

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 23

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

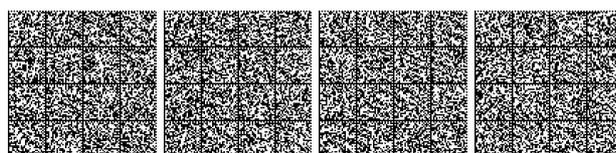
PARTE PRIMA

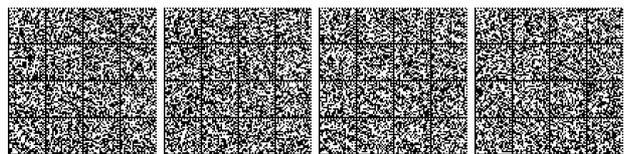
Roma - Mercoledì, 5 giugno 2024

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. 95. Sentenza 19 marzo - 30 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Riconoscimento delle peculiarità delle isole e promozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità - Istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna - Finalità - Finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna - Ricorso della Regione Sardegna - Lamentata violazione del giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.

Trasporto - Riconoscimento delle peculiarità delle isole e promozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità - Istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna - Finalità - Finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna - Modalità e criteri di utilizzo - Determinazione per mezzo di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Sardegna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione e dell'autonomia statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Trasporto - Riconoscimento delle peculiarità delle isole e promozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità - Istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna - Finalità - Finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna - Modalità e criteri di utilizzo - Determinazione per mezzo di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Sardegna - Lamentata irragionevolezza e violazione del principio di legalità - Non fondatezza della questione.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 494, 495 e 496.

– Costituzione, artt. 3, 23, 5, 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 7 e 8; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Pag. 1

N. 96. Sentenza 9 maggio - 3 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Riforma, tramite decreto delegato, del processo di cognizione di primo grado - Nuova fase introduttiva e di trattazione - Verifiche preliminari del giudice sulla regolarità del contraddittorio - Anticipazione al decreto di fissazione dell'udienza (rispetto all'udienza di prima comparizione), con possibilità di adottare i provvedimenti necessari nonché indicare alle parti le questioni rilevabili d'ufficio di cui ritiene opportuna la trattazione - Denunciato eccesso di delega e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.

Processo civile - Riforma del processo di cognizione di primo grado - Nuova fase introduttiva e di trattazione - Verifiche preliminari del giudice sulla regolarità del contraddittorio - Anticipazione al decreto di fissazione dell'udienza (rispetto all'udienza di prima comparizione), con possibilità di adottare i provvedimenti necessari nonché indicare alle parti le questioni rilevabili d'ufficio di cui ritiene opportuna la trattazione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

– Codice di procedura civile, art. 171-bis.

– Costituzione, artt. 3, 24, 76 e 77.

Pag. 13



N. 97. Ordinanza 9 maggio - 3 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine di durata ragionevole - Tre anni per i processi di primo grado - Applicazione ai processi in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Denunciata violazione del principio di eguaglianza nonché del principio, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

Pag. 26

N. 98. Sentenza 5 marzo - 4 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Disciplina, mediante decreto legislativo, del conferimento di incarichi - Inconferibilità di incarichi di amministratore da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali - Disposizione definitiva - Componenti di organo politico di livello regionale e locale - Ricomprensione delle persone che partecipano a enti di diritto privato in controllo pubblico nazionale, regionale e locale - Violazione dei criteri di delega - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, art. 7, comma 2, lettera d); art. 1, comma 2, lettera f).
- Costituzione, artt. 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118.

Pag. 29

N. 99. Sentenza 16 aprile - 4 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maternità e infanzia - Congedi parentali - Impiegati pubblici con figli minori fino a tre anni di età - Possibilità di ottenere il trasferimento temporaneo ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, anziché ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale è fissata la residenza della famiglia o nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42-*bis*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 29, 30 e 31.

Pag. 39

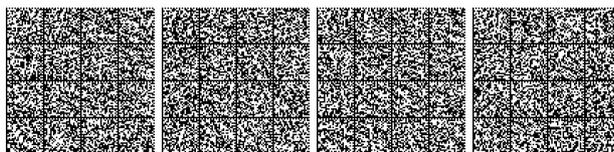
N. 100. Sentenza 11 aprile - 4 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Norme della Regione Molise - Imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA) - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Comminazione di una sanzione amministrativa del 50 per cento sull'importo, oltre agli interessi moratori nella misura fissata per l'interesse legale - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e proporzionalità, nonché eccesso di delega - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, art. 4, come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 43



- N. **101.** Ordinanza 21 maggio - 4 giugno 2024
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 3 del 2024 -
 Correzione.** Pag. 49
- N. **102.** Ordinanza 21 maggio - 4 giugno 2024
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella ordinanza n. 30 del 2024 -
 Correzione.**..... Pag. 50

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **98.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia dell'11 marzo 2024
**Acque – Servizio idrico integrato – Norme della Regione Siciliana – Servizio correlato alle
 opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito di cui all'art. 9
 della legge regionale n. 11 del 2022 - Prevista determinazione da parte della Giunta
 regionale della relativa tariffa e dello schema regolatorio, previo parere obbligatorio e
 vincolante della Commissione di cui al comma 1-ter della legge regionale n. 15 del 2019.**
**Acque – Servizio idrico integrato – Norme della Regione Siciliana – Prevista istituzione,
 per le finalità di cui al comma 1-bis dell'art. 2 della legge regionale n. 19 del 2015,
 presso l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, della Com-
 missione idrica regionale (CIR) – Previsione che l'Assessorato regionale dell'energia
 e dei servizi di pubblica utilità trasmette la proposta tariffaria e lo schema regola-
 torio ai componenti della CIR per il prescritto parere – Previsione che il parere si
 intende favorevolmente acquisito ove non pervenuto entro il termine di trenta giorni
 dalla trasmissione della proposta.**
**Acque – Servizio idrico integrato – Norme della Regione Siciliana – Previsione che la
 partecipazione alla Commissione idrica regionale è a titolo gratuito e ai componenti
 della medesima non spettano indennità, gettoni di presenza o rimborsi spese.**
 – Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), art. 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies. Pag. 51
- N. **99.** Ordinanza del Tribunale di Padova del 2 aprile 2024
**Straniero - Maternità e infanzia – Assegno temporaneo per figli minori – Requisiti di cit-
 tadinanza, residenza e soggiorno che devono essere posseduti dal richiedente – Pre-
 visione, nel caso di richiedente cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione
 europea, del requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di
 lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata
 almeno semestrale - Inclusione del permesso di soggiorno per richiesta asilo nell'elenco
 dei titoli legittimanti per richiedere l'assegno temporaneo – Omessa previsione.**
 – Decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 (Misure urgenti in materia di assegno temporaneo
 per figli minori), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2021, n. 112, art. 1,
 [comma 1,] lettera a), numero 1)..... Pag. 64
- N. **100.** Ordinanza del Tribunale di Firenze del 5 aprile 2024
**Spese di giustizia – Spese per consulenti e ausiliari – Compensi spettanti agli interpreti e
 traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria – Previsione che,
 per le vacanze successive alla prima, stabilisce un onorario inferiore a quello previsto
 per la prima vacanza, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate
 a norma dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.**
 – Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e
 traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4, comma 2.



Spese di giustizia – Spese per consulenti e ausiliari – Misura degli onorari – Previsione che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell’art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), art. 50, comma 3.

In via subordinata: Spese di giustizia – Spese per consulenti e ausiliari – Previsione che, per le vacanze successive alla prima, stabilisce un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell’art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 – Misura degli onorari - Previsione che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell’art. 54 del medesimo d.P.R. - Limitazione, per entrambe le norme, alle ipotesi di liquidazione dell’interprete per l’attività di interpretariato svolta nell’interesse dell’imputato alloggio.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell’autorità giudiziaria), art. 4, comma 2; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), art. 50, comma 3. . . .

Pag. 69

N. 101. Ordinanza del Tribunale di Cassino del 12 aprile 2024

Processo penale - Giudizio abbreviato – Presupposti - Previsione che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell’ergastolo.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-bis, introdotto dall’art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell’ergastolo).....

Pag. 78

N. 102. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 24 maggio 2023

Reati e pene - Reati contro il patrimonio - Non punibilità e querela della persona offesa per fatti commessi a danno di congiunti - Reato di circonvenzione di persone incapaci, di cui all’art. 643 cod. pen., per fatti commessi a danno di congiunti - Denunciata limitazione, nelle ipotesi previste, della procedibilità a querela della persona offesa - Denunciata previsione della non punibilità, “in ragione del sentimento familiare”.

- Codice penale, art. 649.

Pag. 84



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 95

Sentenza 19 marzo - 30 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Riconoscimento delle peculiarità delle isole e promozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità - Istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna - Finalità - Finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna - Ricorso della Regione Sardegna - Lamentata violazione del giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.

Trasporto - Riconoscimento delle peculiarità delle isole e promozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità - Istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna - Finalità - Finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna - Modalità e criteri di utilizzo - Determinazione per mezzo di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Sardegna - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione e dell'autonomia statutaria - Non fondatezza delle questioni.

Trasporto - Riconoscimento delle peculiarità delle isole e promozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità - Istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna - Finalità - Finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna - Modalità e criteri di utilizzo - Determinazione per mezzo di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Sardegna - Lamentata irragionevolezza e violazione del principio di legalità - Non fondatezza della questione.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 494, 495 e 496.
- Costituzione, artt. 3, 23, 5, 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 7 e 8; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

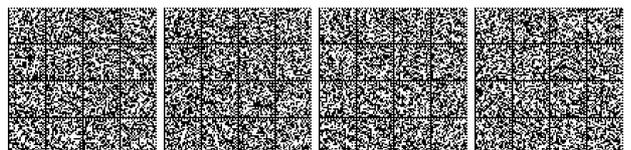
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 1, commi 494, 495 e 496, 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), promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 27 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2023.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Massimo Luciani e Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Giamario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2023 la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, 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), nella parte in cui non riconosce, nel triennio 2023-2025, alla stessa Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per il territorio regionale, per violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, del principio di «leale collaborazione» ex artt. 5 e 117 Cost., degli artt. 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost.; degli artt. 3, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), anche in relazione all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

L'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022 violerebbe altresì gli artt. 3 e 23 Cost. e il principio di legalità, in uno con quello di ragionevolezza.

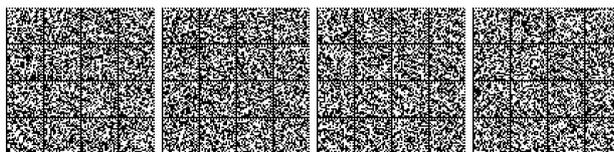
La ricorrente ritiene altresì costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 496, della legge n. 197 del 2022 - nella parte in cui non prevede che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494 siano stabilite «previa intesa con le Regioni interessate» o, in via del tutto subordinata, «sentite le Regioni interessate» - per violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 117 Cost.; dell'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

2.- Assume la difesa regionale che l'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, anzitutto, violerebbe l'art. 119 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe disatteso l'obbligo di approntare adeguate risorse per superare gli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità.

Evidenzia che la revisione costituzionale apportata con la legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2 (Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità) avrebbe riconosciuto la peculiarità delle isole e l'obbligo per lo Stato di prevedere misure effettive per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, con la conseguenza che rimedi solo formali e apparenti determinerebbero la violazione dell'art. 119 Cost.

Assume ancora la ricorrente che, tenuto conto della finalità solidaristica e perequativa dell'art. 119 Cost., tra gli enti che compongono la Repubblica non potrebbe che essere lo Stato ad assumere il compito di rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, soprattutto nei confronti di una regione, come nel caso di specie, il cui territorio insulare coincide con quello regionale. Inoltre, lo stesso art. 119 Cost., al quinto comma, attribuirebbe allo Stato il compito - sostanzialmente analogo a quello previsto nel sesto comma - di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni per promuoverne lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; per tale motivo, non potrebbe che essere lo Stato il soggetto tenuto ad attivarsi per approntare le risorse necessarie a superare lo svantaggio derivante dall'insularità.

L'illegittimità costituzionale dei commi 494 e 495 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 per violazione dell'art. 119 Cost. sarebbe desumibile da elementi sintomatici, quali: la differenza tra le somme stanziare dalla disposizione impugnata e il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione autonoma Sardegna (differenza che costituirebbe elemento sintomatico dell'irragionevolezza e dell'insufficienza dello stanziamento); l'aver stabilito l'entità delle risorse da destinare alla rimozione degli svantaggi dell'insularità senza una specifica istruttoria consensuale (o, quantomeno, partecipata).



Inoltre, evidenzia la Regione che il legislatore statale, già con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, aveva stabilito che le regolazioni economico-finanziarie dei rapporti fra lo Stato e le regioni autonome dovessero contemplare anche l'impatto della condizione di insularità, mentre un'adeguata e complessiva stima dei relativi costi e del loro impatto sull'autonomia finanziaria della Regione autonoma Sardegna non sarebbe stata ancora effettuata, né sarebbe stato ancora emanato il dPCm di cui al comma 1-*bis* dell'art. 22 della legge n. 42 del 2009, come modificato dall'art. 15 del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali) convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156.

Infine, l'accordo tra il Governo e la Regione autonoma Sardegna in materia di finanza pubblica del 14 dicembre 2021 avrebbe previsto, agli artt. 3 e 4, l'attribuzione alla Regione di un contributo, per gli anni 2021 e 2022, «a titolo di concorso alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità», insufficiente e destinato a essere integrato sulla scorta di quanto emerso dai lavori del tavolo tecnico istituito dal precedente accordo tra il Governo e la Regione autonoma Sardegna del 7 novembre 2019.

Il rapporto tra l'esigua somma stanziata nei commi impugnati e quella attribuita sulla base dei predetti accordi confermerebbe che lo Stato si sarebbe sottratto dall'obbligo costituzionale di rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità di cui all'art. 119 Cost.

2.1.- L'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 violerebbe altresì il principio di leale collaborazione sancito dagli artt. 5 e 117 Cost., in quanto il contributo previsto dalle impugnite disposizioni sarebbe stato determinato dopo che lo Stato aveva interrotto i lavori del tavolo tecnico, sottraendosi a un'istruttoria consensuale, sostanzialmente respingendo ogni tentativo collaborativo della Regione. E del resto, le suddette disposizioni non richiamano alcun momento di confronto tra lo Stato e la Regione.

2.2.- Sarebbe violato anche il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., attesa l'esiguità e l'inidoneità delle risorse previste a perseguire le finalità stabilite dallo stesso legislatore statale. La somma stanziata, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2023 e a 15 milioni di euro a decorrere dal 2024 per le regioni insulari, non potrebbe essere utilmente impiegata in un'azione di sistema per compensare lo svantaggio derivante dall'insularità (anche solo per l'ambito del trasporto aereo), pur volendo sommare tali importi al contributo di 100 milioni di euro previsto dall'accordo tra il Governo e la Regione autonoma Sardegna in materia di finanza pubblica del 14 dicembre 2021.

L'insufficienza degli stanziamenti si coglierebbe anche in ragione degli attuali costi per il finanziamento degli obblighi di servizio pubblico per il collegamento aereo, la cui stima finanziaria annua, secondo i calcoli dell'Assessorato ai trasporti della Regione autonoma Sardegna, indicherebbe un fabbisogno che oscilla tra i 170 e i 200 milioni di euro.

In ogni caso, rimarrebbe inattuabile la finalità indicata dalla legge statale di «garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei [...] da e per la Sardegna» a tutela della «mobilità dei cittadini residenti nel territorio [...] della Sardegna» (sul punto viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 6 del 2019).

2.3.- L'esiguità delle risorse previste dai commi 494 e 495 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 ridonderebbe nella lesione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale. La Regione subirebbe lo svantaggio derivante dall'insularità sia in termini di costi, sia in termini di minore gettito erariale provocato dalla depressione del reddito prodotto sul territorio regionale.

2.4.- L'insufficienza delle risorse stanziate dalle disposizioni impuginate comporterebbe anche l'irragionevole compressione della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «grandi reti di trasporto e di navigazione». La difesa regionale lamenta un pregiudizio nell'esercizio della competenza legislativa nelle predette materie in conseguenza del mancato stanziamento delle risorse necessarie a far fronte agli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità, che influirebbe direttamente sulle indicate materie.

2.5.- L'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 inciderebbe altresì negativamente sulla competenza legislativa primaria in materia di «turismo [e] industria alberghiera» ex art. 3, primo comma, lettera *p*), dello statuto speciale, direttamente incisa dagli interventi in materia di trasporto e continuità territoriale.

2.6.- L'art. 3 dello statuto della Regione autonoma Sardegna sarebbe violato dalle disposizioni impuginate anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 - il quale prevede che «[a]lla regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale»: in forza del cosiddetto «principio del parallelismo», ex art. 6 dello statuto speciale, la devoluzione di competenze amministrative comporterebbe anche la correlata competenza legislativa (sul punto è richiamata la sentenza di questa Corte n. 51 del 2006).



2.7.- Per lo stesso motivo, i predetti commi 494 e 495 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 violerebbero l'art. 116 Cost., avendo determinato lo svilimento della sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni a statuto speciale.

2.8.- Le disposizioni indicate si porrebbero in contrasto con gli artt. 81 e 136 Cost., anche in riferimento al principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 117 Cost.

In particolare, sarebbe violato l'art. 81 Cost., in quanto il legislatore statale si sarebbe sottratto all'obbligo di disporre a un prioritario intervento finanziario in ossequio al principio di equilibrio dinamico di bilancio (è richiamata sul punto ancora la sentenza n. 6 del 2019).

Le medesime disposizioni avrebbero poi sostanzialmente protrato l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 6 del 2019 (sono citate le sentenze di questa Corte n. 215 del 2021 e n. 252 del 2017), ponendosi così in contrasto con l'art. 136 Cost.

Gli impugnati commi 494 e 495 violerebbero, infine, il principio di leale collaborazione per essersi il legislatore statale discostato dal punto di equilibrio negli interessi e nelle attribuzioni costituzionali delle parti elaborato dalla giurisprudenza costituzionale.

3.- La ricorrente lamenta inoltre la violazione dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022 in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. per lesione del principio di legalità, in uno con quello di ragionevolezza.

In primo luogo, sarebbero state parificate situazioni e circostanze oggettivamente diverse, senza offrire alcun criterio ragionevole e proporzionato per il distinto trattamento delle due Regioni insulari, le quali rappresenterebbero realtà differenti quanto a estensione territoriale, popolazione e distanza dalle aree più sviluppate del Paese, presentando caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali del tutto specifiche.

Inoltre, il legislatore statale avrebbe stanziato il fondo senza delimitare adeguatamente la discrezionalità dell'amministrazione ai fini del riparto del finanziamento tra le due circoscrizioni regionali. Sotto questo profilo, la ricorrente richiama l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui la riserva di legge contenuta nell'art. 23 Cost. avrebbe carattere "relativo", cosicché la legge non potrebbe limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una "norma in bianco", dovendo invece individuare «sufficienti criteri direttivi e traccia[re] le linee generali della disciplina» (è citata la sentenza di questa Corte n. 269 del 2017).

Non sarebbe dunque sufficiente che il legislatore individui la finalità del contributo tramite «un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa» (è richiamata ancora la sentenza n. 269 del 2017).

L'impiego del contributo previsto dalle disposizioni in esame sarebbe, ad avviso della ricorrente, sostanzialmente rimesso all'arbitrio del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che dovrebbe rispettare un solo limite: impiegarlo per il trasporto aereo da e per la Sardegna e da e per la Sicilia.

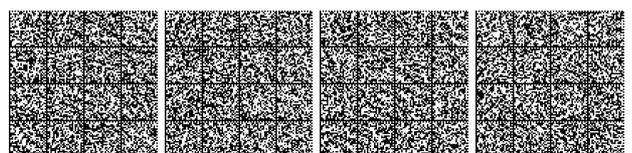
4.- La ricorrente lamenta, infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 496, della legge n. 197 del 2022 per violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 117 Cost., e degli artt. 117, terzo comma, Cost., 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

4.1.- Tale disposizione attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la competenza a stabilire modalità e criteri per l'utilizzo del fondo introdotto dal comma 494 impugnato, prevedendo che tale competenza sia esercitata, lamenta la ricorrente, senza alcuna forma di suo coinvolgimento, né delle regioni interessate, estromettendole dal relativo processo decisionale. In tal modo il comma 496 si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 117 Cost.

