quando* delle proprie attività — scontano anch'essi i limiti ed i rischi che si vuol scongiurare: l'ennesimo rinvio *sine die* della costituzione degli enti di area vasta in Sicilia.

Ad avviso del Collegio, quindi, la giustificazione dell'ulteriore rinvio della celebrazione delle elezioni per la costituzione degli organi ordinari dei liberi consorzi (attesa dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti cui dovrebbe comunque seguire un'attività legislativa regionale di recepimento/attuazione) non vale a superare i profili di illegittimità già ritenuti sussistenti dalla Corte costituzionale nell'art. 13, comma 43, della legge regionale n. 16 del 10 agosto 2022 con la sentenza n. 136 del 6 luglio 2023.

8. In conclusione, deve essere ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — che, con la presente ordinanza, viene rimessa alla Corte costituzionale — dell'art. 1 della legge regionale n. 6 del 6 luglio 2023 per violazione dei citati articoli 3, 5 e 114 della Costituzione.

Il presente giudizio va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone. 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 la Sicilia (Sezione Prima) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 6 del 6 luglio 2023 per violazione degli articoli 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.

Dispone, altresì, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, alle parti del presente giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Regione Sicilia e al Presidente della Assemblea regionale siciliana.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente;

Maria Cappellano, consigliere;

Luca Girardi, referendario, estensore;

Il Presidente: VENEZIANO

L'estensore: GIRARDI



N. 52

Ordinanza del 14 febbraio 2024 del Tribunale di Siena nel procedimento penale a carico di M. D.L.

Processo penale – Incompatibilità del giudice – Giudice dell’udienza di comparizione predibattimentale che ha fissato la data dell’udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso per la prosecuzione del giudizio – Mancata previsione che non possa partecipare al successivo giudizio dibattimentale.

– Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI SIENA

SEZIONE PENALE

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

In persona del giudice Simone Spina, all’udienza del 14 febbraio 2024, ha pronunciato la presente ordinanza resa ai sensi degli articoli 134 Cost. 1, l. cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 l. 11 marzo 1953 n. 87 nell’ambito del procedimento penale di primo grado iscritto ai numeri di registro in epigrafe indicati nei confronti di D. L. M. , nato il . a. ; detenuto per altra causa presso la Casa circondariale di . ;

assistito e difeso, di fiducia, degli Avvocati Giustino Ferraro e Carmelo Miceli, del Foro di Palermo;

IMPUTATO

in ordine al seguente fatto-reato:

a) del reato di cui all’art. 341-*bis* cod. pen. perché, trovandosi recluso presso la Casa circondariale di Siena, e dunque in luogo aperto al pubblico, in presenza di più persone, e segnatamente dei detenuti delle celle attigue, offendeva l’onore ed il prestigio del pubblico ufficiale agente di Polizia penitenziaria V. D. F. mentre compiva un atto del proprio ufficio ed a causa dell’esercizio delle sue funzioni. In particolare, proferiva le seguenti frasi: «vaffanculo, chi cazzo ti ha chiamato, vattene nella tua fogna e non scassare il cazzo, moccioso di merda... vattene da dove sei venuto, in quella fogna di città, che solo lì puoi dare ordini... fammi rapporto e non rompere il cazzo... vattene a fanculo, tanto tra poco esco e ti faccio vedere, che ci vediamo fuori... poi vediamo cosa succede» e cantava: «a morte il secondino! a morte il secondino di merda!

In ., il .

Con la recidiva reiterata e infraquinquennale.

Ritenuto che, con decreto di citazione a giudizio emesso in data. , il Pubblico Ministero ha tratto a giudizio l’imputato M. D. L. ., elevando nei suoi confronti l’accusa innanzi trascritta e fissando, contestualmente, l’udienza di comparizione predibattimentale per il giorno. ;

che, in applicazione delle disposizioni previste nella Tabella di organizzazione del Tribunale di Siena, è stato individuato lo scrivente quale giudice incaricato dello svolgimento della predetta udienza di comparizione predibattimentale, fissata per il giorno . ;