4.2.- L'impugnato comma 496, interseccherebbe, anzitutto, la competenza legislativa concorrente della Regione autonoma Sardegna nelle materie «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «porti e aeroporti civili», violando l'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla Regione ricorrente ex art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

4.3.- La stessa disposizione impatterebbe, altresì, sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, e su competenze primarie direttamente incise dalla disciplina del servizio di trasporto aereo, come quelle in materia di «turismo [e] industria alberghiera» (art. 3, primo comma, lettera p, dello statuto di autonomia), nonché sulla competenza amministrativa attribuita dallo Stato alla Regione con l'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 nella materia «continuità territoriale», che, in virtù dell'art. 6 dello statuto speciale, comporterebbe anche la titolarità della correlata competenza legislativa.

Si sarebbe dunque in presenza di una concorrenza di competenze statali e regionali per cui dovrebbero essere garantite adeguate forme di coinvolgimento a salvaguardia delle competenze regionali incise.



Il coinvolgimento della Regione sarebbe necessario anche ove si ammettesse che la disciplina in esame trovi giustificazione nell'attrazione in sussidiarietà, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Anche nella suddetta ipotesi, il legislatore statale non avrebbe potuto sottrarsi all'obbligo di coinvolgere la Regione autonoma Sardegna, nella forma dell'intesa, e nel rispetto del principio di leale collaborazione, soprattutto in considerazione del fatto che criteri e modalità di ripartizione del fondo sono demandate a un decreto ministeriale.

In via subordinata, ove si ritenesse non necessaria la previsione dell'intesa, il coinvolgimento delle regioni interessate dovrebbe essere garantito almeno nella forma del parere.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Premette l'Avvocatura che la condizione di insularità sarebbe stata affrontata nell'ambito del tavolo tecnico istituito in attuazione degli accordi in materia di finanza pubblica del 7 novembre 2019 e del 14 dicembre 2021, prendendo in considerazione sia il ritardo della dotazione infrastrutturale, sia la compensazione degli extra costi permanenti sostenuti dai cittadini sardi e dalle imprese, a causa della discontinuità territoriale della Regione.

Per il finanziamento delle infrastrutture necessarie ad attuare il divario infrastrutturale era istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il Fondo perequativo infrastrutturale, con una dotazione complessiva di 4,6 miliardi di euro per gli anni dal 2022 al 2033 (100 milioni di euro per il 2022, 300 milioni di euro per ciascun anno dal 2023 al 2027, 500 milioni di euro per ciascun anno dal 2028 al 2033).

Oltre al Fondo perequativo infrastrutturale sarebbero stati predisposti anche altri strumenti finanziari in aggiunta alle risorse ordinariamente stanziare nel bilancio dello Stato: il Piano nazionale di ripresa e resilienza, il Piano nazionale complementare, il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), i fondi strutturali europei (in particolare, il Fondo europeo di sviluppo regionale). Gli interventi previsti dall'art. 1, commi da 494 a 496, della legge n. 197 del 2022, oggetto di impugnativa, avrebbero previsto un contributo aggiuntivo facente parte di un insieme di azioni finalizzate alla perequazione infrastrutturale.

La difesa statale osserva inoltre, in relazione al quantum dello stanziamento, che l'intervento normativo in oggetto riguarderebbe il solo settore del trasporto aereo, cosicché la valutazione di adeguatezza dovrebbe essere riferita alla specifica finalità del fondo e tenendo conto dell'intero ammontare dei trasferimenti a sostegno dell'isola.

Peraltro, con riguardo allo specifico settore del trasporto aereo, i fondi di cui all'impugnato comma 494 non costituirebbero le uniche risorse statali trasferite alla Regione, in quanto il legislatore statale avrebbe previsto, in varie occasioni, diversi finanziamenti per gli oneri di servizio pubblico sardi.

Con il decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185 (Misure urgenti per interventi nel territorio), convertito, con modificazioni, in legge 22 gennaio 2016, n. 9, è stato previsto, all'art. 10, uno stanziamento di 30 milioni di euro per il 2015 al fine di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei e, con la delibera CIPE n. 54 del 1° dicembre 2016, sono state destinate alla Regione risorse pari a 90 milioni di euro per sostenere gli oneri del servizio pubblico sulle rotte sarde.

Inoltre, il legislatore statale, nel prevedere il trasferimento in capo alla Regione delle funzioni relative alla continuità territoriale, avrebbe stabilito con l'art. 1, comma 840, della legge n. 296 del 2006, che i relativi oneri sarebbero posti a carico dello Stato per gli anni 2007, 2008 e 2009, e solo a partire dall'annualità 2010 a carico della Regione.

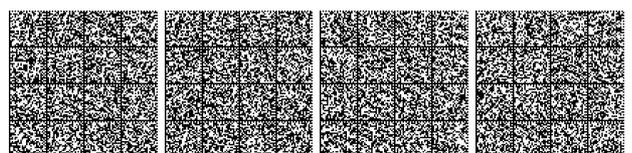
Quanto evidenziato consentirebbe di superare le censure di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate sotto i diversi profili dedotti dalla ricorrente, per non aver considerato la parzialità dell'intervento ivi previsto.

La difesa statale ritiene inoltre inconfidente il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 6 del 2019, in quanto la fattispecie ivi esaminata era diversa da quella odierna.

Quanto, infine, alle censure di illegittimità costituzionale del comma 496 per violazione del principio di leale collaborazione, l'Avvocatura generale osserva che, nell'approntare lo schema del decreto di ripartizione delle risorse, sarebbero state sentite le regioni interessate e, pertanto, la violazione del principio di leale collaborazione non sarebbe ravvisabile.

La partecipazione delle regioni nel procedimento relativo all'emanazione del decreto attuativo consentirebbe di superare anche le censure di irragionevolezza della disciplina in relazione alla mancata individuazione dei criteri per differenziare le destinatarie del contributo.

6.- L'associazione "per l'Insularità" ha depositato, in qualità di amicus curiae, opinione scritta - ammessa con decreto presidenziale del 13 febbraio 2024 - nella quale è stata evidenziata la necessità che lo Stato destini risorse adeguate per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per le Regioni insulari e che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494 siano stabilite «previa intesa con le Regioni interessate» o in via del tutto subordinata «sentite le Regioni interessate».



L'associazione ricalca gli argomenti della ricorrente e sollecita la Corte a sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 806 e 807, della legge n. 197 del 2022 - nella parte in cui, nell'istituire il «[f]ondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità» (art. 1, comma 806), non riconosce alla Regione Siciliana, come alla Regione autonoma Sardegna, adeguate risorse per garantire l'avvio della rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità (art. 119, sesto comma, Cost.) - e dell'art. 11 della legge n. 197 del 2022, e della relativa Tabella A), *in parte qua*, per violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e degli artt. 81, 117, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., in relazione al principio di coesione di cui agli artt. 174, 175 e 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché degli artt. 14, 17, 36 e 38 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello lo statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

7.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la ricorrente ha ribadito le conclusioni già rassegnate e ha replicato alle argomentazioni della parte resistente.

La difesa regionale ha fatto presente che, nelle more del giudizio, è intervenuto l'art. 7-*quater*, comma 1, della legge 27 novembre 2023, n. 170 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132), il quale prevede che «[i]l fondo di cui all'articolo 1, comma 494, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è rifinanziato nella misura di 8 milioni di euro per l'anno 2023».

Ha poi precisato che, con decreto del 26 settembre 2023, n. 241 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stati stabiliti le modalità e i criteri di utilizzo del fondo di cui all'art. 1, commi 494, 495 e 496 della legge n. 197 del 2022, e che nell'adozione di detto decreto sono state sentite le Regioni interessate. La stessa difesa ritiene, tuttavia, che il fatto che vi sia stata una prassi virtuosa di interlocuzione tra le parti non sanerebbe il vizio delle disposizioni impugnate, al quale si potrebbe porre rimedio solo con una sentenza "additiva di meccanismo", atta a ricondurre l'impiego del fondo sui binari del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Ad avviso della Regione, inoltre, la previsione del fondo non costituirebbe esecuzione degli accordi bilaterali Stato-Regione autonoma Sardegna in merito al superamento degli svantaggi relativi all'insularità (ai sensi dell'art. 1, comma 867, della legge n. 160 del 2019), né rappresenterebbe uno strumento di attuazione del novellato art. 119 Cost.

La ricorrente ha infine evidenziato, con riferimento alla delibera CIPE n. 54 del 2016 relativa ai FSC 2014-2020, che le risorse stanziare non coprirebbero l'intero fabbisogno della continuità territoriale aerea. Tale delibera avrebbe ad oggetto solamente gli oneri del servizio pubblico dei vettori del settore aereo, e comunque il riparto del FSC non potrebbe rappresentare uno strumento normativo idoneo a dare attuazione all'art. 119 Cost., in quanto difetterebbe di una precisa previsione di legge che renda obbligatoria tale linea d'intervento e che imponga al CIPE di stanziare risorse adeguate.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, in riferimento a plurimi parametri costituzionali, suddividendole in tre gruppi.

Il comma 494 stabilisce che: «[i]n attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024».

Il comma 495 stabilisce che: «[i]l fondo di cui al comma 494 è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

Il comma 496 prevede che: «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494».

1.1.- Il primo gruppo di censure riguarda l'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 ai sensi dei quali, ad avviso della ricorrente, per il triennio 2023-2025, non sarebbero riconosciute alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, così determinando la violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., del principio di «leale collaborazione» ex artt. 5 e 117 Cost., degli artt. 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost., nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.



1.2.- Il secondo gruppo di censure riguarda l'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022 per violazione degli artt. 3 e 23 Cost., con riguardo ai principi di legalità e di ragionevolezza.

1.3.- Il terzo gruppo di censure è rivolto all'art. 1, comma 496, della medesima legge, nella parte in cui non prevede che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo siano stabiliti «previa intesa con le Regioni interessate» o, in via subordinata, «sentite le Regioni interessate», violando in tal modo il principio di «leale collaborazione» di cui agli artt. 5 e 117 Cost.; l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché gli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

Prima di procedere all'esame delle singole censure occorre precisare che la ricorrente non chiede la caducazione delle disposizioni impugnate bensì invoca una pronuncia additiva, che imponga al legislatore statale di riconoscere alla Regione adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna e di prevedere il suo coinvolgimento al fine di stabilire i criteri di ripartizione delle risorse.

2.- L'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 violerebbe anzitutto l'art. 119 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe disatteso l'obbligo di approntare risorse adeguate per superare gli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità.

La ricorrente sostiene che l'illegittimità costituzionale dei predetti commi per violazione dell'art. 119 Cost. sarebbe desumibile da elementi sintomatici, quali la differenza tra le somme stanziata dalle disposizioni impugnate e il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione autonoma della Sardegna nonché la determinazione dell'ammontare del contributo senza una specifica istruttoria, consensuale o partecipata, volta a stabilire l'entità delle risorse necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

2.1.- La ricorrente afferma, altresì, che l'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 violerebbe il principio di leale collaborazione sancito dagli artt. 5 e 117 Cost. in quanto il contributo ivi previsto sarebbe stato determinato senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni interessate.

2.2.- Le disposizioni in esame violerebbero anche il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. in quanto l'esiguità del contributo e la sua conseguente inidoneità, rispetto alle effettive necessità per sostenere il sistema economico-sociale sardo, si tradurrebbero nella non ragionevolezza della stessa normativa. Tale vizio si coglierebbe anche in forza della contraddittorietà tra gli stanziamenti e la specifica finalità indicata dalla legge di «garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei [...] da e per la Sardegna» a tutela della «mobilità dei cittadini residenti nel territorio».

2.3.- L'esiguità delle risorse approntate dalle disposizioni impugnate ridonderebbe altresì sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, in quanto la Regione subirebbe gli effetti negativi relativi agli svantaggi derivanti dall'insularità, sia in termini di costi sopportati per sopperire a tali svantaggi, sia in termini di minore gettito erariale derivante dagli effetti di depressione del reddito prodotto sul territorio regionale, che comporterebbero una minore compartecipazione alle entrate erariali.

2.4.- L'insufficienza delle risorse stanziata dalle predette disposizioni comporterebbe anche una non ragionevole compressione della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «grandi reti di trasporto e di navigazione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. La Regione lamenta un pregiudizio nell'esercizio della competenza legislativa nelle predette materie derivante dal fatto che lo Stato non avrebbe provveduto a stanziare le risorse necessarie a far fronte agli svantaggi conseguenti alla condizione di insularità.

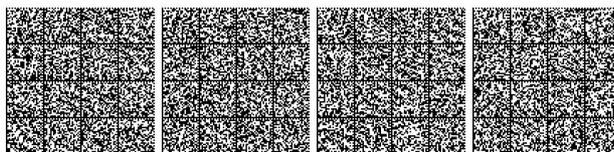
2.5.- L'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 inciderebbe altresì sulla competenza legislativa primaria nella materia «turismo e industria alberghiera» di cui all'art. 3, primo comma, lettera p), dello statuto speciale. Le disposizioni impugnate inciderebbero inoltre sulla competenza amministrativa attribuita alla Regione dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 nella materia «continuità territoriale» e sulla relativa potestà legislativa regionale in forza del cosiddetto «principio del parallelismo» di cui all'art. 6 dello statuto speciale.

2.6.- Sarebbe violato anche l'art. 116 Cost., in quanto la normativa in esame determinerebbe uno svilimento della sfera di autonomia costituzionale riconosciuta alla Regione dallo statuto speciale.

2.7.- L'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 violerebbe, altresì, gli artt. 81 e 136 Cost., anche in riferimento al principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 117 Cost.

Quanto all'art. 81 Cost., il precetto costituzionale sarebbe violato perché il legislatore statale si sarebbe sottratto all'obbligo di disporre un prioritario intervento finanziario in ossequio al principio di equilibrio dinamico di bilancio.

Con riferimento all'art. 136 Cost., la Regione lamenta il mancato adempimento di quanto stabilito nella sentenza di questa Corte n. 6 del 2019 con la quale era stato imposto allo Stato di procedere a una ragionevole e proporzionata quantificazione degli oneri derivanti dallo svantaggio per il regime di insularità al fine di dare sollecita applicazione alle disposizioni statutarie e costituzionali che garantiscono l'autonomia della ricorrente. Le disposizioni in esame determinerebbero la violazione del giudicato costituzionale, avendo sostanzialmente protrato l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima.



3.- La Regione autonoma Sardegna ha impugnato inoltre l'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, per violazione degli artt. 3 e 23 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza e legalità.

Asserisce la ricorrente che, in primo luogo, con i commi impugnati sarebbero state parificate situazioni e circostanze oggettivamente diverse senza offrire alcun criterio ragionevole e proporzionato per il distinto trattamento delle due Regioni insulari, le quali rappresenterebbero realtà differenti quanto all'estensione territoriale, alla popolazione e alla distanza dalle aree più sviluppate del Paese e presenterebbero caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali del tutto specifiche.

Inoltre, il legislatore statale, con le disposizioni impugnite, non avrebbe delimitato adeguatamente la discrezionalità dell'amministrazione circa il riparto del finanziamento tra le due circoscrizioni regionali. Su questo specifico aspetto la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la riserva di legge ex art. 23 Cost. avrebbe carattere "relativo" e la legge non potrebbe limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una "norma in bianco", dovendo invece individuare sufficienti criteri direttivi e tracciare le linee generali della disciplina (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 269 del 2017).

4.- La Regione autonoma Sardegna ha impugnato infine l'art. 1, comma 496, della legge n. 197 del 2022 per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost. nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

4.1.- L'art. 1, comma 496, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e della finanze, la competenza a stabilire modalità e criteri per l'utilizzo del fondo introdotto dal comma 494, prevedendo che tale competenza sia esercitata senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni interessate ed estromettendo quindi la Regione ricorrente dal relativo processo decisionale in violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 117 Cost.

4.2.- Il comma 496, inoltre, omettendo di fornire qualsiasi indicazione sulla ripartizione delle somme tra la Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna e sulle modalità del loro impiego intersecherebbe la competenza legislativa concorrente della ricorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «porti e aeroporti civili», tutte presidiate dall'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla medesima Regione ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

4.3.- La disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale.

Sostiene la difesa regionale, con riguardo alle risorse stanziare ai sensi del novellato art. 119 Cost., che gli squilibri dovuti alla condizione d'insularità dovrebbero essere tenuti in debito conto nella determinazione degli spazi finanziari da riconoscere alla Regione nell'ambito delle regolazioni economico-finanziarie con lo Stato, con il coinvolgimento dell'ente territoriale.

4.4.- Da ultimo, la Regione autonoma Sardegna afferma che la disposizione in esame violerebbe la propria competenza legislativa nella materia «turismo [e] industria alberghiera» (art. 3, primo comma, lettera p, dello statuto di autonomia), direttamente incisa dalla disciplina del servizio di trasporto aereo, e quella nella materia «continuità territoriale» attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, per effetto del principio del parallelismo sancito dall'art. 6 dello statuto speciale.

5.- In via preliminare occorre valutare l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale alla luce della giurisprudenza di questa Corte.

5.1.- La censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 in riferimento all'art. 119 Cost., anche in relazione all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, è inammissibile per insufficiente motivazione.

La Regione si limita ad affermare genericamente che il legislatore statale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, avrebbe dovuto contemplare l'impatto della propria condizione insulare oltre che quella della Regione Siciliana mentre lo Stato si sarebbe sottratto «arbitrariamente agli obblighi derivanti dall'art. 119 Cost.», in quanto una stima complessiva dei costi e dei loro effetti sull'autonomia finanziaria della ricorrente non sarebbe stata ancora effettuata e le risorse stanziare dalle disposizioni impugnite non sarebbero sufficienti né adeguate.

La ricorrente, tuttavia, non fornisce una compiuta dimostrazione del pregiudizio patito. In particolare, non considera il complesso dei contributi e dei finanziamenti disposti dalla legislazione statale per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità e neppure tiene conto che il fondo e le risorse di cui ai commi 494 e 495 sono destinati unicamente al finanziamento di interventi per la mobilità aerea dei cittadini residenti nel territorio siciliano e sardo.

Questa Corte è costante nel ritenere che sul ricorrente grava l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato ritenendo quindi inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si denunci la violazione dell'autonomia finanziaria e i principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite (in tal senso, sentenze n. 63 del 2024, n. 83 del 2019 e n. 5 del 2018).



La genericità e l'insufficienza della motivazione circa l'asserito contrasto delle disposizioni impugnate con i parametri evocati comporta, per costante orientamento di questa Corte, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 171 del 2021).

5.2.- Anche la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 in riferimento al principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost. si palesa inammissibile per carente ricostruzione del quadro normativo (sentenza n. 84 del 2022).

La Regione, difatti, nel lamentare l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate non fornisce una completa ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento, in particolare, come evidenziato dalla difesa statale, non considera che, per il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, determinato anche dall'insularità, sono previste, oltre a quelle attribuite dalle disposizioni impugnate, ulteriori risorse quali, tra le altre, quelle stanziare nel Fondo perequativo infrastrutturale, nel Piano nazionale complementare, nel Fondo per lo sviluppo e la coesione, nei Fondi strutturali europei e nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Alla luce dell'esigenza - più volte ribadita da questa Corte (tra le altre, sentenze n. n. 83 del 2019 e n. 205 del 2016) - di non considerare gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario, la lacunosa ricostruzione del composito quadro normativo e del complesso dei contributi e finanziamenti previsti dalla normativa statale determina l'inammissibilità della questione (*ex multis*, sentenza n. 63 del 2024).

5.3.- Anche le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 3, primo comma, lettera p), 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, sono inammissibili per carenza di motivazione.