che, dopo un primo rinvio di udienza disposto in ragione dell’impedimento a comparire dell’imputato, alla successiva udienza di comparizione predibattimentale del . lo scrivente ha disposto che il giudizio, in assenza di richieste di definizioni alternative, proseguisse davanti a un giudice diverso, individuato sempre secondo i criteri di assegnazione degli affari previsti nella Tabella di organizzazione dell’Ufficio, e ha perciò fissato per il dibattimento l’udienza del . ;

che all’udienza del ., in ragione della temporanea assenza del diverso giudice designato per il dibattimento, è stato disposto, da parte di altro giudice, il rinvio del processo all’odierna udienza dibattimentale del . ;

che, a decorrere dal ., lo scrivente è stato infatti destinato a svolgere, per un semestre, compiti di supplenza sull’intero ruolo del diverso giudice già designato a partecipare al presente processo con funzioni di Giudice del dibattimento, in ragione della sopravvenuta applicazione di quest’ultimo ad altro Ufficio giudiziario del distretto;

che il giudice destinato a svolgere compiti di supplenza subentra nelle funzioni giurisdizionali svolte dal magistrato sostituito ed è, quindi, incaricato della trattazione degli affari a quest’ultimo assegnati e della partecipazione alle udienze che questi avrebbe dovuto tenere;



che lo scrivente, pur avendo in precedenza fissato l'udienza del. per la prosecuzione del giudizio davanti ad un giudice diverso, è ora incaricato della trattazione del presente processo ed è tenuto a partecipare all'odierna udienza con funzioni di Giudice del dibattimento, nella cui veste è quindi chiamato ad assumere una «decisione di merito», dopo avere già adottato una decisione concernente il «contenuto» stesso dell'ipotesi accusatoria, nonché fondata, al contempo, su una valutazione di atti anteriormente compiuti e relativi alla medesima *res iudicanda*, qual è quella contenuta nel provvedimento pronunciato all'udienza di comparizione predibattimentale del. , con cui è stata fissata la data per il dibattimento;

che l'ordinamento non prevede, per il caso di specie, nessuna ipotesi di incompatibilità cd. «orizzontale», benché sia già stata svolta un'attività, per un verso, atta a generare la cd. «forza della prevenzione» e, per altro verso, di natura propriamente «decisoria», in quanto fondata e basata sull'esame del complessivo materiale probatorio raccolto in fase di indagini. preliminari, nonché riguardante non già il semplice «svolgimento del processo» ovvero un aspetto meramente «formale» del procedimento, bensì il veto e proprio «merito» dell'accusa elevata nei confronti di una persona imputata.

Considerato che l'istituto dell'incompatibilità attiene a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice che si verificano all'interno dello stesso procedimento (v. Corte cost., ordinanza n. 347 del 2010) ed è espressivo di valori cardine della giurisdizione, quali la terzietà e l'imparzialità, a loro volta collegati alla garanzia del giusto processo;

che detto istituto è volto, in concreto, a prevenire l'eccessiva soggettività del giudizio e a salvaguardare l'imparzialità così del giudice come della scelta da questi operata tra ipotesi esplicative concorrenti, garantendo, in tal modo, la stessa possibilità di un giudizio in cui sia assicurato, al massimo grado, il controllo su tutte le ipotesi e controipotesi in conflitto e discussione;

che i referenti costituzionali e sovranazionali dell'istituto dell'incompatibilità del giudice possono individuarsi negli articoli 111, secondo comma, nonché 3, 24, secondo comma, 101 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione tanto all'articolo 14, primo paragrafo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, quanto all'articolo 6, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

che il diritto ad un «equo processo», garantito dall'articolo 6, §1 CEDU, esige più in particolare che una causa sia esaminata da un tribunale che, oltre ad essere indipendente, sia anche «imparziale» e, in tal modo, implica e postula il riconoscimento del diritto, fondamentale, ad un giudice «imparziale» (*Care of. v. , n. 76639/11, §§ 60-65*);

che l'«imparzialità giudiziaria», nel quadro convenzionale, corrisponde all'assenza di pregiudizio o di partito preso in capo al giudice e può essere valutata in diversi modi, mediante un approccio vuoi (i) «soggettivo», che cerchi di accertare la convinzione o l'interesse personale di un giudice in una determinata causa, vuoi (ii) «oggettivo», che miri invece ad accertare se il giudice offra sufficienti garanzie per escludere, al riguardo, qualsiasi dubbio legittimo sulla sua «imparzialità» (*Grand Chamber, Case of. , v. , n. 17056/06, §93; Grand Chamber, Case of. v. , n. 29369/10, §73*);