La Regione non motiva in alcun modo la lesione dei parametri costituzionali evocati limitandosi ad affermare in modo generico e assertivo che le disposizioni in esame violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. per irragionevole compressione della competenza legislativa concorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «grandi reti di trasporto e di navigazione», nonché della sfera di autonomia regionale garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e della competenza legislativa primaria nella materia «turismo [e] industria alberghiera» di cui all'art. 3, primo comma, lettera p), dello statuto di autonomia, altresì per violazione delle competenze nella materia «continuità territoriale» attribuite alla Regione dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 6 dello statuto speciale.

In conseguenza della genericità e insufficiente motivazione circa l'asserito contrasto delle disposizioni impugnate con i parametri evocati, anche queste censure, alla luce della già richiamata giurisprudenza costituzionale, sono inammissibili (sentenze n. 68 del 2024 e n. 217 del 2022).

5.4.- Considerazioni analoghe valgono per la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, in riferimento all'art. 116 Cost., per violazione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni a statuto speciale.

Anche con riguardo a questa censura la ricorrente si limita ad affermare che le disposizioni impugnate violerebbero la propria sfera di autonomia, senza tuttavia fornire adeguata motivazione e soprattutto senza spiegare in che modo l'attribuzione delle risorse prevista dalle disposizioni impugnate possa inficiare l'autonomia della Regione a statuto speciale.

La genericità e insufficienza della motivazione sull'asserita violazione del parametro costituzionale evocato determina l'inammissibilità della censura.

5.5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 promossa in riferimento all'art. 81 Cost. con riguardo al principio di equilibrio del bilancio è anch'essa inammissibile.

La Regione si limita ad affermare che il legislatore statale si sarebbe «sottratto all'obbligo di disporre un prioritario intervento finanziario in ossequio al principio di equilibrio dinamico di bilancio», senza chiarire in che modo le risorse attribuite dalle disposizioni impugnate possano determinare la violazione dell'evocato parametro costituzionale.

La censura non raggiunge la «soglia minima di chiarezza e di completezza» e pertanto deve essere dichiarata inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2022, n. 176, n. 95, n. 52 e n. 42 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2023).

6.- Ciò posto, nel procedere ad esaminare il merito delle restanti censure, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni di legittimità costituzionale da affrontare (sentenze n. 120 del 2022, n. 260 del 2021, n. 246 del 2020 e n. 258 del 2019), ritiene di valutare primariamente quella promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale formatosi nella sentenza n. 6 del 2019. Tale censura, infatti, «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre» in quanto «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenze n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).



Nel merito la questione di legittimità costituzionale non è fondata.

Sin da epoca risalente, la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di sottolineare il significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost., sulla quale poggia il sistema delle garanzie costituzionali in quanto toglie immediatamente efficacia alla norma costituzionalmente illegittima (*ex plurimis*, sentenza n. 57 del 2019).

Nel chiarire la portata dell'art. 136, primo comma, Cost., questa Corte ha affermato che la violazione del giudicato costituzionale sussiste non solo laddove il legislatore intenda direttamente ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima, ma ogniqualvolta una disposizione di legge intenda mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale. Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando è adottata una disposizione che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti (*ex multis*, sentenza n. 256 del 2020).

Difatti, l'efficacia preclusiva, nei confronti del legislatore, del giudicato costituzionale riguarda ogni disposizione che intenda mantenere in piedi o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale, ovvero che ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenze n. 57 del 2019 e n. 5 del 2017).

Nel caso deciso con la predetta sentenza n. 6 del 2019, l'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per consentire una fisiologica programmazione delle funzioni regionali.

Con le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità nell'odierno giudizio, il legislatore statale ha invece previsto l'attribuzione di risorse destinate a un limitato intervento settoriale nel campo del trasporto aereo; intervento che peraltro si aggiunge ad altre misure (Fondo perequativo infrastrutturale, Piano nazionale complementare, Fondo per lo sviluppo e la coesione, Fondi strutturali europei, Piano nazionale di ripresa e resilienza) finalizzate alla rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità.

Non vi è dunque una «mera riproduzione» della normativa dichiarata costituzionalmente illegittima e neppure la realizzazione, in modo indiretto, di esiti corrispondenti (*ex multis* sentenza n. 250 del 2017), e pertanto le disposizioni in esame non risultano lesive del giudicato costituzionale.

7.- Vanno ora prese in esame le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., con riguardo al principio di «leale collaborazione», e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.

Le questioni non sono fondate.

La ricorrente ha impugnato le disposizioni in esame nella parte in cui non prevedono il coinvolgimento della Regione nella determinazione del quantum da attribuire e nella definizione dei criteri e delle modalità di erogazione del contributo.

Questa Corte ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nelle ipotesi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incida su materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente.

È stato altresì specificato che la necessità del parere o dell'intesa si ravvisa principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenze n. 114 del 2022 e n. 71 del 2018; in senso analogo, sentenze n. n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, n. 74 e n. 72 del 2019 e n. 185 del 2018); in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022, n. 71 e n. 61 del 2018).

Nelle predette ipotesi, ai fini della salvaguardia delle competenze regionali, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 179, n. 123 e n. 114 del 2022).



La ricorrente sostiene che le disposizioni in esame inciderebbero sulla competenza legislativa concorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «porti e aeroporti civili», oltre che sull'autonomia finanziaria regionale garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e sulle competenze primarie connesse alla disciplina del servizio di trasporto aereo, come «turismo [e] industria alberghiera» (art. 3, primo comma, lettera p, dello statuto di autonomia). La normativa in esame inciderebbe, inoltre, su competenze amministrative che lo Stato, con l'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, ha attribuito alla medesima Regione nella materia «continuità territoriale»; competenza, quest'ultima, che, in virtù dell'art. 6 dello statuto speciale, comporterebbe la titolarità della correlata competenza legislativa, la quale sarebbe egualmente incisa dalle disposizioni impugnate.

7.1.- Al fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto a quale ambito materiale afferisce il fondo, la cui natura va esaminata con riguardo «all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità» della norma che lo prevede (sentenze n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019).

Nella fattispecie in esame, la finalità del fondo è quella di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna; la *ratio* della normativa impugnata consiste nel riconoscimento della peculiarità delle isole e nella promozione delle misure per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; l'oggetto riguarda il finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio delle due isole.

A ben vedere, l'intervento finanziario delineato dall'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, si configura come un intervento statale "speciale", finalizzato a promuovere la riduzione degli svantaggi derivanti dall'insularità ai sensi dell'art. 119 Cost., da inquadrare nell'ambito di "aiuti sociali", ai sensi dell'art. 107, paragrafo 2, lettera a), TFUE - il quale stabilisce che sono compatibili con il mercato interno gli aiuti concessi dagli Stati a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti - e dell'art. 51 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE da attuare attraverso un contributo sul prezzo del biglietto, fino ad esaurimento delle risorse finanziarie disponibili, per le rotte di collegamento tra gli aeroporti situati in Sicilia e in Sardegna e gli aeroporti situati all'interno dello spazio economico europeo, a favore dei soggetti residenti nei territori delle due regioni che maggiormente subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità.

È questo, dunque, il contesto in cui devono essere considerate le disposizioni impugnate. Si tratta di interventi riconducibili a una duplice direttrice: a) promuovere, nell'ambito degli aiuti di Stato compatibili con il diritto dell'Unione europea, misure finalizzate a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; b) attribuire, nell'ambito di tali misure, un contributo per la mobilità aerea dei cittadini residenti nelle due isole che maggiormente subiscono detti svantaggi.

7.2.- Tanto premesso, le questioni promosse nei confronti dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, non sono fondate.

Il finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate - che consiste in un contributo sul prezzo del biglietto che i cittadini residenti nel territorio siciliano e sardo sostengono per i collegamenti aerei tra aeroporti situati nelle due regioni e aeroporti situati all'interno dello Spazio economico europeo - è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), nella materia «perequazione delle risorse finanziarie». L'intervento statale pertanto non incide sulle competenze regionali evocate dalla ricorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «porti e aeroporti civili», «turismo [e] industria alberghiera» e neppure incide sull'autonomia finanziaria della Regione.

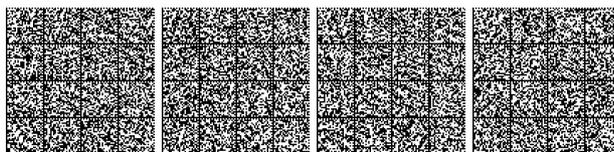
Da ciò discende che, non sussistendo, in relazione alle disposizioni impugnate, quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali (sentenza n. 78 del 2020) che in altre occasioni ha condotto questa Corte ad affermare la necessità della leale collaborazione, risulta non fondata la censura svolta in tal senso dalla Regione.

Pertanto, nelle premesse del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 241 del 2023 di attuazione delle disposizioni impugnate, si dà atto che le determinazioni assunte sono state adottate con il coinvolgimento della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna.

Non è quindi ravvisabile la violazione del principio di leale collaborazione e va pertanto dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022.

8.- L'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022 è stato impugnato anche in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. con riguardo al principio di legalità, in uno con quello di ragionevolezza.

Occorre pertanto verificare se sia irragionevole l'istituzione di un fondo da destinare al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sardegna e della Sicilia, tenuto conto che la definizione dei criteri di ripartizione delle risorse è effettuata con decreto interministeriale.



Con riguardo al principio di ragionevolezza va innanzitutto ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità, in relazione al quale, per valutare la legittimità costituzionale di una legge, è necessario svolgere un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 86 del 2017).

Il principio di ragionevolezza, per costante giurisprudenza di questa Corte, risulta leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. Tuttavia, non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità, consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere che, quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o l'iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2022, n. 6 del 2019 e n. 86 del 2017).

Per le disposizioni di cui ai commi 494, 495 e 496 non è ravvisabile alcuna intrinseca contraddittorietà tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore - «riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità» - e l'istituzione di un fondo «per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna», destinato «al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

Con riguardo all'asserita violazione del principio di legalità, posto che è inconferente il riferimento all'art. 23 Cost., non può essere condiviso quanto sostiene la ricorrente, secondo cui le disposizioni in esame avrebbero conferito al Governo un potere regolativo con una norma "in bianco".

Le disposizioni impugnate non sono composte da un precetto indeterminato, avendo il legislatore statale specificato in modo chiaro e preciso le finalità del fondo (interventi per la mobilità aerea), l'ammontare delle risorse da destinare agli obiettivi predefiniti, i soggetti destinatari dei contributi (i cittadini residenti nelle due Regioni insulari) e lo strumento attraverso il quale devono essere stabiliti i criteri e le modalità di assegnazione delle risorse (decreto interministeriale).

Anche sotto questo profilo, dunque, la questione di legittimità costituzionale non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, 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), promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, in relazione all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, promossa, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 3, primo comma, lettera p), 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Regione Sardegna), anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 116 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;



5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 136 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost., con riguardo al principio di leale collaborazione, e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, promossa in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240095

N. 96

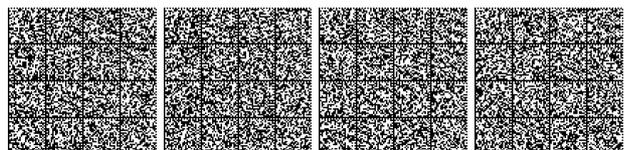
Sentenza 9 maggio - 3 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Riforma, tramite decreto delegato, del processo di cognizione di primo grado - Nuova fase introduttiva e di trattazione - Verifiche preliminari del giudice sulla regolarità del contraddittorio - Anticipazione al decreto di fissazione dell'udienza (rispetto all'udienza di prima comparizione), con possibilità di adottare i provvedimenti necessari nonché indicare alle parti le questioni rilevabili d'ufficio di cui ritiene opportuna la trattazione - Denunciato eccesso di delega e disparità di trattamento - Non fondatezza delle questioni.

Processo civile - Riforma del processo di cognizione di primo grado - Nuova fase introduttiva e di trattazione - Verifiche preliminari del giudice sulla regolarità del contraddittorio - Anticipazione al decreto di fissazione dell'udienza (rispetto all'udienza di prima comparizione), con possibilità di adottare i provvedimenti necessari nonché indicare alle parti le questioni rilevabili d'ufficio di cui ritiene opportuna la trattazione - Denunciata violazione del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Codice di procedura civile, art. 171-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76 e 77.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Franco MODUGNO;

Giudici :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. 171-*bis* del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra L. V. e A. K. I., società sportiva dilettantistica a responsabilità limitata, con ordinanza del 23 settembre 2023, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 16 aprile 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2024.

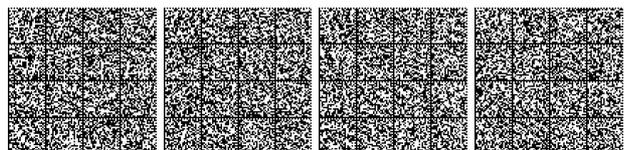
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 settembre 2023 (r.o. n. 150 del 2023), il Tribunale ordinario di Verona, sezione prima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 171-*bis* del codice di procedura civile in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 della Costituzione.

Il giudice rimettente riferisce che nell'ambito di un processo ordinario di cognizione era stata convenuta in giudizio una società sportiva dilettantistica per ottenere, in via principale, ai sensi degli artt. 2050 e 2051 del codice civile, o in subordine in forza dell'art. 1218 cod. civ., il risarcimento dei danni subiti dalla parte attrice in conseguenza di un sinistro avvenuto presso il kartodromo gestito dalla convenuta.

Riferisce ancora il rimettente che la società, nel costituirsi in giudizio, oltre a contestare la domanda proposta sia in relazione all'an che al quantum, deduceva che, al momento del tesseramento, ai clienti è rilasciata un'assicurazione per la tutela dei danni eventualmente occorsi nelle attività svolte nel kartodromo, contratta con la compagnia UnipolSai, che doveva di qui essere considerata unico soggetto legittimato passivo rispetto alla pretesa spiegata in giudizio dall'attrice.

Il Tribunale evidenzia, in punto di rilevanza, che l'atto di citazione è stato notificato in data 6 giugno 2023, sicché trova applicazione la disciplina dettata dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), che ha modificato il rito ordinario di cognizione, introducendo, tra l'altro, il censurato art. 171-*bis* cod. proc. civ., che impone al giudice di pronunciare, entro quindici giorni dalla scadenza del termine per la costituzione del convenuto, il decreto di fissazione dell'udienza. Mediante tale decreto il giudice, da un lato, verifica la regolarità del contraddittorio e pronuncia, ove occorra, i provvedimenti di cui agli artt. 102, secondo comma, 107, 164, secondo, terzo, quinto e sesto comma, 167, secondo e terzo comma, 171, terzo comma, 182, 269, secondo comma, 291 e 292 cod. proc. civ. e, da un altro, indica alle parti le questioni rilevabili d'ufficio delle quali ritiene opportuna la trattazione, anche rispetto alle condizioni di procedibilità della domanda e alla sussistenza dei presupposti per procedere con rito semplificato.



Il rimettente sottolinea che la disposizione in oggetto, come attestato anche dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 149 del 2022, è una delle modifiche più rilevanti alla disciplina del processo di cognizione di primo grado tra quelle introdotte dal predetto decreto, poiché ha la funzione di realizzare la concentrazione processuale che caratterizza la nuova fase introduttiva e di trattazione anticipando al decreto di fissazione dell'udienza tutte le verifiche preliminari che il giudice è chiamato a compiere alla prima udienza.

Il Tribunale di Verona puntualizza, inoltre, che questo provvedimento deve essere emanato obbligatoriamente, come suggerisce tanto l'uso dell'indicativo nella disposizione, quanto la circostanza che, in mancanza, le parti rischierebbero di compiere un'attività processuale inutile nelle memorie depositate prima dell'udienza, ai sensi dell'art. 171-ter cod. proc. civ., qualora fossero solo dopo disposti adempimenti preliminari funzionali a una corretta realizzazione del principio del contraddittorio.

Ciò premesso, il giudice *a quo* evidenzia che dovrebbe assumere, nella fattispecie per cui è processo, almeno due dei provvedimenti sottesi alle verifiche contemplate dall'art. 171-bis cod. proc. civ.

In primo luogo, infatti, in virtù dell'eccezione della parte convenuta sulla legittimazione passiva esclusiva della compagnia UnipolSai, dovrebbe emettere un ordine di integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 107 cod. proc. civ.

In secondo luogo, poiché la domanda ha ad oggetto il pagamento di una somma di denaro inferiore all'importo di euro 50.000 ed è conseguentemente assoggettata, in virtù dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, alla condizione di procedibilità della negoziazione assistita, che non è stata esperita, dovrebbe indicare detta questione, rilevata d'ufficio, tra quelle che devono essere oggetto di trattazione nelle memorie di cui all'art. 171-ter cod. proc. civ.

Senonché il Tribunale dubita della conformità ad alcuni parametri costituzionali dall'art. 171-bis cod. proc. civ.

1.1.- Innanzitutto, il giudice rimettente assume un contrasto della disposizione censurata con i criteri indicati dalla legge di delega, e, di qui, con gli artt. 76 e 77 Cost.

A riguardo rileva che l'art. 1, comma 5, lettera *i*), della legge 26 novembre 2021, n. 206 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), pur indicando principi molto dettagliati relativi alla fase di trattazione, non contempla alcun intervento anticipato dell'autorità giudiziaria prima dell'udienza di comparizione delle parti.

Sottolinea, inoltre, che i principi di cui all'art. 1, comma 5, lettere da *c*) a *g*), della predetta legge n. 206 del 2021, non prevedono tra i possibili contenuti delle memorie delle parti, successive agli atti introduttivi, anche le questioni rilevabili d'ufficio dal giudice.

Sicché il giudice *a quo* evidenzia che il legislatore delegante, pur nell'ambito di principi di delega molto dettagliati, non ha contemplato una fase, antecedente all'udienza di prima comparizione, destinata alle verifiche preliminari, che si porrebbe, dunque, quale elemento distonico rispetto all'assetto prefigurato dallo stesso.

Il rimettente ritiene di dover pertanto verificare se l'intervento operato, con l'inserimento nel codice di procedura civile dell'art. 171-bis, sia coerente con i principi della delega, meno specifici, che riguardano il processo di cognizione di primo grado.

In primis, si interroga sulla coerenza della norma con l'obiettivo di concentrazione dell'attività processuale individuato tra i principi di delega dall'art. 1, comma 5, lettera *a*), della legge n. 206 del 2021.

Osserva, in proposito, che la disposizione censurata realizza detta concentrazione solo nella prima parte del primo comma, laddove impone al giudice di adottare - per quel che rileva nel processo presupposto - un provvedimento integrativo del contraddittorio o di sanatoria dei vizi dell'atto introduttivo, peraltro sacrificando il principio del contraddittorio perché l'emanazione di tale provvedimento avviene inaudita altera parte. Secondo il rimettente non potrebbe del resto prefigurarsi l'applicazione dell'art. 101, secondo comma, cod. proc. civ., in quanto tale disposizione prevede la concessione alle parti di un termine minimo di giorni venti per interloquire sulle questioni rilevate d'ufficio dal giudice, mentre il decreto di fissazione dell'udienza deve essere pronunciato entro quindici giorni dalla scadenza del termine per la costituzione in causa del convenuto.

Alla luce di tali rilievi, lo stesso rimettente dubita della compatibilità della disposizione censurata con gli altri principi generali indicati dallo stesso art. 1, comma 5, lettera *a*), della legge delega, ossia quelli della semplicità e dell'effettività della tutela, poiché il giudice assume autonomamente le proprie determinazioni sulle questioni rilevate d'ufficio, senza alcuna interlocuzione con le parti all'esito della quale potrebbe adottare una diversa decisione.



Di contro, soggiunge il giudice *a quo*, qualora la norma fosse intesa nel senso del dovere dell'autorità giudiziaria di interloquire previamente con le parti su ciascuna delle questioni rilevate d'ufficio, ciò comporterebbe una dilatazione e non già una contrazione dei tempi processuali, ponendosi comunque in contrasto con le indicazioni generali promananti dal richiamato, generale, principio di delegazione legislativa.

Il Tribunale osserva, altresì, che la seconda parte del primo comma dello stesso art. 171-*bis* cod. proc. civ., nel prevedere che il giudice invita le parti a interloquire nelle memorie integrative sulle questioni rilevate d'ufficio, assicura il rispetto del principio del contraddittorio, tuttavia sacrificando quello di concentrazione dell'attività processuale.

1.2.- Lo stesso giudice *a quo* assume, poi, che la disposizione censurata sarebbe incompatibile anche con gli artt. 3 e 24 Cost.

1.2.1.- In particolare, con riferimento all'evocato parametro di cui all'art. 3 Cost., il Tribunale sottolinea che è prevista una decisione inaudita altera parte solo delle questioni rilevate d'ufficio che condizionano l'introduzione del processo o la sua estensione soggettiva, mentre, per tutte le altre, la relativa decisione è differita alla prima udienza, senza che sussista una ragionevole giustificazione per questo diverso trattamento che disvelerebbe, così, una scelta arbitraria, preclusa al legislatore anche in una materia, come quella processuale, nella quale pure gode di ampia discrezionalità.

1.2.2.- D'altra parte, secondo il giudice rimettente, l'art. 171-*bis* cod. proc. civ. si porrebbe in contrasto con l'art. 24 Cost., laddove consente l'assunzione di provvedimenti di carattere interlocutorio senza alcun preventivo confronto con le parti, ponendosi così in conflitto anche con la relativa regola generale espressa dall'art. 101, secondo comma, cod. proc. civ., assurta ormai a principio informatore del processo civile.

2.- Con atto depositato in data 12 dicembre 2023, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle questioni sul rilievo che, per un verso, il rimettente avrebbe chiesto a questa Corte di effettuare un sindacato sul merito legislativo in materia processuale, nella quale il legislatore ordinario gode di ampia discrezionalità e, per un altro, non avrebbe considerato l'ampia formulazione dei criteri direttivi previsti dalla legge delega.

La difesa dello Stato deduce poi, quanto al merito, la non fondatezza delle questioni.

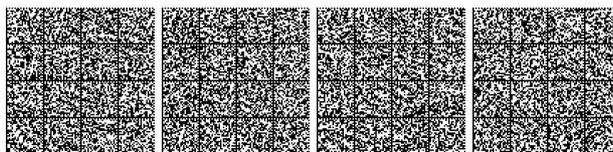
2.1.- Con riferimento all'evocata violazione degli artt. 76 e 77 Cost., l'Avvocatura generale osserva che, se anche la legge delega non ha previsto espressamente l'emanazione di provvedimenti del giudice antecedenti alla prima udienza, essi sono funzionali ad assicurare la concentrazione processuale indicata tra i generali principi direttivi dall'art. 1, comma 5, lettera *a*), della legge n. 206 del 2021, nonché a far sì che le memorie depositate dalle parti prima dell'udienza non siano inutili - come peraltro rilevato dallo stesso giudice *a quo* - ciò che avverrebbe qualora il giudice emanasse all'udienza di trattazione un provvedimento volto alla corretta instaurazione del contraddittorio nei confronti delle parti originarie ovvero disponesse un provvedimento orientato ad estendere detto contraddittorio ad altri soggetti.

Nell'indicata prospettiva, secondo la difesa dello Stato, la disposizione censurata consente sia di ridurre la durata del giudizio ordinario di cognizione di primo grado di circa cinquanta/sessanta giorni, sia di assicurare che alla prima udienza si svolga effettivamente l'attività di trattazione della causa che, altrimenti, rischierebbe di essere differita di ulteriori quattro/cinque mesi.

Aggiunge inoltre l'Avvocatura generale che, attraverso il controllo operato dal giudice in limine litis con l'emanazione del decreto di fissazione dell'udienza, il legislatore delegato ha voluto superare uno dei problemi che si erano verificati nell'esperienza del processo cosiddetto societario, introdotto dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), nel quale la fase dinanzi al giudice si realizzava solo dopo la notifica dell'istanza di fissazione dell'udienza, mentre quella preparatoria era rimessa all'esclusiva gestione delle parti, senza alcun controllo da parte dell'autorità giudiziaria. Ciò che aveva comportato non di rado che all'udienza di discussione dinanzi al collegio, dopo lo scambio di memorie, talvolta numerose, tra le parti, venisse rilevata d'ufficio una questione pregiudiziale di rito, con conseguente regressione del procedimento.

L'Avvocatura generale sottolinea, poi, che non sarebbe privo di giustificazione il differente trattamento contemplato per le questioni rilevabili d'ufficio, poiché la decisione anticipata solo per alcune di esse rispetto al momento dell'udienza dipende dall'esigenza di evitare che questo comporti un differimento della stessa, quando le parti hanno ormai depositato le memorie integrative.

Inoltre, l'assunto per il quale la semplicità e la effettività della tutela sarebbero compromesse dalla decisione "solitaria" del giudice, resa con il decreto di fissazione dell'udienza, non tiene conto dei poteri di direzione del processo in ogni caso riconosciuti all'autorità giudiziaria dall'art. 175 cod. proc. civ. che, in uno con la possibilità di svolgere le udienze da remoto o sostituirle con lo scambio di note scritte, consente agevolmente al giudice di interloquire con i difensori anche nella fase delle verifiche preliminari fissando, senza alcuna preclusione da parte della normativa vigente, un'apposita udienza.



L'Avvocatura generale rileva che, ad ogni modo, i provvedimenti interlocutori emanati ai sensi dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ. sono revocabili e modificabili, sicché l'esercizio del contraddittorio e del diritto di difesa possono realizzarsi, come avviene anche in altri casi, *ex post*.

2.2.- La difesa dello Stato ritiene, anche alla luce delle considerazioni compiute in relazione agli altri parametri, non fondate, parimenti, le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.

Con riferimento alla censura di violazione dell'art. 3 Cost. ribadisce, stante anche l'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali, che il differente trattamento riservato alle questioni rilevabili dal giudice d'ufficio è giustificato in ragione delle diverse conseguenze che l'assunzione dei provvedimenti volti alla corretta instaurazione del contraddittorio (con le parti in causa o con altre verso le quali è necessario estendere lo stesso) e il rilievo d'ufficio di questioni hanno sui tempi di svolgimento del giudizio, sui quali possono incidere, dilatandoli, solo i primi.

D'altra parte, rileva la difesa statale, la differente modulazione temporale dei poteri del giudice ripropone quella già contemplata dall'art. 183 cod. proc. civ., nella formulazione anteriore all'intervento del d.lgs. n. 149 del 2022, secondo la quale il giudice, solo dopo aver svolto i controlli sulla regolare costituzione del contraddittorio con esito positivo, indicava alle parti, come stabilito dal quarto comma, le questioni rilevabili d'ufficio delle quali riteneva opportuna la trattazione.

Con riferimento al parametro di cui all'art. 24 Cost., l'Avvocatura generale ribadisce che un'interlocuzione con le parti è comunque possibile, anche mediante la fissazione di un'udienza *ad hoc*, già nella fase delle verifiche preliminari, e che, in ogni caso, i provvedimenti adottati possono essere sempre modificati o revocati all'esito del contraddittorio con le parti.

La difesa dello Stato osserva, infine, che, come è stato più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale, quello del contraddittorio è un principio che può essere bilanciato con altri valori di pari rango, come la ragionevole durata del processo, talché, per assicurare la stessa, può essere giustificato un possibile affievolimento del contraddittorio a una fase iniziale e limitatamente ad alcune questioni.

3.- Ha inoltre depositato in giudizio un'opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, l'Unione nazionale delle camere civili (d'ora in poi: UNCC), dichiarata ammissibile con decreto presidenziale dell'11 marzo 2024.

L'UNCC evidenzia che, effettivamente, l'interpretazione della disposizione censurata compiuta dal giudice rimettente parrebbe porsi in contrasto con il principio del contraddittorio, che non può adeguatamente svolgersi, anche alla luce dell'art. 101, secondo comma, cod. proc. civ., vieppiù come novellato dallo stesso d.lgs. n. 149 del 2022, solo *ex post*.

Si sottolinea nell'opinione che, però, tra gli operatori si va affermando una interpretazione della disposizione censurata secondo cui il giudice può, nell'esercizio dei generali poteri direttivi del processo demandati allo stesso dall'art. 175 cod. proc. civ., eventualmente differendo l'udienza di prima comparizione, fissare un'udienza specifica, nella quale decidere sulle questioni preliminari afferenti la corretta instaurazione del contraddittorio.

Questa interpretazione della disposizione censurata consentirebbe, secondo l'UNCC, anche di superare il dubbio di eccesso di delega potendo, a differenza di quanto prospettato dal giudice *a quo*, essere esplicito il contraddittorio con le parti anche sulle questioni rilevate d'ufficio ai sensi della prima parte del primo comma dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 23 settembre 2023 (r.o. n. 150 del 2023), il Tribunale di Verona, sezione prima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ. in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost.

Il giudice rimettente evidenzia che la disposizione censurata, come attestato anche dalla Relazione illustrativa al d.lgs. n. 149 del 2022, riveste un ruolo centrale nella struttura del processo di cognizione di primo grado riformato da tale decreto, in quanto ha la funzione, nell'intento di realizzare la concentrazione processuale che caratterizza la nuova fase introduttiva e di trattazione, di evitare che alla prima udienza il giudice sia chiamato a compiere le verifiche preliminari, anticipandole al decreto di fissazione dell'udienza. Il Tribunale di Verona sottolinea che non vi è dubbio sul dovere del giudice di emettere il decreto di cui all'art. 171-*bis* cod. proc. civ., come si evince tanto dall'uso dell'indicativo da parte di tale disposizione, quanto dalla circostanza che, in mancanza, le parti rischierebbero di compiere un'attività processuale inutile nelle memorie depositate prima dell'udienza, ai sensi dell'art. 171-*ter* cod. proc. civ., qualora fossero solo dopo disposti adempimenti preliminari funzionali a una corretta realizzazione del principio del contraddittorio.



1.1.- Ciò premesso, in primo luogo, il giudice *a quo* assume, con riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., un contrasto della disposizione censurata con i criteri indicati dalla legge di delega.

A riguardo rileva, innanzi tutto, che l'art. 1, comma 5, lettera *i*), della legge n. 206 del 2021, pur indicando principi molto dettagliati relativi alla fase di trattazione, non contempla alcun intervento anticipato dell'autorità giudiziaria prima dell'udienza di comparizione delle parti.

Sottolinea, inoltre, che i principi di cui all'art. 1, comma 5, lettere da *c*) a *g*), della predetta legge non indicano tra i possibili contenuti delle memorie delle parti, successive agli atti introduttivi, anche le questioni rilevabili d'ufficio dal giudice.

Nell'indicata prospettiva il Tribunale *a quo* evidenzia che il legislatore delegante, pur nell'ambito di principi di delega molto dettagliati, non ha contemplato una fase, antecedente all'udienza di prima comparizione, destinata alle verifiche preliminari che si porrebbe, dunque, quale elemento distonico rispetto all'assetto prefigurato dallo stesso.

1.2.- Il giudice rimettente assume, inoltre, che la disposizione censurata sarebbe incompatibile anche con gli artt. 3 e 24 Cost.

1.2.1.- In particolare, quanto alla possibile violazione dell'art. 3 Cost., osserva che è prevista una decisione inaudita altera parte solo delle questioni rilevate d'ufficio che condizionano l'introduzione del processo o la sua estensione soggettiva, mentre, per tutte le altre, la relativa decisione è differita alla prima udienza, senza che sussista una ragionevole giustificazione per tale diverso trattamento sì da svelare una scelta arbitraria che sarebbe preclusa al legislatore in una materia, come quella processuale, nella quale pure gode di ampia discrezionalità.

1.2.2.- Il giudice *a quo* rileva, inoltre, che l'art. 171-*bis* cod. proc. civ. si porrebbe in contrasto con l'art. 24 Cost., laddove consente l'emanazione di provvedimenti di carattere interlocutorio senza alcun preventivo contraddittorio tra le parti, ponendosi così in conflitto, sotto tale aspetto, anche con la relativa regola generale espressa dall'art. 101, secondo comma, cod. proc. civ., assunta ormai a principio informatore del processo civile.

2.- Occorre esaminare, innanzi tutto, l'eccezione preliminare dell'Avvocatura dello Stato che assume l'inammissibilità delle questioni, sia quella fondata sulla violazione dell'art. 76 Cost., in virtù degli ampi criteri della delega legislativa, sia quelle relative agli artt. 3 e 24 Cost., attraverso cui sarebbe richiesto un sindacato sul merito delle scelte del legislatore.

L'eccezione non è fondata, atteso che tanto la conformità della disposizione censurata alla legge delega per non avere il rimettente considerato gli ampi margini di discrezionalità del legislatore delegato (sentenza n. 248 del 2020), quanto l'eventuale non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa costituiscono, semmai, elementi per il rigetto delle questioni nel merito e non già per l'inammissibilità delle stesse (tra le altre, sentenze n. 126 del 2021; n. 260 e n. 224 del 2020; n. 35 del 2017).

3.- Sotto un distinto profilo, il giudice rimettente evoca, nel muovere le proprie censure per violazione dei criteri di delega, oltre all'art. 76 Cost., anche l'art. 77 Cost.

Tuttavia, come noto, quest'ultima disposizione riguarda non già i decreti legislativi, come la prima, bensì indica i presupposti, individuati nella necessità e nell'urgenza, in presenza dei quali il Governo può eccezionalmente emanare decreti-legge immediatamente in vigore, sino alla conversione in legge, entro i successivi sessanta giorni.

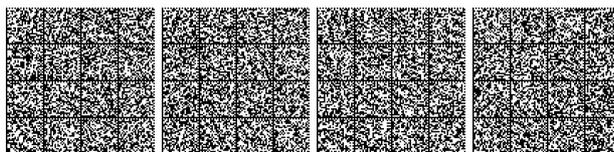
Si tratta, dunque, di un parametro inconferente, poiché la disposizione censurata non è stata emanata con decreto-legge, con conseguente inammissibilità della questione in relazione allo stesso (tra le molte, sentenze n. 225, n. 171, n. 46 e n. 8 del 2023, n. 259 e n. 248 del 2022 e n. 198 del 2021).

4.- All'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Verona, con riferimento agli altri parametri (artt. 76, 3 e 24 Cost.), è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento nel quale si colloca la disposizione censurata.

5.- L'art. 171-*bis* cod. proc. civ. rientra nell'ambito delle norme con le quali il d.lgs. n. 149 del 2022 ha riformato il giudizio ordinario di cognizione di primo grado in forza dei criteri di delega enunciati dall'art. 1, comma 5, della legge n. 206 del 2021.

5.1.- Il richiamato art. 1, comma 5, nel demandare al Governo l'emanazione di uno o più decreti legislativi volti a modificare il codice di procedura civile in materia di processo di cognizione di primo grado davanti al tribunale in composizione monocratica, indica, alla lettera *a*), i principi e criteri direttivi di carattere generale, individuati in quelli di «assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e la ragionevole durata del processo».

Le successive lettere da *b*) ad *i*), dedicate alla fase introduttiva e di trattazione, enucleano una serie di criteri più puntuali volti a consentire il deposito delle memorie orientate alla definizione del *thema decidendum* e del *thema probandum* prima dell'udienza di trattazione e non già a valle di essa, come avveniva nel sistema all'epoca vigente con la concessione dei termini di cui all'art. 183, sesto comma, cod. proc. civ.



In sostanza, la legge delega ha disegnato una nuova struttura della fase introduttiva e di trattazione del giudizio ordinario di cognizione di primo grado nella quale, antecedentemente alla prima udienza, le parti devono “dire e chiedere tutto”, non già, peraltro, nei soli atti introduttivi, bensì specificando le proprie domande e difese, nonché veicolando le istanze istruttorie formulate in forma diretta e contraria nelle memorie integrative da depositare prima dell’udienza.

5.2.- I criteri di delega, contenuti nell’art. 1, comma 5, lettere da *a*) a *i*), della legge n. 206 del 2021, sono stati attuati dal legislatore delegato con il d.lgs. n. 149 del 2022.

In particolare, è stato aumentato il termine di comparizione del convenuto, rideterminato dai precedenti novanta agli attuali centoventi giorni, al fine di consentire che, dopo la costituzione dello stesso, che deve avvenire entro settanta giorni (e non più venti giorni) antecedenti l’udienza di cui all’art. 183 cod. proc. civ., le parti possano depositare le memorie integrative che precedono tale udienza.

La disposizione censurata ha, inoltre, previsto che il giudice è tenuto, entro quindici giorni dalla scadenza del termine per la costituzione in causa della parte convenuta (id est, in un periodo ricompreso tra settanta e cinquantacinque giorni prima dell’udienza di trattazione), ad emanare il decreto di fissazione dell’udienza; decreto con il quale lo stesso giudice è chiamato ad effettuare una serie di verifiche preliminari sulla corretta instaurazione del contraddittorio e sulla sussistenza di alcuni vizi processuali, pronunciando, ove necessario, i conseguenti provvedimenti, nonché ad indicare alle parti le questioni rilevate d’ufficio delle quali ritiene opportuna la trattazione nelle memorie integrative.

Più specificamente, la disposizione censurata prevede che, ai fini dell’emanazione del decreto di fissazione dell’udienza, il giudice verifichi la «regolarità del contraddittorio» (art. 171-*bis*, primo comma, prima parte, cod. proc. civ.), compiendo una serie di controlli, ossia quelli concernenti: *a*) l’integrità del contraddittorio in ipotesi di litisconsorzio necessario (art. 102, secondo comma, cod. proc. civ.); *b*) l’opportunità che il processo si svolga in confronto di un terzo cui la causa è comune (art. 107 cod. proc. civ.); *c*) la nullità della citazione (art. 164, secondo, terzo, quinto e sesto comma, cod. proc. civ.); *d*) la nullità della comparsa di risposta sotto il profilo della identificabilità della domanda riconvenzionale (art. 167, secondo e terzo comma, cod. proc. civ.); *e*) la costituzione delle parti e la dichiarazione di contumacia (art. 171, terzo comma, cod. proc. civ.); *f*) i difetti di rappresentanza e autorizzazione e le nullità o la mancanza della procura al difensore (art. 182 cod. proc. civ.); *g*) l’eventuale fissazione di una nuova udienza se il convenuto chiama in causa un terzo (art. 269, secondo comma, cod. proc. civ.); *h*) la validità della notificazione della citazione originaria al fine della dichiarazione di contumacia (art. 291 cod. proc. civ.); *i*) la necessità di notificare alla parte contumace gli atti previsti dalla legge (art. 292 cod. proc. civ.).

Se a fronte di tali controlli si rende necessario sanare uno dei vizi riscontrati ovvero ordinare il rinnovo della notifica della citazione nei confronti del convenuto non costituito o, ancora, integrare il contraddittorio nei confronti di soggetti non evocati in giudizio, il giudice, nello stesso decreto di fissazione dell’udienza, emana i provvedimenti conseguenti, differendo, ove occorra, l’udienza di cui all’art. 183 cod. proc. civ.

Per altro verso, con il medesimo decreto di cui all’art. 171-*bis* cod. proc. civ., il giudice deve indicare alle parti le altre questioni rilevate d’ufficio delle quali ritiene opportuna la trattazione, anche con riguardo alle condizioni di procedibilità della domanda e alla sussistenza dei presupposti per procedere con rito semplificato.

I due ordini di intervento che il giudice può compiere nelle verifiche preliminari si sostanziano in attività diverse: la prima è finalizzata alla sanatoria di un vizio processuale o all’estensione (necessaria o opportuna che *sia*) del contraddittorio e la seconda a consentire alle parti di esercitare il doveroso contraddittorio sull’esercizio del potere officioso, imposto ormai, oltre che sul piano costituzionale dal rispetto degli artt. 24 e 111 Cost., anche dall’art. 101, secondo comma, cod. proc. civ. con riguardo al processo civile.

In proposito, la Relazione illustrativa al d.lgs. n. 149 del 2022 ha sottolineato che «in un sistema che aspira a realizzare il canone della concentrazione, e per il quale dunque, salvi i rari casi di chiamata del terzo da parte dell’attore, all’udienza la causa deve tendenzialmente sempre giungere con il perimetro del *thema decidendum* e del *thema probandum* già definito [...], non era possibile immaginare che il giudice fosse chiamato a compiere tutte le verifiche preliminari di sua competenza all’udienza stessa».