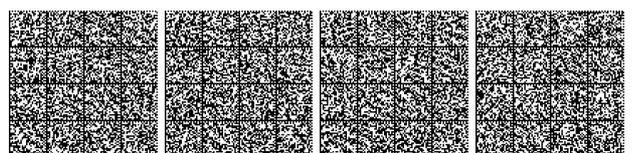
che la questione della mancanza di «imparzialità giudiziaria»; nel quadro della CEDU, può altresì porsi da un punto di vista (i) o «personale», in quanto correlata al comportamento tenuto da un giudice in una determinata causa, (ii) ovvero «funzionale», perché relativa ai rapporti gerarchici o di altro tipo tra una persona e un'altra nell'ambito del medesimo processo giudiziario, ovvero all'esercizio di varie funzioni da parte della stessa persona in tale processo (*Case of v. n. 73797/01, § 121*);

che il Giudice di Strasburgo, pur avendo affermato che l'aver già preso decisioni prima del processo non può essere considerato, per un giudice, un fatto di per sé solo tale da giustificare timori quanto alla sua imparzialità nel processo (v. *affaire c. , n. 14396/88, § 30; affaire c. , n. 12981/87, § 32; affaire c. n. 13924/88, § 33*), ha precisato e chiarito che, al fine di valutare il rispetto del principio di «imparzialità giudiziaria» previsto dall'art. 6 §1 CEDU, assumono rilievo dirimente la «portata» e «natura» dei provvedimenti adottati dal giudice prima del processo (v. sempre *affaire c. n. 14396/88, § 30; affaire c. , n. 12981/87, § 32; affaire c. n. 13924/88, § 33*);

che delle ipotesi di esercizio, nell'ambito del medesimo processo, di varie funzioni da parte della stessa persona si occupa, più in particolare, l'articolo 34 cod. proc. pen., recante disciplina, al primo comma, dell'incompatibilità cd. «verticale» e, al secondo comma, dell'incompatibilità cd. «orizzontale»;

che, ove considerata nella sua dimensione «orizzontale», l'incompatibilità attiene alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede, presupponendo una relazione tra due termini, ossia tra (i) la cd. «attività pregiudicante», costituita da un'attività giurisdizionale atta a generare la cd. «forza della prevenzione», e (ii) la cd. «sede pregiudicata», costituita da un compito decisivo cui non risulta più idoneo il giudice che abbia posto in essere la cd. «attività pregiudicante» (v. Corte cost., sentenza n. 16 del 2022);

che per quanto attiene alla cd. «sede pregiudicata», la Corte costituzionale ha posto in evidenza, sin dalle sue prime pronunce in materia, come per «giudizio» debba intendersi ogni processo che, in base a un esame di «prove»,



pervenga ad una «decisione di merito» (v. Corte cost., sentenze n. 16 del 2022, n. 155 e n. 131 del 1996, n. 453 del 1994, n. 439 del 1993, n. 261, n. 186 e n. 124 del 1992);

che la nozione di «decisione di merito» comprende, di tutta evidenza, il giudizio dibattimentale;

che compito decisivo del Giudice del dibattimento, infatti, è propriamente quello di saggiare tutte le concorrenti ipotesi esplicative introdotte in un processo svoltosi nel contraddittorio tra parti poste in condizioni di parità (v. art. 111 cpv. Cost.), accettando come “vera” l’ipotesi accusatoria soltanto se provata «al di là di ogni ragionevole dubbio» (v. art. 533 cod. proc. pen.), e non accettandola come tale, in base al criterio del *favor rei*, sia nel caso in cui, all’esito dell’istruttoria dibattimentale, essa è risultata contraddetta anche da una soltanto delle prove assunte nel corso dell’istruttoria dibattimentale, sia nel caso in cui non sono risultate smentite tutte le contro-ipotesi prospettate e prospettabili come ad essa ragionevolmente alternative (v. art. 530 cpv. cod. proc. pen.);