Nell’ottica del legislatore, l’anticipazione di una serie di attività al decreto di fissazione dell’udienza è volta a evitare che, dopo che sia stato imposto alle parti lo scambio delle tre memorie in via anticipata e senza poter entrare in contatto con il giudice, si possa giungere alla prima udienza e vederne disposto lo spostamento con l’assegnazione di nuovi termini per il deposito di ulteriori memorie, integrative di quelle già depositate.

L’intento perseguito dalla riforma è quello di giungere, di norma, alla prima udienza con l’eliminazione o la sanatoria di eventuali vizi processuali emersi nella fase introduttiva del processo e con la delimitazione, tendenzialmente definitiva, del perimetro del quod decidendum e del quod probandum, stante le deduzioni delle parti formulate nelle memorie integrative.



5.3.- La possibilità di evitare la regressione del giudizio, mediante i provvedimenti emessi e i rilievi effettuati nel decreto di fissazione dell'udienza, è peraltro tendenziale e non già assoluta, poiché resta fermo che le attività sananti e l'indicazione delle questioni rilevabili d'ufficio, che l'art. 171-*bis* cod. proc. civ. affida al giudice in sede di verifiche preliminari, non trovano comunque in esse, sul piano logico e cronologico, un limite ultimo oltre il quale opera uno sbarramento, per consumazione del potere, alla eventuale successiva rilevazione di tali questioni; la quale comunque potrà ancora avvenire sino al momento previsto dalla legge per ciascuna di esse. Momento che, ad esempio, quanto al rilievo della mancata partecipazione di un litisconsorte necessario, può essere finanche quello della decisione (anche in sede di impugnazione) della causa, onde evitare una pronuncia inutiliter data che non potrebbe essere opposta alla parte pretermessa.

Sotto altro aspetto, è lo stesso art. 183 cod. proc. civ., come modificato dal d.lgs. n. 149 del 2022, a prevedere che solo alla prima udienza il giudice, dopo che le parti hanno interloquito tra loro in vari atti e memorie, possa autorizzare l'attore a chiamare in causa un terzo quando tale esigenza sorge dalle difese del convenuto.

5.4.- L'altra disposizione collocata dal legislatore delegato al centro della nuova fase di trattazione del processo ordinario di cognizione, accanto a quella censurata, è l'art. 171-*ter* cod. proc. civ., secondo cui le parti, a pena di decadenza, con le memorie integrative, possono: *a)* almeno quaranta giorni prima dell'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ., proporre le domande e le eccezioni che sono conseguenza della domanda riconvenzionale o delle eccezioni proposte dal convenuto o dal terzo, nonché precisare o modificare le domande, eccezioni e conclusioni già proposte; con la stessa memoria l'attore può chiedere di essere autorizzato a chiamare in causa un terzo, se l'esigenza è sorta a seguito delle difese svolte dal convenuto nella comparsa di risposta; *b)* almeno venti giorni prima dell'udienza, replicare alle domande e alle eccezioni nuove o modificate dalle altre parti, proporre le eccezioni che sono conseguenza delle domande nuove da queste formulate nella memoria di cui al numero precedente, nonché indicare i mezzi di prova ed effettuare le produzioni documentali; *c)* almeno dieci giorni prima dell'udienza, replicare alle eccezioni nuove e indicare la prova contraria.

In sostanza, con riferimento alle difese delle parti, si tratta - salvo che per aspetti limitati - di memorie aventi un contenuto analogo a quelle che costituivano la cosiddetta appendice scritta dell'udienza dell'art. 183 cod. proc. civ. nel sistema previgente, nell'ambito di quel "rovesciamento" della fase di introduzione e trattazione del rito ordinario di cognizione che caratterizza la riforma.

5.5.- In definitiva, nella prospettiva del legislatore, l'udienza di trattazione, in luogo di un'udienza di mero "smistamento" volta alla sanatoria di vizi processuali o, in assenza di essi, alla concessione di termini per il deposito delle tre memorie costituenti l'appendice scritta della stessa nell'assetto previgente, assurge a momento centrale del processo di primo grado nel quale il giudice, con ampia contezza sull'oggetto della controversia, ha la possibilità, anche in forza della comparizione personale delle parti, di procurarne la conciliazione ovvero di gestire in maniera efficace la controversia, decidendo sulle istanze istruttorie e calendarizzando i relativi adempimenti sino alla pronuncia della sentenza, affinché questa intervenga nel tempo più celere possibile.

6.- Passando al merito delle sollevate questioni, deve essere esaminata, in via logicamente preliminare, quella sollevata in riferimento all'art. 76 Cost.

Come si è evidenziato, secondo la prospettazione del giudice rimettente l'eccesso di delega deriverebbe dalla circostanza che nessuno, tra i pur dettagliati criteri di delega indicati dall'art. 1, comma 5, della legge n. 206 del 2021 per la riforma del rito ordinario di cognizione di primo grado, faceva riferimento al decreto di fissazione dell'udienza, che pure è uno degli aspetti fondamentali nei quali si sostanzia la nuova struttura di tale rito, senza che si possa, peraltro, ricondurre la previsione al criterio generale di delega volto a realizzare la concentrazione processuale di cui alla lettera *a)* della predetta disposizione, stante che la disposizione censurata sarebbe connotata da elementi contraddittori in tale direzione.

6.1.- La questione non è fondata.

Va ricordato che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, i confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati, con la conseguenza che, nell'ambito di tale cornice, riveniente da un'interpretazione anche sistematica e teleologica della delega, deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega, potendo così ben svolgere un'attività di «riempimento» normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione «legislativa» (tra le altre, sentenze n. 79 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 104 del 2017).

Tenendo conto, quindi, del grado di specificità dei principi e criteri direttivi e della maggiore o minore ampiezza dell'oggetto della delega, la loro interpretazione deve muovere, innanzi tutto, dalla "lettera" del testo normativo, a cui si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio* legis, emergente dal contesto complessivo della legge di



delega e dalle finalità che essa persegue (sentenze n. 22 e n. 7 del 2024). In sostanza, il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega deve essere compiuto partendo dal dato letterale per poi procedere a verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015 e n. 119 del 2013).

La discrezionalità conferita dalla legge è particolarmente ampia quando la delega riguarda, come nella fattispecie in esame, un intervento normativo molto esteso su settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad esame ed approvazione diretta delle Camere (sentenza n. 84 del 2024): in questi casi, infatti, i principi e criteri direttivi della legge di delega tracciano gli obiettivi ed esprimono le linee di fondo delle scelte del legislatore delegante, con conseguente ampiezza del potere e dell'«attività di «riempimento» normativo» conferiti al legislatore delegato (sentenze n. 22 del 2024 e n. 166 del 2023).

Con riferimento alla questione sollevata dal giudice *a quo*, se effettivamente l'art. 1, comma 5, della legge n. 206 del 2021 non fa specifico riferimento all'emanazione da parte del giudice, prima dell'udienza di comparizione e trattazione, di alcun provvedimento, non di meno la disposizione censurata si colloca coerentemente nell'ambito degli altri criteri di delega enucleati per la fase introduttiva e di trattazione del giudizio ordinario di cognizione di primo grado.

Infatti, la previsione ad opera della legge delega di uno scambio di memorie tra le parti prima della celebrazione dell'udienza sarebbe stata inutile o addirittura dannosa per l'auspicata concentrazione processuale senza un previo intervento del giudice. Sarebbe potuto accadere, come nell'esperienza dell'abrogato processo cosiddetto societario, disciplinato dal d.lgs. n. 5 del 2003, che dopo lo scambio delle memorie, il giudice dovesse rinviare l'udienza per l'esigenza di «sanare» o completare attività processuali di carattere preliminare, con conseguente necessità per le parti di depositare prima della nuova udienza altre memorie.

6.2. - In definitiva, una norma come quella espressa dall'art. 171-*bis* cod. proc. civ. è riconducibile al criterio di delega di cui all'art. 1, comma 5, lettera *i*), della legge n. 206 del 2021, che demanda al Governo l'introduzione di norme funzionali ad «adeguare le disposizioni sulla trattazione della causa ai principi di cui alle lettere da *c*) a *g*)», costituendone un naturale sviluppo in quanto coesistente alla realizzazione del meccanismo del deposito delle memorie prima dell'udienza (sentenze n. 189 del 2018 e n. 278 del 2016).

Inoltre, la disposizione censurata è, al contempo, volta a realizzare il generale canone della concentrazione processuale sancito dalla lettera *a*) del medesimo art. 1, comma 5, della legge delega, perché orientata a ridurre le ipotesi di regressione del giudizio dopo il deposito delle memorie integrative.

7.- Non fondata è anche la questione relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., che consiste nella deduzione del differente trattamento riservato dal primo comma dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ. alle questioni rilevabili d'ufficio che possono esitare in provvedimenti ordinatori del giudice emanati con il decreto di fissazione dell'udienza (id est, quelle indicate nella prima parte del comma stesso), e tutte le altre, che devono solo essere indicate alle parti (e non sono anche decise) nel medesimo decreto.

Tale diversa regola processuale, posta dalla disposizione censurata, quanto a questioni che sono tutte rilevabili d'ufficio dal giudice, appare invero giustificata per le differenti conseguenze che l'assunzione dei provvedimenti volti alla corretta instaurazione del contraddittorio (nei confronti delle parti in causa o di altre cui è necessario estendere lo stesso) ovvero alla sanatoria di vizi degli atti introduttivi e il rilievo d'ufficio di altre questioni ad opera dell'autorità giudiziaria, hanno sui tempi di svolgimento del giudizio, sui quali sono suscettibili di incidere, dilatandoli, solo i primi, comportando, di regola, un differimento dell'udienza di trattazione.

Vi è, poi, che i provvedimenti emessi a seguito delle cosiddette «verifiche preliminari» si correlano a questioni spesso «liquide», ossia con un basso tasso di controvertibilità, soprattutto per quanto attiene alla regolarità delle notifiche e alla rappresentanza in giudizio, mentre le altre questioni rilevabili d'ufficio non solo non sono tipizzate, ma evocano profili di maggiore controvertibilità tra le parti. Il che impedisce di ritenere integrata un'ingiustificata disparità di trattamento ridondante in una violazione dell'art. 3 Cost., poiché, come questa Corte ha costantemente affermato, una violazione del principio di eguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 67 del 2023, n. 270 del 2022, n. 165 del 2020, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004).

E ciò viepiù alla luce dell'ampia discrezionalità della quale gode il legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le più recenti, sentenze n. 228 e n. 222 del 2023, n. 230, n. 203, n. 177, n. 143 e n. 13 del 2022, n. 148 e n. 128 del 2021); discrezionalità che opera anche rispetto a norme orientate alla riduzione della durata dei giudizi (sentenza n. 74 del 2022).



8.- Infine, il Tribunale dubita della conformità dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ. all'art. 24 Cost., poiché la disposizione censurata prevede l'emanazione, con decreto, di provvedimenti di carattere interlocutorio fuori udienza e senza alcun contraddittorio preventivo con le parti.

8.1.- In generale, anche recentemente, questa Corte ha precisato che il contraddittorio, «quale primaria e fondamentale garanzia del giusto processo», consiste nella «necessità che tanto l'attore, quanto il contraddittore, partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento», anche se «al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare» (sentenza n. 73 del 2022).

Il principio del contraddittorio costituisce un connotato intrinseco del processo (sentenza n. 93 del 2022), nel quale deve essere assicurato il diritto di difesa, «quale spetta a tutti i cittadini nei procedimenti giurisdizionali» (sentenza n. 341 del 2006).

Il «giusto processo», nel quale si attua la giurisdizione e si realizza il diritto inviolabile di difesa, comporta necessariamente che esso «si svolga nel contraddittorio tra le parti», nonché - prescrive ulteriormente l'art. 111, secondo comma, Cost. - «in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale».

Il contraddittorio è, invero, un momento fondamentale del giudizio quale cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile «giusta».

Il principio del contraddittorio, infatti, chiama in causa non solo la dialettica tra le parti nel corso del processo, ma riguarda anche la partecipazione attiva del giudice.

8.2.- Proprio facendo leva su tale principio, del resto, prima ancora che intervenisse il legislatore, la giurisprudenza di legittimità aveva ritenuto la nullità della sentenza fondata sulla cosiddetta terza via, ossia quella pronunciata dal giudice attribuendo valenza decisiva a una questione rilevata d'ufficio senza aver provocato su di essa il contraddittorio con le parti in causa, in violazione, peraltro, dell'art. 183, terzo comma, cod. proc. civ., per il quale (nella formulazione all'epoca vigente) il giudice, alla prima udienza, era tenuto a segnalare alle parti le questioni rilevabili d'ufficio delle quali riteneva opportuna la trattazione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 5 agosto 2005, n. 16577).

In seguito, la legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) ha introdotto, con l'art. 45, comma 13, un nuovo comma, il secondo, nell'art. 101 cod. proc. civ., in base al quale il giudice, se ritiene di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio, riserva la decisione, assegnando alle parti, a pena di nullità, un termine, non inferiore a venti e non superiore a quaranta giorni dalla comunicazione, per il deposito in cancelleria di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione.

Sulla predetta disposizione è da ultimo intervenuto nuovamente il legislatore proprio con il d.lgs. n. 149 del 2022, aggiungendo, con l'art. 3, comma 7, un primo periodo allo stesso secondo comma dell'art. 101 cod. proc. civ.: «[i]l giudice assicura il rispetto del contraddittorio e, quando accerta che dalla sua violazione è derivata una lesione del diritto di difesa, adotta i provvedimenti opportuni»; principio questo che informa di sé il processo civile e che, in particolare, nel giudizio di primo grado si inverte nella prescrizione posta dall'art. 186 cod. proc. civ., secondo cui il giudice istruttore dà in udienza i provvedimenti opportuni sulle domande e sulle eccezioni delle parti «sentite le loro ragioni».

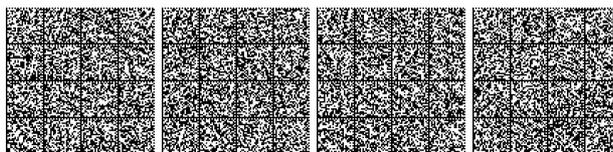
Anche sul piano normativo, dunque, è ormai acquisita la necessità del pieno rispetto del contraddittorio che - attraverso la contrapposizione dialettica tra tesi diverse argomentate dalle parti, anche in relazione alle questioni rilevate d'ufficio dal giudice - mira ad assicurare una decisione assunta nel rispetto del diritto inviolabile di difesa (art. 24 Cost.) e del canone del giusto processo (art. 111 Cost.). In tanto il contraddittorio adempie a tale funzione, in quanto le parti siano poste in condizione di esercitare in modo effettivo questa facoltà di interloquire, che è loro assicurata. Ed il giudice è tenuto ad esercitare i propri poteri all'interno del processo orientando gli stessi, in ogni momento, a questa regola fondante del giudizio.

8.3.- Orbene, la stessa disposizione censurata (l'art. 171-*bis* cod. proc. civ.) è, sotto un primo aspetto, volta proprio al rispetto di tale garanzia del contraddittorio tra le parti.

Prevede, infatti, che sin dal decreto di fissazione dell'udienza il giudice debba indicare alle parti le questioni rilevabili d'ufficio delle quali ritiene opportuna la trattazione.

Ciò è, all'evidenza, espressione dell'esigenza di garantire il contraddittorio poiché le parti sono sollecitate a sviluppare la propria posizione su di esse già nelle memorie di cui all'art. 171-*ter* cod. proc. civ. e poi a discuterne all'udienza di prima comparizione.

8.4.- Sotto altro aspetto, invece, la disposizione censurata, nella sua formulazione testuale, non garantisce allo stesso modo il contraddittorio laddove prevede che il giudice, prima dell'udienza di comparizione ex art. 183 cod. proc. civ. e delle memorie integrative ex art. 171-*ter* cod. proc. civ., operi le verifiche preliminari dalla stessa prescritte



e adotti i provvedimenti conseguenti. È infatti stabilito che il giudice non si limiti ad indicare alle parti specifiche questioni di rito, anch'esse rilevate d'ufficio, quali sono quelle che attengono alla notifica degli atti introduttivi del giudizio, alla regolarità della rappresentanza delle parti, alla necessità o opportunità che il giudizio si svolga anche con la partecipazione di un altro soggetto. Il giudice va oltre: decide tali questioni, con decreto, anticipatamente rispetto all'udienza di prima comparizione e, soprattutto, le decide senza che le parti siano chiamate ad interloquire su di esse o abbiano la possibilità di farlo.

È pur vero che, in seguito, in sede di udienza di comparizione, le stesse parti, entrando in contatto con il giudice per la prima volta, possono interloquire in ordine al decreto emesso in precedenza e chiedere che il giudice, con ordinanza adottata in udienza, lo modifichi o lo revochi. Ma intanto il decreto ha posto a carico delle parti un onere processuale (di rinnovazione di una notificazione, di regolarizzazione della rappresentanza processuale, di integrazione del contraddittorio, di chiamata in causa di un terzo), che, se inadempito, comporta conseguenze pregiudizievoli per le parti, finanche l'estinzione del processo.

Ciò rende, in concreto, non effettiva la possibilità per le parti stesse di aver voce all'udienza di prima comparizione. Come è stato osservato in dottrina, viene meno il dialogo tra il giudice e i difensori sui vizi del contraddittorio, degli atti introduttivi e delle formalità di costituzione.

Del resto questa Corte, con riferimento alla chiamata del terzo chiesta dal convenuto nel processo del lavoro, ha precisato che «rimane [...] l'esigenza di garantire il contraddittorio delle parti prima che il terzo possa essere chiamato dal convenuto; contraddittorio che sarebbe sacrificato se, prima dell'udienza di discussione, il giudice potesse ammettere la chiamata del terzo disponendo, intanto, la notifica del provvedimento di fissazione e della memoria del convenuto e quindi differendo l'udienza di discussione» (sentenza n. 67 del 2023). La necessità di soddisfare l'esigenza di garanzia del contraddittorio tra le parti giustifica che il provvedimento del giudice, nel processo del lavoro, sia adottato in udienza, sentite le parti.

8.5.- Pertanto, sotto questo aspetto, la censura del giudice rimettente coglie nel segno laddove evidenzia una possibile compressione del diritto di difesa.

Ma «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali» (sentenza n. 42 del 2017), potendo questa Corte indicarne l'interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità a Costituzione, sì da superare un dubbio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 41 e n. 36 del 2024, n. 183, n. 105, n. 46 e n. 10 del 2023).

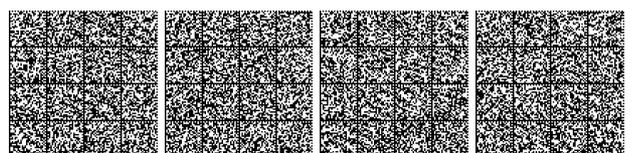
L'interpretazione adeguatrice, quando operata da questa Corte, rappresenta l'esito della valutazione delle censure di legittimità costituzionale mosse dal giudice *a quo* e quindi ha una valenza e portata peculiari rispetto all'ordinaria esegesi del giudice comune.

8.6.- Viene in rilievo, innanzi tutto, il potere del giudice di direzione del processo sancito dall'art. 175 cod. proc. civ. e, più in generale, dall'art. 127 cod. proc. civ., che prevedono che il giudice - e in particolare il giudice istruttore - esercita tutti i poteri intesi al più sollecito e leale svolgimento del procedimento, fissando le udienze che ritiene utili a tal fine e anche determinando i punti sui quali esse devono svolgersi. Inoltre - come già rilevato - il giudice deve in ogni caso assicurare il rispetto del contraddittorio e, quando accerta che dalla sua violazione è derivata una lesione del diritto di difesa, adotta i provvedimenti opportuni (art. 101, secondo comma, cod. proc. civ.).

Per un verso, allora, il giudice, in occasione delle verifiche preliminari di cui all'art. 171-bis cod. proc. civ., può apprezzare egli stesso la necessità, in concreto, che le parti interloquiscano in ordine all'oggetto del decreto che è chiamato ad adottare prima dell'udienza di comparizione; ciò perché, talora, possono esservi aspetti da chiarire con l'apporto che solo le difese delle parti possono dare.

A questo scopo, ha la possibilità di fissare, prima dell'emanazione del decreto previsto dalla disposizione censurata (anche nelle più agili forme rispetto all'udienza cosiddetta in presenza contemplate, oggi, dall'art. 127-bis cod. proc. civ.), un'udienza *ad hoc*, nell'ambito di quelli che sono i propri generali poteri di organizzazione e direzione del processo (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 21 febbraio 2022, n. 5624), i quali consentono sempre al giudice, ove lo ritenga opportuno, di concedere termini alle parti per il deposito di note scritte o di fissare udienze non espressamente previste dalla legge.

Per altro verso - se il giudice adotta senz'altro il decreto quando le questioni che risolve si presentano "liquide", apprendogli scontate e indubbie (si pensi alla necessità di rinnovare una notificazione nulla) - può accadere che le parti, alle quali il decreto è comunicato, le ritengano invece controvertibili e meritevoli di interlocuzione nel contraddittorio tra loro; ciò che può verificarsi, ad esempio, se viene ordinato l'intervento di un terzo che può incidere sensibilmente sulla portata della lite. In tale evenienza, ciascuna parte può sollecitare il giudice affinché, esercitando il suo potere direttivo, fissi un'udienza *ad hoc* e «determin[i] i punti sui quali essa deve svolgersi» (art. 127, secondo comma, cod. proc. civ.).



Il giudice può fissarla allo scopo di vagliare le ragioni che ad avviso della parte richiedente ostano all'adozione del provvedimento, in modo da decidere subito, evitando che, ove il contraddittorio tra le parti si dispieghi solo all'udienza di trattazione, il giudizio possa subire una regressione.

Nell'uno e nell'altro caso la fissazione di un'udienza *ad hoc* soddisfa la necessità della piena realizzazione del contraddittorio tra le parti, pur se l'udienza di comparizione ex art. 183 cod. proc. civ. non potrà non essere differita con un qualche conseguente allungamento dei tempi del processo.

8.7.- Rimane però che, pur nel contesto di un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, l'art. 175 cod. proc. civ. non può essere piegato fino a far ritenere un vero e proprio obbligo processuale del giudice, essendo il suo potere direttivo essenzialmente discrezionale.

Non può escludersi che il giudice, seppur sollecitato a farlo, ritenga di non frapporre un'udienza anticipata nell'ordinario *iter* processuale al solo fine di realizzare il contraddittorio tra le parti su singole questioni di rito, decise con decreto in sede di verifica preliminare; udienza anticipata che comporterebbe, il più delle volte, il differimento o la fissazione di una nuova udienza di prima comparizione e trattazione.

In tal caso - evenienza questa, di norma, residuale e verosimilmente eccezionale - la realizzazione del contraddittorio è inevitabilmente differita all'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ. In quella sede il giudice, con ordinanza, potrà confermare, modificare o revocare il decreto emesso in precedenza, prendendo in esame le ragioni delle parti.

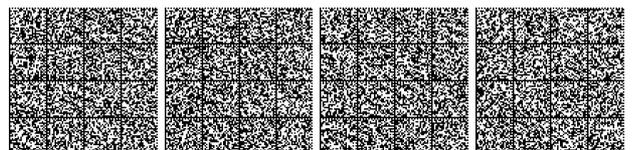
D'altra parte, il sistema processuale è strutturato nel senso che, quando si celebra l'udienza di trattazione, il giudice è tenuto in ogni caso - salvo, beninteso, che ciò sia già avvenuto in un'udienza a ciò deputata - a discutere con le parti circa la legittimità dei provvedimenti ordinatori emessi con il decreto di fissazione dell'udienza, provvedimenti che, dunque, sono assoggettati a verifica nel successivo contraddittorio con le stesse, all'esito del quale possono essere confermati, modificati o revocati. Infatti, l'ultimo comma dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ. prescrive che il giudice provveda con decreto, che è un tipico provvedimento provvisorio, non motivato; il che comporta che le parti, nelle memorie integrative ex art. 171-*ter* cod. proc. civ., possono prendere posizione in ordine ai provvedimenti adottati dal giudice, in ipotesi chiedendone la modifica o la revoca, e il giudice debba pronunciarsi, poi, con ordinanza motivata in udienza, attraverso un modello di contraddittorio differito compatibile con l'art. 24 Cost. (sentenza n. 74 del 2022).

8.8.- Nell'evenienza in cui la parte si sia attivata sollecitando il giudice a fissare (ex art. 175 cod. proc. civ.) un'udienza anticipata al fine di realizzare il contraddittorio su una questione di rito, rilevata d'ufficio dal giudice stesso e decisa con decreto, l'ordinanza adottata nell'udienza di prima comparizione non potrà comportare preclusioni o decadenze per la parte stessa ove questa, in ipotesi, non abbia posto in essere quell'attività processuale prescritta con il decreto, confidando nella possibilità di prospettare le proprie ragioni al giudice in sede di anticipato contraddittorio tra le parti. Ciò perché il giudice deve assicurare (ex art. 101 cod. proc. civ.) una interlocuzione alla parte che la chiede e realizzare, pur se ormai solo all'udienza di comparizione, quel contraddittorio sollecitato anticipatamente e che prima non ha trovato risposta.

Se il contraddittorio, anche in presenza di un'istanza, è stato negato, la parte diligente, soprattutto quella attrice, non può rischiare di veder compromesso, con una decisione processuale di *absolutio ad instantia* o di estinzione del giudizio, il diritto a conseguire il bene della vita sotteso alla domanda giudiziale che costituisce lo scopo ultimo del processo (sentenza n. 77 del 2007), senza che sia tenuta, per evitare detto effetto, a conformarsi a un ordine giudiziale che ha, nell'immediatezza, rappresentato all'autorità giudiziaria di non condividere.

8.9.- L'incisività delle conseguenze che possono derivare dal mancato rispetto di uno dei provvedimenti propulsivi emanati dal giudice con il decreto di fissazione dell'udienza comporta, allora, che il sistema, per essere compatibile con il principio del contraddittorio, debba essere ricostruito nel senso che, se una delle parti chiede la fissazione di un'udienza *ad hoc* per contestare il provvedimento emesso dal giudice senza averle sentite, e il giudice disattende detta istanza, non può quest'ultimo, una volta rimasto inadempito l'ordine in questione, assumere i provvedimenti "sanzionatori" in chiave processuale se conferma la propria decisione, dopo l'esplicazione del dovuto contraddittorio, all'udienza di trattazione, ma adotta quelli necessari per l'ulteriore corso del giudizio. La conferma comporta soltanto che la parte è onerata ad adempiere, nel termine perentorio indicato dal giudice alla stessa udienza ex art. 183 cod. proc. civ., a detto ordine giudiziale, incorrendo solo allora, in difetto, nelle ordinarie "sanzioni" processuali per la propria inattività.

In questa situazione - residuale e verosimilmente eccezionale, si è già detto - la conseguente regressione del giudizio incide inevitabilmente sulla durata del processo. Tuttavia, a riguardo va ribadito che l'esigenza della rapidità del processo insita nel canone della sua «ragionevole durata» non può pregiudicare la completezza del sistema delle garanzie della difesa e comprimere oltre misura il «contraddittorio tra le parti» (art. 111, secondo comma, Cost.). Un processo non «giusto», perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata (sentenze n. 116 e n. 67 del 2023, n. 111 del 2022 e n. 317 del 2009).



8.10.- Invece, ove la parte onerata dell'adempimento processuale prescritto nel decreto emesso ex art. 171-*bis* cod. proc. civ. non abbia sollecitato il giudice a realizzare il contraddittorio anche prima dell'udienza di comparizione esercitando il potere direttivo di cui all'art. 175 cod. proc. civ., non vi sarebbe, in concreto, un siffatto *vulnus* al diritto di difesa, né l'esigenza di protezione dell'affidamento della parte nel preventivo dispiegarsi del contraddittorio prima dell'udienza di trattazione. Rimarrebbero, nel caso di conferma, con ordinanza, del decreto ex art. 171-*bis* cod. proc. civ., le ordinarie conseguenze della mancata ottemperanza all'onere processuale, fermi restando i mezzi impugnatori (reclamo o appello, secondo i casi), che anch'essi, comunque, sono espressione del diritto di difesa.

8.11.- In sintesi, anche se le verifiche preliminari ex art. 171-*bis* cod. proc. civ. hanno ad oggetto questioni di rito normalmente "liquide" - e ciò giustifica la loro decisione con decreto del giudice prima dell'udienza di comparizione e trattazione in un'ottica di concentrazione e speditezza del processo, in coerenza con la *ratio* sottesa alla disposizione censurata e con lo spirito complessivo della legge di delega - per altro verso, non è sacrificato il contraddittorio delle parti nella misura in cui, quando emerge l'esigenza che questo debba dispiegarsi, il giudice possa adottare, nei modi sopra indicati, provvedimenti che salvaguardino il diritto di difesa.

Così interpretata, la disposizione censurata risulta non essere in contrasto con l'evocato parametro (art. 24 Cost.).

Peraltro, il legislatore delegato della recente riforma del processo civile mostra di voler intervenire per superare alcune criticità dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ. esercitando ulteriormente la delega mediante decreto correttivo, come previsto dalla stessa legge di delega n. 206 del 2021 (XIX Legislatura, atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 137).

9.- In conclusione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 171-*bis* del codice di procedura civile, sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., va dichiarata inammissibile; le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost. vanno dichiarate non fondate; la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. va dichiarata non fondata, nei termini sopra indicati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 171-*bis* del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ., sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., dal Tribunale ordinario di Verona, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 171-*bis* cod. proc. civ., sollevata, in riferimento all'art. 24 Cost., dal Tribunale ordinario di Verona, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2024.

F.to:

Franco MODUGNO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 97

Ordinanza 9 maggio - 3 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine di durata ragionevole - Tre anni per i processi di primo grado - Applicazione ai processi in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Denunciata violazione del principio di eguaglianza nonché del principio, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Franco MODUGNO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Corte d'appello di Milano, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra il Ministero della giustizia e O. D. K. J. D. D., con ordinanza del 1° dicembre 2022, iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 7 maggio 2024.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 9 maggio 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 1° dicembre 2022, iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2023, la Corte d'appello di Milano, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui il previsto termine ragionevole di durata del processo non eccedente la durata di tre anni in primo grado si applica al processo di primo



grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 35-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato);

che, per quanto riferisce l'ordinanza, la Corte d'appello di Milano è investita dell'opposizione ex art. 5-*ter* della legge n. 89 del 2001, proposta dall'ingiunto Ministero della giustizia avverso il decreto pronunciato dal magistrato designato ai sensi dell'art. 3, comma 4, della medesima legge, in accoglimento della domanda di equa riparazione avanzata da un richiedente protezione internazionale, il cui giudizio, a norma dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, si era svolto dal 5 dicembre 2018 al 4 giugno 2022;

che il decreto opposto aveva ritenuto che il giudizio presupposto avesse ecceduto di due anni la durata ragionevole, stimata in un anno, in analogia con quanto riconosciuto per il procedimento di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001;

che, ad avviso del Collegio rimettente, non è possibile accedere all'interpretazione costituzionalmente orientata della norma operata dal primo giudice, aderendo al rilievo formulato dal Ministero della giustizia secondo cui il termine di tre anni stabilito nell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, è predeterminato dal legislatore ed è sottratto alla discrezionalità dell'autorità giudiziaria, come già affermatosi nella sentenza n. 36 del 2016 di questa Corte;

che la Corte d'appello di Milano ha perciò ritenuto non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in quanto la disposizione censurata prevede un termine di durata ragionevole di tre anni con riguardo al primo grado dei procedimenti di protezione internazionale, per i quali l'intero giudizio è articolato in soli due gradi ed è prescritta la trattazione «con urgenza», trattandosi di giudizi aventi per oggetto diritti fondamentali delle persone, in relazione ai quali la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene necessaria una particolare diligenza e celerità nella definizione;

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

che infatti, a parere dell'Avvocatura, le questioni sollevate sarebbero diverse da quelle decise con la sentenza n. 36 del 2016 di questa Corte, discutendosi qui di un procedimento di cognizione volto a delibare, anche attraverso complesse indagini fattuali, la sussistenza o meno dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, e dovendosi, piuttosto, richiamare le conclusioni raggiunte nella più recente sentenza di questa Corte n. 205 del 2023.

Considerato che la Corte d'appello di Milano, sezione seconda civile (reg. ord. n. 166 del 2023), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, per contrasto con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU;

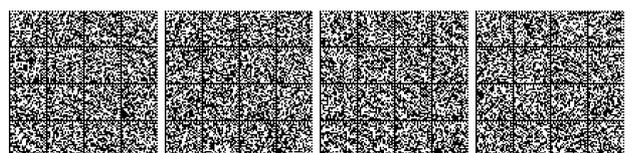
che la disposizione censurata, stabilendo un termine predefinito di durata ragionevole di tre anni, sottratto alla discrezionalità dell'autorità giudiziaria, con riguardo anche al primo grado dei procedimenti di protezione internazionale, non terrebbe conto delle caratteristiche e della natura di tali cause, le quali esigono particolare diligenza e celerità nella definizione, avendo per oggetto diritti fondamentali delle persone;

che questa Corte ha già deciso questioni analoghe a quelle ora in esame, con la sentenza n. 205 del 2023, depositata il 14 novembre 2023 e, quindi, sopravvenuta all'ordinanza di rimessione in scrutinio;

che tale sentenza ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, sollevate con sei ordinanze dalle Corti d'appello di Napoli e di Bologna, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, ove identicamente si censurava la disposizione in esame nella parte in cui, prevedendo che si considera rispettato il termine ragionevole di durata del processo se non eccede la durata di tre anni in primo grado, essa trova indistinta applicazione anche al processo in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008;

che la citata sentenza n. 205 del 2023 ha richiamato e ribadito i principi della sentenza n. 36 del 2016, secondo cui i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 delineano «una disciplina legale dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU», mediante precetti che sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tali termini vanno ritenuti ragionevoli;

che, in particolare, in tale sentenza si è rilevato che, rispetto ai giudizi in materia di protezione internazionale, nella giurisprudenza della Corte di cassazione non si rinviene un orientamento che possa univocamente indurre a ritenere che per essi sia possibile individuare una durata specifica, diversa da quella degli altri giudizi civili;



che del pari - si è sottolineato - non soccorre alcun reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza della Corte EDU, dal quale attingere il significato dell'art. 6 CEDU, da ritenersi, in ipotesi, preclusivo di una disciplina che equipari i termini della ragionevole durata dei processi di protezione internazionale a quella giustificata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione;

che, ancora, si è evidenziato come dall'esame della normativa dell'Unione europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea non si ricavi alcun elemento idoneo a conferire ai giudizi in materia di protezione internazionale uno statuto differenziato, quanto alla loro durata, rispetto al complesso dei procedimenti giurisdizionali condotti all'interno di uno Stato membro;

che, anzi, la più volte richiamata sentenza n. 205 del 2023 ha ulteriormente rimarcato come dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE si desuma, piuttosto, in modo univoco, l'esigenza che i procedimenti giudiziari in materia di protezione internazionale siano disciplinati in modo tale da assicurare il completo esame della situazione individuale del richiedente, potendo ciò comportare lo svolgimento di accertamenti complessi;

che tale sentenza ha pertanto concluso che la celerità di trattazione richiesta dai processi in questione non impone di individuare per essi un più breve termine di ragionevole durata rispetto a quello stabilito di tre anni per il primo grado di merito;

che l'ordinanza di remissione non apporta argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati nella citata sentenza n. 205 del 2023, o tali da indurre a una diversa conclusione;

che, pertanto, le questioni devono essere dichiarate manifestamente non fondate (*ex plurimis*, ordinanze n. 78 del 2024, n. 214 del 2023 e n. 220 del 2022).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, sollevate, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte d'appello di Milano, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2024.

F.to:

Franco MODUGNO, *Presidente*

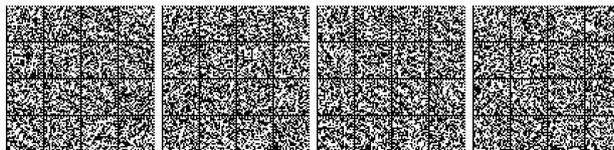
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 98

Sentenza 5 marzo - 4 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Enti privati in controllo pubblico - Disciplina, mediante decreto legislativo, del conferimento di incarichi - Inconferibilità di incarichi di amministratore da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali - Disposizione definitiva - Componenti di organo politico di livello regionale e locale - Ricomprensione delle persone che partecipano a enti di diritto privato in controllo pubblico nazionale, regionale e locale - Violazione dei criteri di delega - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, art. 7, comma 2, lettera *d*); art. 1, comma 2, lettera *f*).
- Costituzione, artt. 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118.

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

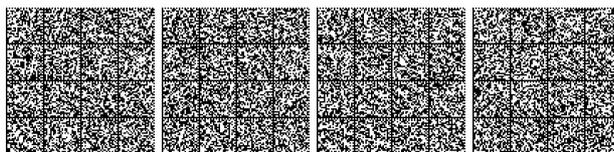
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima-*quater*, con una ordinanza del 26 gennaio 2023 e con tre ordinanze del 27 gennaio 2023, iscritte rispettivamente ai numeri 58, 59, 60 e 61 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di Azienda multiservizi e d'igiene urbana Genova spa, di AMIU Bonifiche spa e di P. M.;
udita nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 5 marzo 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per l'Azienda multiservizi e d'igiene urbana Genova spa e per AMIU Bonifiche spa e Luca Leonardi per P. M.;

deliberato nella camera di consiglio del 5 marzo 2024.



Ritenuto in fatto

1.- Con quattro ordinanze di identico tenore del 26 e 27 gennaio 2023, iscritte ai numeri 58, 59, 60 e 61 del registro ordinanze 2023, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

In particolare, le ordinanze di rimessione censurano, in via prioritaria, l'art. 1, comma 2, lettera *f*), e l'art. 7, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 39 del 2013 «nella parte in cui prevedono che “a coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti ... incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione”, ovvero nella parte in cui assimilano gli incarichi di “presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico” alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell'art. 1, comma 50, lett. c, l. n. 190/2012, per violazione degli artt. 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 Cost.».

In via subordinata, il TAR censura il comma 2 dell'art. 7, «nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconferibilità prevista per “coloro che ... nell'anno precedente ... siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione” ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti, per violazione degli artt. 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost.».

1.1.- Nelle quattro ordinanze di rimessione, il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere su altrettante impugnazioni proposte avverso la delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) 3 marzo 2021, n. 207 con la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 39 del 2013: *a*) è stata dichiarata l'inconferibilità a P. M. dell'incarico di amministratore delegato della società Azienda multiservizi e d'igiene urbana Genova spa (d'ora innanzi: AMIU Genova spa), in quanto, in quel momento, egli ricopriva la carica di amministratore delegato della SATER spa, società partecipata, al 51 per cento, dal Comune di Cogoleto; *b*) è stata accertata l'inconferibilità, e dichiarata la relativa nullità, degli incarichi, a lui già assegnati e ancora ricoperti, di amministratore unico della GEAM - Gestioni ambientali spa e della AMIU Bonifiche spa (società, entrambe, appartenenti al medesimo gruppo, avente quale capogruppo la AMIU Genova spa), in ragione dell'incarico precedentemente ricoperto di amministratore delegato della ARAL in house srl, partecipata al 60 per cento dal Comune di Arenzano.

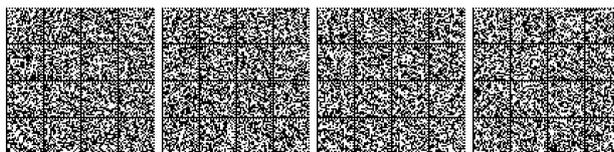
Nei giudizi principali ricorrono, quanto all'ordinanza iscritta al n. 58 reg. ord. 2023, la AMIU Genova spa, che opera nel settore ambientale e della gestione dei rifiuti e la cui maggioranza assoluta, per quanto riguarda la partecipazione azionaria, è detenuta dal Comune di Genova; quanto alle ordinanze iscritte ai numeri 60 e 61 reg. ord. 2023, rispettivamente, la GEAM - Gestioni ambientali spa e la AMIU Bonifiche spa (società, queste ultime, come detto, controllate dalla prima); quanto all'ordinanza iscritta al n. 59 reg. ord. 2023 P. M., amministratore unico dal 2018 di tali due ultime compagini societarie.