che l’ipotesi accusatoria, più in particolare, per essere accettata e dichiarata come “vera” deve (i) essere confermata da più prove assunte nel contraddittorio tra le parti; (ii) risultare non smentita o confutata da nessuna controprova introdotta dalla Difesa e (iii) prevalere su tutte le possibili controipotesi dalla medesima Difesa prospettate come con essa in conflitto, purché queste ultime siano compatibili con almeno taluna delle prove assunte nel contraddittorio tra le parti, nonché capaci di fornire spiegazioni alternative rispetto all’ipotesi accusatoria e siano, al contempo, ritenute ragionevoli in quanto concretamente plausibili;

che il giudizio dibattimentale è, dunque, la sede elettiva di messa alla prova dell’ipotesi accusatoria, mediante la sua pubblica esposizione alle confutazioni e controprove veicolate nel giudizio da una Difesa posta in condizione di effettiva parità con l’Accusa;

che, per quanto attiene alla cd. «attività pregiudicante», la Corte costituzionale ha, per altro verso, da tempo precisato le condizioni in presenza delle quali la previsione dell’incompatibilità del giudice deve ritenersi costituzionalmente necessaria (v. sempre Corte cost., sentenza n. 16 del 2022);

che tali condizioni corrispondono (i) alla preesistenza di valutazioni che cadono sulla medesima res iudicanda, (ii) all’essere stata operata, da parte del giudice, una valutazione di atti anteriormente compiuti, strumentale all’assunzione di una decisione, nonché (iii) all’attenere tale decisione al «merito» dell’ipotesi accusatoria e non già al mero «svolgimento del processo», le valutazioni implicate da tale decisione concernendo non già un aspetto «formale» del procedimento, bensì il «contenuto» stesso dell’ipotesi accusatoria;

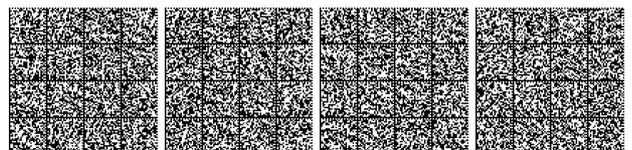
che, alla luce di quanto previsto dagli artt. 553 e 554-ter cod. proc. pen., per come rispettivamente modificati e interpolati dal d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, il compito decisivo spettante al Giudice dell’udienza di comparizione predibattimentale non è, d’altronde, quello di assumere prove nel contraddittorio tra parti poste in condizioni di parità, né di consentire l’esplicazione, alla Difesa, del diritto di infirmare l’ipotesi descritta nell’imputazione, mediante l’introduzione in giudizio di controprove compatibili con ipotesi prospettate come ragionevolmente alternative all’ipotesi accusatoria, né è tantomeno quello di saggiare ipotesi esplicative concorrenti con quella accusatoria e con essa in conflitto e contrasto;

che al Giudice dell’udienza di comparizione predibattimentale spetta, piuttosto, il compito di compiere valutazioni e assumere decisioni «sulla base degli atti» trasmessi dal Pubblico Ministero, costituiti dal «fascicolo del dibattimento... unitamente al fascicolo del pubblico ministero» (v. art. 553 cod. proc. pen.), operando un approfondito vaglio e controllo sul materiale probatorio raccolto, nella precedente fase delle indagini preliminari, da altro organo di Giustizia, qual è il Pubblico Ministero, in capo al quale soltanto si concentra la potestà investigativa, correlata al dovere, per lo stesso, di approfondire tutti i possibili aspetti e profili di una notizia di reato, nell’ottica di una completa ed esaustiva ricostruzione dei fatti e del “vero”, svolgendo altresì «accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta ad indagini» (v. art. 358 cod. proc. pen.);

che tale vaglio e controllo, demandati al Giudice dell’udienza di comparizione predibattimentale, corrispondono ad una valutazione non «formale», ma «contenutistica» della consistenza dell’ipotesi accusatoria, fondata sull’analisi dei complessivi risultati delle indagini preliminari;

che siffatta valutazione, più in particolare, involge la sussistenza delle condizioni necessarie perché il processo, già incardinato nei confronti di una persona imputata, possa proseguire «davanti ad un giudice diverso» (v. art. 554-ter co. 3 cod. proc. pen.), innanzi al quale siano poi assunte, nel contraddittorio tra parti poste in condizione di reciproca parità, prove a conferma dell’ipotesi accusatoria e nell’ambito del quale sia al contempo garantita la possibilità, per la Difesa, sia di assumere prove a smentita dell’ipotesi d’accusa, sia di introdurre e prospettare, in sede di discussione, ipotesi esplicative del materiale probatorio assunto nell’istruttoria dibattimentale diverse da quella accusatoria e ad essa alternative;

che le condizioni necessarie e sufficienti affinché il giudizio possa proseguire davanti ad un giudice diverso sono state normativamente descritte, ad opera del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, in termini negativi, le stesse congiuntamente identificandosi tanto nell’insussistenza delle «condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere», quanto nella «assenza di definizioni alternative» del giudizio (v. art. 554-ter co. 3 cod. proc. pen.);



che di particolare rilievo sono, nella presente sede, le «condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere», alla cui ritenuta insussistenza è correlato l'obbligo, per il Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, di disporre la prosecuzione del giudizio e di fissare la data per l'udienza dibattimentale, che dovrà tenersi davanti ad un giudice diverso;

che le «condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere» sono state, di contro, normativamente descritte in termini positivi, da parte del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, le stesse identificandosi tanto nelle ipotesi in cui «sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita», ovvero in cui «risulta che fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che fatto non costituisce reato o che l'imputato non è punibile per qualsiasi causa», quanto nei casi in cui «gli elementi acquisiti non consentono una - ragionevole previsione di condanna» (v. art. 554-ter co. 1. proc. pen.);

che la disciplina normativa nel complesso descritta dall'art. 554-ter co.1 cod. proc. pen. configura l'udienza di comparizione predibattimentale come sede destinata alla valutazione sull'effettiva consistenza del materiale probatorio raccolto in fase di indagini preliminari, nell'ottica di un'anticipata verifica circa la concreta portata e solidità dell'onere, incombente sull'Accusa nella successiva sede dibattimentale, di produrre dati o fatti probatori che abbiano il valore di conferme necessariamente conseguenti dall'ipotesi accusatoria e da generalizzazioni o «massime d'esperienza» che ad essa li colleghino;

che il Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale è, quindi, tenuto a valutare l'insieme dei dati probatori raccolti in sede di indagini preliminari, così come la loro capacità di offrire coerenti conferme all'ipotesi accusatoria descritta nell'imputazione, sulla scorta del loro numero, del grado di credibilità soggettiva accordato a ciascuno di essi e delle interazioni inferenziali che possono essere istituite tra i medesimi, nonché della loro rilevanza e forza induttiva, intesa quale loro idoneità a generare, nel complesso, una spiegazione plausibile e verosimile del fatto descritto nel capo d'accusa e contestato alla singola persona imputata;

che là dove in capo al Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale si formi, all'esito di tale valutazione, il convincimento che tali elementi probatori non siano tali da fondare, in sede di loro «ripetizione» dibattimentale (v. art. 512 cod. proc. pen.), una «ragionevole previsione di condanna» della persona imputata, dovrà allora essere pronunciata sentenza di non luogo a procedere (v. art. 554-ter co.1 cod. proc. pen.);

che il compito decisivo affidato al Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale impone, in definitiva, l'esercizio di intensi poteri di controllo connotati da ampi margini di discrezionalità decisoria, che coinvolgono direttamente così la fondatezza stessa dell'accusa elevata nei confronti di una persona imputata, come la correttezza delle determinazioni assunte dal Pubblico Ministero in ordine all'azione penale da quest'ultimo già esercitata, implicando così una stringente attività di verifica sul «merito» stesso dell'ipotesi accusatoria;

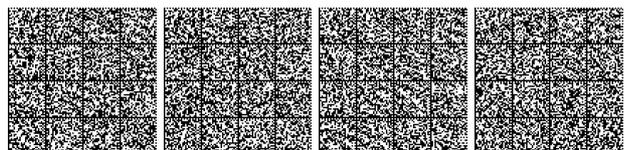
che l'udienza di comparizione predibattimentale, là dove sia stata disposta la prosecuzione del giudizio davanti ad un giudice diverso e sia stata così fissata, innanzi a quest'ultimo, la data dell'udienza dibattimentale, è sede e luogo di un'attività giurisdizionale, in ultima analisi, atta a generare la cd. «forza della prevenzione», per il Giudice dell'udienza di comparizione, predibattimentale;