In tutti i ricorsi è lamentata l'illegittimità del provvedimento dell'ANAC, segnatamente per violazione degli artt. 1 e 7 del d.lgs. n. 39 del 2013: a giudizio dei ricorrenti, tali norme sarebbero state interpretate dalla stessa ANAC in modo distonico rispetto al significato costituzionalmente conforme e rispondente all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile. In particolare, secondo le parti ricorrenti, il combinato disposto delle due norme comporterebbe l'inconferibilità solo per precedenti incarichi politici e, ancora, l'art. 7, comma 2, escluderebbe l'inconferibilità nell'ipotesi in cui la società di provenienza sia controllata (come nella specie) da un ente locale con popolazione inferiore a quindicimila abitanti. In subordine, tutte le parti ricorrenti hanno domandato al TAR di sollevare questione di legittimità costituzionale delle predette disposizioni ove interpretate letteralmente.

1.2.- Quanto alla rilevanza, il giudice rimettente evidenzia che il provvedimento è stato adottato sulla base delle disposizioni gravate ed è stato impugnato per violazione delle stesse, essendo contestata dai ricorrenti l'interpretazione letterale fatta propria dall'ANAC.

D'altronde, sarebbe da escludersi la praticabilità della lettura costituzionalmente orientata invocata dai ricorrenti, in virtù dell'univoco tenore delle disposizioni.

In ultimo, il TAR esclude la fondatezza delle ulteriori censure che consentirebbero la decisione dei ricorsi a prescindere dal promovimento delle questioni di legittimità costituzionale.



1.2.1.- Il TAR osserva, in via logicamente preliminare, che la questione di legittimità costituzionale proposta in via prioritaria risulterebbe assorbente rispetto a quella formulata in via subordinata e che l'accoglimento della prima comporterebbe l'irrelevanza sopravvenuta della seconda; pur tuttavia, il rimettente giustifica la necessità del contestuale promovimento delle due questioni in ragione dei principi di ragionevole durata del processo e di buon andamento del servizio giustizia.

1.3.- All'illustrazione delle ragioni di non manifesta infondatezza, il TAR antepone talune premesse ricostruttive del quadro normativo.

Le disposizioni censurate sono state emanate in esercizio della delega legislativa contenuta nell'art. 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione).

Con il comma 49 - osserva il rimettente - il legislatore delegante, ai dichiarati fini di prevenzione e contrasto della corruzione e di prevenzione dei conflitti di interessi, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni e «negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici [...] che comportano funzioni di amministrazione e gestione». Ancora, il Governo è stato delegato a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

Con il comma 50 - ricorda ancora il giudice *a quo* - sono stati dettati i principi e criteri cui il legislatore delegato si sarebbe dovuto attenere, fissandosi, tra gli altri, alla lettera *c*), quello di disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni «che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive».

A giudizio del rimettente, la *ratio* del divieto di accesso ad incarichi gestionali e/o amministrativi a soggetti che appaiono politicamente schierati sarebbe da rinvenire, da un lato, nella tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa e, dall'altro, nella promozione del principio meritocratico nella selezione dei vertici amministrativi.

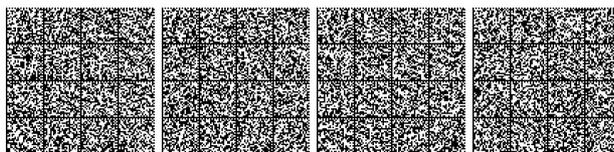
Proprio in attuazione della specifica previsione dell'art. 1, comma 50, lettera *c*), della legge n. 190 del 2012, sono state dettate le norme del Capo IV del d.lgs. n. 39 del 2013, intitolato «Inconfiribilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico», in cui si colloca il censurato art. 7, rubricato «Inconfiribilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale».

Tale disposizione - riferisce il rimettente -, nel disciplinare le ipotesi di inconfiribilità, seleziona, nella seconda parte del comma 2, gli «incarichi di destinazione», vale a dire gli incarichi da assegnare per i quali va garantita l'imparzialità e il possesso di determinate competenze. Questi sono individuati nei seguenti: «*a*) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione»; «*b*) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera *a*)»; «*c*) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale»; «*d*) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione».

Inoltre, il comma 2 dell'art. 7 individua, nella sua prima parte, gli «incarichi di provenienza» che risultano impeditivi del conferimento delle predette nomine, enucleando le seguenti tre ipotesi: coloro che, nei due anni precedenti, siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico; coloro che, nell'anno precedente, abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico; infine, coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione.

Nello stesso senso, l'art. 1, comma 2, lettera *f*), del d.lgs. n. 39 del 2013 include espressamente, nella definizione dei «componenti di organi di indirizzo politico», ai sensi anche della disciplina sull'inconfiribilità, tra le altre, le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, «a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali».

Gli atti di promovimento rammentano che, a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 39 del 2013, la stessa ANAC, con atto di segnalazione del 10 gennaio 2015, n. 4, rivolto al Parlamento e al Governo, aveva evidenziato la necessità di eliminare, tra le cause di inconfiribilità per provenienza «da cariche politiche», quelle che si riferiscono alla provenienza da cariche in enti di diritto privato in controllo pubblico.



Analoga esigenza di modifica era stata espressa dalla Commissione di studio per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, istituita dall'ANAC, la quale, con relazione pubblicata nel mese di luglio 2015, aveva posto l'accento sul rilievo che le cariche di presidente e amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico non comporterebbero - nel senso stretto di cui alla delega contenuta nell'art. 1, comma 50, della legge n. 190 del 2012 - la titolarità di funzioni di indirizzo politico, ma presupporrebbero, piuttosto, l'esercizio di funzioni di indirizzo politico-amministrativo (per gli enti pubblici) e di indirizzo politico "aziendale" (per gli enti di diritto privato in controllo pubblico), ma pur sempre in attuazione dell'indirizzo politico ricevuto. Tali cariche, inoltre, non sarebbero attribuite attraverso elezioni.

1.4.- Alla luce del delineato quadro normativo, le quattro ordinanze di rimessione motivano sulla non manifesta infondatezza anzitutto delle questioni sollevate in via prioritaria.

1.4.1.- In primo luogo, secondo il giudice *a quo*, gli artt. 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 39 del 2013 contrasterebbero con gli artt. 3 e 76 Cost. per incoerenza con la legge delega.

L'art. 1, comma 50, lettera *c*), della legge n. 190 del 2012 aveva rimesso al legislatore delegato la disciplina dell'inconferibilità solo nei riguardi di coloro che «abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive». In quest'ultima categoria non potrebbero includersi coloro che (a norma delle disposizioni censurate) abbiano ricoperto la carica di «presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico», i quali, invece, eserciterebbero solo ruoli di gestione o di indirizzo politico-aziendale.

Il rimettente, in proposito, si fa carico delle pronunce del giudice amministrativo in cui si è ritenuto di non sollevare la questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega, e ciò in virtù dell'ulteriore previsione, contenuta nell'art. 1, comma 50, lettera *d*), numero 3), della legge n. 190 del 2012, che ha indicato al legislatore delegato di ricomprendere, tra gli incarichi da regolare, quelli di «amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico» (sono citate: Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 11 gennaio 2018, n. 126, e 27 marzo 2020, n. 2149; Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione prima, sentenza 19 luglio 2018, n. 578); tuttavia aggiunge di essere di contrario avviso, in quanto la citata disposizione si riferirebbe solo agli incarichi di destinazione e non a quelli di provenienza.

1.4.2.- In secondo luogo, ad avviso del TAR Lazio, l'inconferibilità prevista dalle disposizioni censurate violerebbe gli artt. 3, 4 e 51 Cost., in quanto comporterebbe, a danno degli interessati alla nomina, una limitazione al diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e alla possibilità di accesso agli uffici pubblici (art. 51 Cost.): limitazione che sarebbe sproporzionata e irragionevole rispetto alla finalità perseguita. Per un verso, la preclusione della nomina di soggetti che non ingenerano dubbi di parzialità contrasterebbe con il fine di tutela dell'imparzialità della pubblica amministrazione; per altro verso, l'impedimento alla circolazione, all'interno delle amministrazioni, di amministratori competenti ed estranei alla logica di appartenenza politica contrasterebbe con l'ulteriore finalità meritocratica.

1.4.3.- Le disposizioni censurate violerebbero, ancora, gli artt. 3 e 97 Cost.

Il divieto per le amministrazioni locali di conferimento degli incarichi manageriali a chi sul campo ha dimostrato la propria competenza nello svolgimento del medesimo ruolo presso altra «società pubblica» lederebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

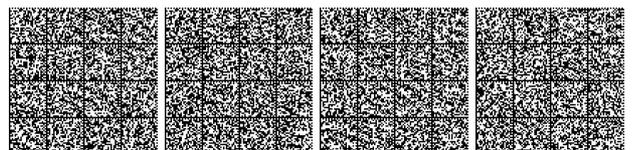
Ancora una volta, poi, si tratterebbe di una misura sproporzionata rispetto alle finalità normative di tutela dell'imparzialità e del merito.

1.4.4.- Il TAR rimettente lamenta, infine, la lesione anche degli artt. 3, 5, 97, 114 e 118 Cost.

La prevista inconferibilità disincentiverebbe i migliori manager ad accettare gli incarichi da parte di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali di ridotte dimensioni, per il timore di vedersi precluse successive nomine più prestigiose, così frustrandosi l'autonomia dei piccoli comuni e il loro compito di erogare servizi adeguati.

1.5.- Il giudice *a quo* passa poi a illustrare la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate in via subordinata.

1.5.1.- Nel censurare l'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non limita l'inconferibilità ai soli casi in cui l'ente locale controllante «della società» di provenienza abbia popolazione superiore a quindicimila abitanti, il TAR osserva che la disposizione denunciata, nella sua completa enunciazione, conferisce espresso rilievo al dato dimensionale dell'ente locale in due diverse prospettive: da un lato, in relazione agli incarichi di provenienza, precludendo le nomine di chi abbia fatto parte della giunta o del consiglio di comuni o associazioni di comuni qualora si tratti di enti con popolazione superiore a quindicimila abitanti; dall'altro lato, in relazione agli incarichi di destinazione riguardanti (per quanto in questa sede interessa) gli organi di amministrazione degli enti privati in controllo pubblico, impediti (dalla lettera *d*) solo nel caso in cui il controllo sia esercitato da comuni o loro associazioni con più di quindicimila abitanti. Al contrario, la disposizione non dà rilievo alla dimensione dell'ente locale controllante ove l'incarico di provenienza sia quello di presidente o amministratore delegato di ente privato in controllo pubblico.



1.5.2.- L'art. 7, comma 2, darebbe, allora, anzitutto luogo ad una intollerabile disparità di trattamento, riguardante l'efficacia ostativa degli incarichi di provenienza. Risulta, infatti, che vi sia inconferibilità di nuovi incarichi se quello di provenienza è stato svolto in enti di diritto privato controllati da enti locali di piccole dimensioni (art. 7, comma 2, prima parte, ultima ipotesi contemplata); è, invece, possibile conferire nuovi incarichi qualora quello di provenienza sia stato svolto negli organi politici (giunta o consiglio) dei medesimi enti locali di piccole dimensioni (art. 7, comma 2, prima parte, seconda ipotesi contemplata). Solo per questo secondo caso, infatti, la piccola dimensione dell'ente locale controllante è normativamente assunta a fattore di attenuazione del rischio di parzialità.

1.5.3.- L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto il diverso profilo della irragionevolezza, in quanto la mancata limitazione della inconferibilità in relazione all'incarico di provenienza ostacolerebbe il passaggio (ascensionale) dei manager meritevoli da società controllate da enti territoriali di piccole dimensioni a società controllate da enti più grandi, mentre le disposizioni consentirebbero il flusso inverso. Infatti, per effetto della previsione della lettera *d*) del comma 2 in esame, il divieto di conferimento di un nuovo incarico manageriale sussiste solo se l'ente conferente è controllato da un ente locale di grandi dimensioni; viceversa, simile divieto non è previsto se l'ente locale controllante è un piccolo comune, in tal caso quindi consentendosi il passaggio (discensionale) del manager da un incarico presso ente controllato da un grande comune ad un incarico presso ente controllato da un piccolo comune.

1.5.4.- La mancata limitazione, appena descritta, della causa di inconferibilità lederebbe al contempo gli artt. 3, 4 e 51 Cost. e gli artt. 3 e 97 Cost.: la norma ostacolerebbe il normale flusso dei professionisti più meritevoli da società controllate da enti locali di piccole dimensioni a società pubbliche di maggiore rilievo, comprimendo irragionevolmente, per un verso, il diritto al lavoro e la possibilità di accesso alle cariche pubbliche dei professionisti e, per altro verso, il buon andamento dell'amministrazione.

1.5.5.- Analogamente, vi sarebbe un *vulnus* agli artt. 3, 5, 97, 114 e 118 Cost., in quanto risulterebbero disincentivati i manager migliori nell'accettazione di incarichi presso enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali di ridotte dimensioni, per il timore di vedersi precluse successive nomine in società pubbliche di maggior rilievo.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in nessuno dei giudizi innanzi alla Corte.

3.- Nei giudizi relativi alle ordinanze iscritte ai numeri 58 e 60 reg. ord del 2023 si sono costituite, con atti identici, la AMIU Genova spa e la AMIU Bonifiche spa, ricorrenti nei rispettivi giudizi a quibus, le quali hanno chiesto l'accoglimento delle questioni promosse negli stessi termini auspicati dal rimettente.

In via preliminare, le difese hanno evidenziato la sussistenza dei requisiti di ammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Lazio, avuto riguardo alla loro esatta formulazione nonché alla puntuale motivazione, resa dal rimettente, in ordine ai presupposti per sollevarle.

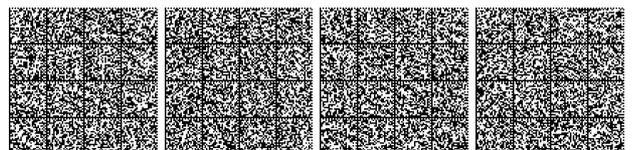
Nel merito, le parti hanno illustrato e condiviso le argomentazioni spese dalle ordinanze di rimessione.

Le società in controllo pubblico si sono limitate ad aggiungere i seguenti, sintetici rilievi. Il lamentato vizio di eccesso di delega si risolverebbe in danno di coloro che non ricoprono ruoli di indirizzo politico. Inoltre, il divieto di nuovi incarichi per quei professionisti scervri da dubbi di parzialità darebbe luogo ad una rilevante compressione dei diritti tutelati dagli artt. 4 e 51 Cost., tale da non superare il cosiddetto test di proporzionalità, che misura l'appropriatezza della misura adottata dal legislatore rispetto al fine perseguito. Ancora, la mancata limitazione del divieto, quanto agli incarichi di provenienza, in ragione del dato dimensionale dell'ente locale controllante darebbe luogo a un trattamento addirittura deteriore per coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore di enti privati in controllo pubblico rispetto a chi sia stato componente di organi politici, proprio perché, conformemente al dettato dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39 del 2013, la piccola dimensione dell'ente locale di riferimento finisce per escludere il divieto di nomina solo in quest'ultima ipotesi, ancorché più delicata dell'altra.

4.- Nel giudizio riferito all'ordinanza iscritta al n. 59 reg. ord. 2023 si è costituito P. M., ricorrente nel relativo processo principale dinnanzi al TAR, concludendo per l'accoglimento delle questioni sollevate.

La parte privata premette di avere maturato una lunghissima esperienza nella gestione di società specializzate nel settore della tutela ambientale, per aver ricoperto incarichi apicali ottenuti solo grazie alle proprie dimostrate capacità, e non certo per ruoli o appartenenze politiche di sorta; in tale contesto, evidenzia altresì la gravità e l'ingiustizia del danno che le deriverebbe dall'impugnato provvedimento dell'ANAC.

Il ricorrente del giudizio *a quo* ripercorre e sostiene, poi, le ragioni poste dal TAR a fondamento della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, sottolineando la portata discriminatoria e sproporzionata delle disposizioni censurate rispetto alle legittime aspettative dei professionisti, in uno con l'ulteriore pregiudizio per l'azione della pubblica amministrazione, impedita nell'affidare incarichi a chi abbia dimostrato le proprie capacità in precedenti esperienze.



In tale contesto, viene svolta una considerazione aggiuntiva a sostegno della prospettata illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. In particolare, il lamentato contrasto con l'art. 76 Cost. sarebbe ulteriormente rafforzato dal fatto che la legge delega n. 190 del 2012 aveva considerato, come ragione di pregiudizio per l'affidamento di nuovi incarichi, le precedenti cariche assunte in enti privati ma solo se «sottoposti a controllo o finanziati» da parte della medesima amministrazione che procede alla nuova nomina (art. 1, comma 50, lettera b, della legge n. 190 del 2012). Tale specifica previsione della legge delega avrebbe, dunque, impedito al legislatore delegato di stabilire un divieto assoluto di inconfiribilità, dovendo quest'ultima essere limitata alle sole fattispecie considerate espressamente dal legislatore delegante. Al più, il Governo, nel perseguire il fine della prevenzione e del contrasto della corruzione, avrebbe potuto stabilire una disciplina tesa a valutare le incompatibilità caso per caso, pur sempre sotto la guida dei principi costituzionali di proporzionalità e di ragionevolezza.

Con memoria depositata il 12 febbraio 2024, P. M. ha ribadito le proprie argomentazioni difensive, per lo più riportando, in senso adesivo, ampi stralci delle ordinanze di rimessione, e quindi insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate.

Considerato in diritto

1.- Nel corso di quattro giudizi aventi ad oggetto il medesimo provvedimento assunto da ANAC, relativo alla inconfiribilità di incarichi di amministratore di società di diritto privato controllate dal Comune di Genova, il TAR Lazio, sezione prima quater, con distinte ordinanze di identico tenore, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, del d.lgs. n. 39 del 2013, per contrasto con gli artt. 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 Cost.

In via prioritaria, in riferimento agli indicati parametri, il TAR censura il predetto art. 7, comma 2, lettera d), nella parte in cui non consente di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).

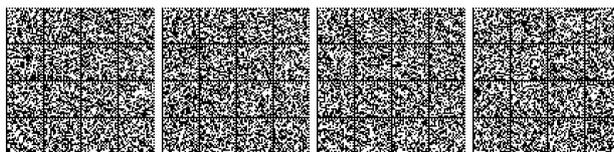
Viene censurata, altresì, sulla base dei medesimi parametri, la norma definitoria di cui all'art. 1, comma 2, lettera f), nella parte in cui, come rileva il ricorrente, ricomprende, tra i «componenti di organi di indirizzo politico» di cui all'art. 1, comma 50, della legge delega n. 190 del 2012, le persone che partecipano a organi di indirizzo di enti di diritto privato in controllo pubblico nazionali, regionali e locali.

In via subordinata, e «[f]erma l'assorbente questione di legittimità costituzionale sopra evidenziata», il TAR censura, per contrasto con gli artt. 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 Cost., il comma 2 dell'art. 7 citato nella parte in cui non limita l'ipotesi di inconfiribilità - prevista per coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di enti locali (province, comuni o loro forme associative in ambito regionale) - ai soli casi in cui l'ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a quindicimila abitanti.

2.- Preliminarmente, deve essere disposta la riunione dei giudizi, aventi ad oggetto le medesime disposizioni di legge, che sono censurate sulla base di parametri e di argomentazioni coincidenti (*ex plurimis*, sentenze n. 21 del 2024 e n. 205 del 2023).

3.- È opportuno premettere all'esame delle questioni una sintetica illustrazione del quadro normativo di riferimento in cui calare le censure mosse dal giudice rimettente.

3.1.- Con l'art. 1, comma 49, della legge n. 190 del 2012 il Governo è stato delegato a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle amministrazioni pubbliche. L'attenzione del legislatore delegante è stata rivolta agli incarichi «che comportano funzioni di amministrazione e gestione», con l'esplicito obiettivo «della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi». In tale contesto, tra gli incarichi oggetto di disciplina sono stati inclusi anche quelli presso gli «enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici». In tal modo, con approccio sostanziale, il legislatore delegante ha inteso coinvolgere tutti gli enti che sono chiamati a svolgere una funzione pubblica, a prescindere dalla natura giuridica (pubblica o privata) e, nel caso degli enti privati, dalla tipologia societaria prescelta. Allo stesso tempo, si



è fatto leva su una nozione ampia di funzionario pubblico, tale da ricomprendere, nel solco dell'art. 54, secondo comma, Cost., tutti coloro cui sono affidate «funzioni pubbliche» di rilievo amministrativo, a prescindere dalla natura, pubblica o privata, dell'ente presso il quale l'incarico è ricoperto.