che l'omessa previsione dell'incompatibilità, per il Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale che ha in precedenza fissato la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso, per la prosecuzione del medesimo giudizio, si pone pertanto in aperto contrasto con i fondamentali valori della terzietà e imparzialità della giurisdizione, collegati alla garanzia del giusto processo, nonché in palese violazione dei referenti costituzionali e sovranazionali innanzi richiamati, oltre che con il principio-valore di eguaglianza e ragionevolezza;

che, sotto quest'ultimo profilo, altresì foriera di evidenti e palesi disparità di trattamento appare l'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità, qual è quella qui denunciata, ove confrontata e paragonata, invece, con la previsione espressa dell'incompatibilità a «partecipare al giudizio» per «il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare» (v. 34 cpv. cod. proc. pen.);

che del tutto identici appaiono, più in particolare, i compiti decisori così del Giudice dell'udienza preliminare, come del Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, in punto di latitudine del vaglio circa la fondatezza dell'accusa elevata nei confronti di una persona imputata, tali organi essendo, infatti, entrambi soggetti alla medesima regola di giudizio volta ad individuare i casi di «oggettiva non superfluità del processo» (v. Corte cost., sentenza n. 88 del 1991), regola oggi condensata nella formula secondo cui «il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere» quando «gli elementi acquisiti non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna» (v. artt. 425 co.3 e 554-ter cod. proc. pen.);

che, d'altra parte, le singole ipotesi di astensione, previste per la presenza di situazioni che possano pregiudicare la terzietà e l'imparzialità del giudice, restano affidate ai soli casi tassativamente previsti dagli articoli 34 e 36 cod. proc. pen., senza che le stesse possano essere ampliate o applicate in via analogica, ad opera dell'interprete (così, *ex plurimis*, v. Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 11 febbraio-17 marzo 2021, n. 10328);



che tali casi rispondono alla funzione di apprestare una forma di tutela e garanzia del fondamentale principio di imparzialità-terzietà del giudice e costituiscono, di riflesso, uno specifico presidio posto a salvaguardia del «giusto processo», la cui attuazione è messa in pericolo da tutte quelle situazioni che contribuiscono a far sorgere la figura del cd. «*iudex suspectus*», per la cd. «forza della prevenzione» originata dal fatto di avere, quest'ultimo, precedentemente compiuto determinati atti del procedimento implicanti una valutazione di «merito» sulla *res iudicanda*, ossia di natura non già meramente «formale», bensì propriamente «contenutistica»;

che, in ragione del carattere eccezionale e tassativo di tali casi, non è dunque concretamente praticabile alcun tentativo volto a sanare la rilevata lacuna, mediante estensioni analogiche o altre operazioni ermeneutiche in grado di elidere i profili di contrasto e attrito con i fondamentali valori della terzietà e imparzialità del giudice, dovendosi di contro invocare l'intervento additivo della Corte costituzionale, onde così ampliare, anche al caso di specie, l'elenco delle ipotesi di operatività dell'istituto della cd. incompatibilità «orizzontale»;

che si nutrono, in conclusione, seri dubbi in ordine alla conformità a Costituzione di una disciplina, qual è quella tassativamente delineata dall'articolo 34 cpv. cod. proc. pen., in cui non è prevista l'incompatibilità a partecipare al successivo giudizio dibattimentale per il Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale che ha in precedenza fissato, per la prosecuzione del medesimo giudizio, la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso, in ragione del contrasto di tale *vulnus* normativo con l'articolo 111, secondo comma, nonché con gli articoli 3, 24, secondo comma, 101 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione tanto all'articolo 6, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, quanto all'articolo 14, primo paragrafo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

P. Q. M.

Il Tribunale Ordinario di Siena, in composizione monocratica, visti gli artt. 134 Cost., nonché l l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 l. 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata — in riferimento all'articolo 111, secondo comma, nonché agli articoli 3, 24, secondo comma, 101 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia all'articolo 6, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sia all'articolo 14, primo paragrafo, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 — la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 34, secondo comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al successivo giudizio dibattimentale il Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale che ha fissato la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso, per la prosecuzione del giudizio.

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale del presente provvedimento, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni ad esso relative.

Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata ai difensori dell'imputato e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Siena, all'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2024.

Il Giudice: SPINA

24C00064

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-014) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

€ 5,00



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