I principi e i criteri direttivi, cui avrebbe dovuto attenersi il Governo nel dettare la disciplina di revisione, sono stati indicati nella delega al Governo contenuta nell'art. 1, comma 50, della legge n. 190 del 2012, e si incentrano sull'operatività degli istituti, già noti all'ordinamento, della inconfiribilità e della incompatibilità. In particolare, le lettere *a)*, *b)* e *c)* hanno specificamente considerato l'aspetto della inconfiribilità degli incarichi de quibus, secondo la logica preventiva della non assegnazione dell'incarico nei confronti di coloro che si trovano in determinate situazioni, considerate ostative. Le successive lettere *e)* e *f)* hanno considerato la diversa prospettiva dell'incompatibilità, nell'ottica di rimuovere gli incarichi già assegnati al sopravvenire di situazioni che possono comprometterne il genuino svolgimento. La lettera *d)* del comma 50 ha, invece, individuato «gli incarichi oggetto della disciplina», enumerandoli dal numero 1) al numero 3).

Tratto comune delle richiamate previsioni è l'obiettivo di assicurare «l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate», rendendolo immune dall'influenza che può derivare - per quanto in questa sede maggiormente interessa - dallo «svolgimento di incarichi pubblici elettivi» (così il comma 49). In tale prospettiva, la lettera *c)* del comma 50 ha introdotto l'ipotesi dell'inconfiribilità per provenienza politica, applicabile ai «soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive».

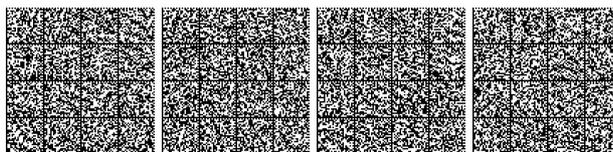
3.2.- La disciplina censurata, che ha introdotto la regola della «Inconfiribilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale» (così la rubrica dell'art. 7 del d.lgs. n. 39 del 2013), oggetto dei presenti giudizi di legittimità costituzionale, distingue le inconfiribilità applicabili al livello di governo regionale (art. 7, comma 1) da quelle riguardanti, nello specifico, il livello di governo locale (comma 2). Per entrambe le ipotesi vengono dettate previsioni simili, che si sostanziano nel divieto di conferire incarichi (amministrativi di vertice o dirigenziali), qualora il soggetto interessato abbia ricoperto analoghe posizioni di provenienza entro un determinato intervallo temporale antecedente al conferimento, il cosiddetto «periodo di raffreddamento». Rispetto alle indicazioni della legge di delega, che aveva all'uopo indicato «un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno» (art. 1, comma 50, lettera c, della legge n. 190 del 2012), il legislatore delegato ha ritenuto di fissare il periodo di due anni, ovvero di un anno - a seconda che la nuova posizione sia conferita dalla stessa amministrazione, territoriale o locale, presso la quale era stato svolto il precedente incarico, ovvero da un'amministrazione diversa pur se appartenente al medesimo ambito regionale -, così attestandosi su una soglia temporale non particolarmente estesa. La soglia in assoluto più bassa, pari ad un solo anno, è stata individuata quale «periodo di raffreddamento» per l'ipotesi di inconfiribilità che viene in esame nei presenti giudizi, vale a dire quella che coinvolge - sia dal lato degli incarichi di provenienza ostativi, sia dal lato di quelli di destinazione - gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

A presidio delle ipotesi di inconfiribilità (nonché di quelle di incompatibilità, previste dal Capo V e dal Capo VI del decreto legislativo) il legislatore delegato ha introdotto un apparato di controllo e di sanzioni.

Il controllo è anzitutto affidato ad organi interni della singola amministrazione interessata, per il tramite della figura del responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), che è chiamato a contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità e a segnalare le violazioni all'ANAC e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per i profili relativi alla legge 20 luglio 2004, n. 215 (Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi), nonché alla competente procura regionale della Corte dei conti, per l'accertamento delle eventuali responsabilità amministrative (art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 39 del 2013). Sono poi previsti controlli esterni, demandati all'ANAC, che li esercita anche servendosi di poteri ispettivi e di accertamento (come avvenuto, del resto, nelle vicende che hanno condotto ai giudizi a quibus) e che può sospendere, formulando contestualmente osservazioni o rilievi, la procedura di conferimento dell'incarico, oltre a segnalare il caso alla predetta procura regionale della Corte dei conti, sempre per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative (art. 16 del d.lgs. n. 39 del 2013).

L'apparato sanzionatorio consiste nella comminatoria della nullità sia all'atto di conferimento dell'incarico per il quale sussisteva la causa di inconfiribilità, sia al contratto che disciplina il relativo rapporto civilistico (art. 17 del d.lgs. n. 39 del 2013). Alla nullità si affianca la responsabilità dei funzionari che hanno conferito l'incarico, per le conseguenze economiche che ne possano derivare (art. 18, comma 1), insieme ad una loro speciale interdizione, della durata di tre mesi, dal potere di conferire ulteriori incarichi di loro competenza (art. 18, comma 2).

Nel complesso, la disciplina dettata dal d.lgs. n. 39 del 2013, e ancor prima la delega conferita dalla legge n. 190 del 2012, mirano al raggiungimento dell'obiettivo, di rilievo costituzionale, di assicurare l'imparzialità dell'agire amministrativo, declinata in chiave spiccatamente preventiva, come esigenza, cioè, di garantire anche la mera apparenza di imparzialità del funzionario pubblico.



3.3.- Ciò posto, occorre anzitutto precisare che i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal TAR rimettente si appuntano sul solo comma 2 dell'art. 7 del d.lgs. n. 39 del 2013, che delinea le ipotesi di inconferibilità degli incarichi amministrativi nello scenario delle amministrazioni di livello locale (province, comuni e relative forme associative). Nello specifico, le ordinanze di rimessione coinvolgono le sole previsioni, ivi dettate, che riguardano gli incarichi svolti presso gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico da parte delle predette amministrazioni locali: e ciò, sia sul versante degli incarichi di provenienza, quelli cioè che, se svolti entro il cosiddetto periodo di raffreddamento (dalla norma, come detto, fissato nella soglia più bassa, pari ad un solo anno), acquisiscono portata ostativa; sia sul versante degli incarichi di destinazione, vale a dire quelli che, per l'appunto, non possono essere conferiti in presenza della causa ostativa.

Occorre, inoltre, evidenziare che, nei casi sottoposti al giudizio del TAR rimettente, le situazioni di provenienza, impeditive del conferimento dei nuovi incarichi, si caratterizzano per la comune connotazione non politica. Viene, invero, in rilievo lo svolgimento nel corso del tempo, da parte del professionista (che è anche ricorrente in uno dei giudizi a quibus), dell'incarico di amministratore delegato presso diversi enti di diritto privato, tutti controllati da comuni di piccole dimensioni (aventi, cioè, popolazione inferiore ai quindicimila abitanti). Tali pregresse esperienze, pur limitate ad una dimensione prettamente amministrativo-gestionale delle aziende in controllo pubblico, e quindi prive, di per sé, di connotazione politica, acquisiscono nondimeno portata ostativa al conferimento del nuovo incarico di amministratore delegato presso enti di diritto privato controllati da un comune più grande (nei casi in esame, quello di Genova): e ciò, proprio per effetto delle disposizioni illustrate, sulle quali si appuntano le censure del rimettente.

Secondo il giudice *a quo*, sarebbe in tal modo tradita la *ratio* di fondo della legge delega n. 190 del 2012, che circoscrive l'operare dell'inconferibilità alle sole cariche di natura politica in precedenza rivestite dal nominato: ne deriverebbe il vizio di eccesso di delega (art. 76 Cost.), insieme all'illegittima e sproporzionata restrizione dell'accesso agli uffici pubblici (artt. 3 e 51 Cost.) e del diritto al lavoro del professionista interessato (artt. 3 e 4 Cost.). Ancora, dal punto di vista dell'amministrazione, si apprezzerrebbe una lesione dei principi di buon andamento e di efficienza dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), che il rimettente declina anche in rapporto al principio di autonomia dei piccoli comuni (artt. 114 e 118 Cost.), i quali sarebbero ostacolati nel reperimento di professionisti idonei a ricoprire gli incarichi di responsabilità amministrativa presso gli enti privati da loro controllati.

4.- Tanto premesso, ed iniziando la disamina delle questioni di legittimità costituzionale da quelle che il rimettente ha sollevato in via prioritaria, va rilevata la pregiudizialità logico-giuridica della questione avente a parametro l'art. 76 Cost.

Essa, infatti, come costantemente affermato da questa Corte, investe il corretto esercizio della funzione legislativa, sicché la sua eventuale fondatezza «elide[rebbe], in radice, ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame e determin[erebbe] l'assorbimento di quelle riferite agli ulteriori parametri costituzionali dianzi indicati» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 250 del 2016; più di recente, anche sentenze n. 150 del 2022 e n. 142 del 2020).

5.- La questione è fondata.

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

Al legislatore delegato può ben essere riconosciuto un margine di discrezionalità (sentenza n. 100 del 2020), tale da consentirgli di introdurre norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (tra le tante, sentenza n. 150 del 2022).

La discrezionalità del Governo, tuttavia, va apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la *ratio* sottesa a questi ultimi (sentenza n. 166 del 2023). E ciò, tanto più ove la delega, come nel caso in esame, abbia ad oggetto il riordino della disciplina già esistente in una materia caratterizzata dall'elevata complessità (sentenza n. 260 del 2021), e tale da comportare rilevanti limitazioni all'accesso al lavoro, il quale costituisce un «profilo particolare del “diritto al lavoro” (art. 4 della Costituzione), [...] più volte qualificato da questa Corte, anche con riferimento ai pubblici uffici, come “fondamentale diritto di libertà della persona umana” (v., ad esempio, sent. n. 45 del 1965)» (sentenza n. 108 del 1994).

Nella specie, deve escludersi che le disposizioni delegate di cui si tratta rappresentino un coerente sviluppo delle scelte della legge di delegazione.

5.2.- Al riguardo, occorre riferirsi, anzitutto, al comma 49 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012, il quale individua l'oggetto della disciplina che viene rimessa al legislatore delegato, chiamato - per quanto in questa sede maggiormente interessa - a «modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni [...] e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico [...] che comportano funzioni di amministrazione e gestione».



In base al significato proprio delle parole utilizzate, non è revocabile in dubbio che il legislatore delegante intendesse qui riferirsi agli incarichi di destinazione, quelli cioè che dovrebbero formare oggetto di protezione dalle interferenze di interessi esterni, potenzialmente in conflitto con l'esercizio della funzione pubblica. Tali incarichi sono esplicitamente individuati in quelli «di amministrazione e gestione», che corrispondono, nel vigente panorama normativo, all'esercizio dell'attività dirigenziale cui fa riferimento, in contrapposizione all'attività di indirizzo politico-amministrativo, l'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Ciò, sullo sfondo del «principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro» (art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001), valorizzato anche dalla costante giurisprudenza di questa Corte quale corollario e presidio di garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2022, n. 304 del 2010, n. 103 del 2007 e n. 453 del 1990).

Il successivo comma 50, per parte sua, laddove indica al Governo i principi e i criteri direttivi per la disciplina dell'inconferibilità, enucleati nelle lettere da *a*) a *c*), approfondisce l'altro aspetto della questione, individuando gli incarichi (o le situazioni) di provenienza che assumono valenza ostativa per il conferimento degli incarichi di destinazione di cui al comma 49. Nel far ciò, per quanto in questa sede interessa, la lettera *c*) del comma 50 circoscrive l'ipotesi di inconferibilità, ivi prevista, alla provenienza politica del nominato, mentre la lettera *b*) prevede, quale unica ipotesi di provenienza non politica ostativa, quella relativa a coloro i quali «per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico».

L'espressione «indirizzo politico» è usata ripetutamente dalla disposizione, anche laddove essa introduce il criterio direttivo della «graduazione», che chiama il legislatore delegato a regolare i casi di inconferibilità «in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte, all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico».

In tale contesto, la successiva lettera *d*) dello stesso comma 50, a margine dell'individuazione delle ipotesi di inconferibilità di cui alle tre lettere precedenti, chiama il Governo a «comprendere tra gli incarichi oggetto della disciplina» anche quelli indicati al successivo numero 3), ossia «gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico».

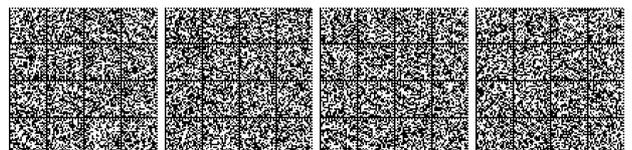
Come correttamente rileva il giudice *a quo*, sulla base delle parole impiegate dal legislatore, gli «incarichi oggetto della disciplina», così indicati dalla lettera *d*), altro non sono che quelli che la legge delega intende proteggere dalle interferenze esterne, e cioè gli incarichi di destinazione: la «disciplina» di cui si discute è, infatti, quella indicata dalla norma di apertura, il comma 49, che, per l'appunto, delega il Governo a «modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi».

Deve pertanto concludersi che, nell'individuare gli incarichi di provenienza ostativi, la legge delega si è limitata ad indicare solo quelli di natura «politica» (comma 50, lettera *c*), con esclusione di quelli di natura amministrativo-gestionale (salvo il caso, già ricordato, di cui al comma 50, lettera *b*).

Al contempo, «gli incarichi di amministratore [...] di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico», di cui alla lettera *d*), numero 3), dello stesso comma 50, assumono rilievo, nella logica della legge delega, solo in quanto incarichi di destinazione, che il comma 49 rende oggetto della disciplina delegata.

5.3.- D'altra parte, come evidenziato dall'ANAC nell'ambito della sua attività istituzionale di segnalazione e di impulso al Parlamento e al Governo, nelle cariche di presidente e di amministratore, tanto degli enti pubblici, quanto degli enti privati in controllo pubblico, «non si riscontra [...] la titolarità di funzioni di indirizzo politico (in senso stretto come ipotizza la delega del comma 50), ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo (per gli enti pubblici) e di indirizzo politico «aziendale» (per gli enti di diritto privato in controllo pubblico)», auspicandosi, pertanto, l'eliminazione di tali posizioni dal novero di quelle che comportano inconferibilità, proprio al fine di ricondurre le previsioni del d.lgs. n. 39 del 2013 alla delega della legge n. 190 del 2012 (così, il punto n. 6 della «Relazione finale sulla revisione della disciplina vigente in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico», redatta, nel mese di luglio 2015, dalla Commissione di studio, istituita in seno ad ANAC, per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza).

Tale auspicio corrisponde, per l'appunto, alle previsioni della lettera *c*) dell'art. 1, comma 50, della legge delega n. 190 del 2012. L'esigenza di garantire anche l'apparenza dell'imparzialità forma oggetto di una protezione ampiamente anticipata, che trova la propria giustificazione nella natura «politica» della precedente posizione ricoperta dal funzionario, considerata potenzialmente confliggente con tale esigenza. Ciò costituisce l'esito di un bilanciamento operato dal legislatore delegante, che ha ritenuto di sacrificare, entro un certo limite, le istanze pur ricollegabili a interessi costituzionalmente protetti - come l'efficienza dell'agire amministrativo e l'accesso al lavoro dei professionisti - a fronte dell'interesse a garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa, anche nella forma ampiamente anticipata della «apparenza» di imparzialità.



L'ulteriore estensione della garanzia preventiva anche ad ipotesi prive di qualsiasi percepibile collegamento con lo svolgimento di cariche o incarichi "politici" appare, dunque, estranea all'obiettivo perseguito dal legislatore delegante e finisce, anzi, per pregiudicarlo.

Sotto questo profilo, pertanto, si coglie l'aspetto di maggiore frizione della legge delegata rispetto alle previsioni della legge n. 190 del 2012, in quanto l'enucleazione delle ipotesi di inconfiribilità è stata estesa lungo un versante - per l'appunto, quello degli incarichi privi di connotazione politica - che non era stato voluto dal legislatore delegante.

5.4.- Quanto precede rende evidente che, nel caso di specie, il legislatore delegato è andato oltre i limiti che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, caratterizzano la previsione dell'art. 76 Cost.

Le disposizioni del d.lgs. n. 39 del 2013 avrebbero dovuto prediligere una interpretazione restrittiva delle cause di inconfiribilità che si mantenesse entro i binari indicati dalla legge di delega.

Al contrario, esse hanno incluso, tra le ragioni di inconfiribilità di nuovi incarichi, l'esercizio di pregresse esperienze di natura non politica, anche mediante l'introduzione della definizione di «componenti di organi di indirizzo politico» (di cui all'art. 1, comma 2, lettera f, del d.lgs. n. 39 del 2013), la quale, in modo improprio, si riferisce anche alle persone che abbiano preso parte a organi privi di rilevanza politica, quali, per quanto in questa sede interessa, quelli di indirizzo «di enti di diritto privato in controllo pubblico». In tal modo, si è operata una commistione tra incarichi politici e incarichi di mera gestione amministrativo-aziendale, che devono invece essere tenuti distinti.

6.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).

Restano assorbiti gli ulteriori parametri, così come resta assorbita la questione sollevata in via subordinata, che perde di rilevanza per effetto dell'accoglimento di quelle proposte in via principale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 99

Sentenza 16 aprile - 4 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Maternità e infanzia - Congedi parentali - Impiegati pubblici con figli minori fino a tre anni di età - Possibilità di ottenere il trasferimento temporaneo ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, anziché ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale è fissata la residenza della famiglia o nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, art. 42-*bis*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 29, 30 e 31.

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. 42-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Consiglio di Stato, terza sezione, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'interno, Dipartimento Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e E. B., con sentenza non definitiva del 15 novembre 2023, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con sentenza non definitiva del 15 novembre 2023, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2023, il Consiglio di Stato, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), inserito dall'art. 3, comma 105, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)».

La disposizione censurata prevede che «[i]l genitore con figli minori fino a tre anni di età dipendente di amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, può essere assegnato, a richiesta, anche in modo frazionato e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, subordinatamente alla sussistenza di un posto vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva e previo assenso delle amministrazioni di provenienza e destinazione».



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

2.1.- E. B. presta servizio presso il Comando dei Vigili del fuoco di Firenze ed è residente, insieme al proprio nucleo familiare composto dal coniuge e da due figli (di cui uno minore di tre anni), in un comune della Città metropolitana di Napoli.

Ai sensi dell'art. 42-*bis* del d.lgs. n. 151 del 2001, la dipendente presentava un'istanza di trasferimento temporaneo al Comando dei Vigili del fuoco di Napoli, la quale veniva tuttavia rigettata dall'amministrazione di appartenenza in ragione del fatto che - oltre a non esservi disponibilità di posti vacanti nella sede richiesta - il coniuge dell'interessata prestava servizio in Molise e, quindi, in una regione diversa da quella della sede in cui era stato richiesto il trasferimento.

2.2- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione prima, con sentenza del 28 luglio 2022, n. 964, ha accolto il ricorso promosso da E. B. avverso il provvedimento di diniego, rilevando vizi nell'istruttoria compiuta dall'amministrazione con riguardo alla carenza di posti disponibili nella sede di Napoli e, comunque, ritenendo non ostativo all'accoglimento dell'istanza il fatto che il coniuge della ricorrente prestasse servizio in una regione diversa da quella della sede presso cui era stato richiesto il trasferimento, posto che, nella medesima provincia di tale sede, era stata fissata la residenza del nucleo familiare.

Ad avviso del giudice di primo grado, infatti, l'art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001, non andrebbe interpretato «in senso strettamente letterale a pena di avallare situazioni palesemente irragionevoli come quella in cui il coniuge lavori a pochi chilometri dalla sede in cui viene richiesto il trasferimento ma questa si trovi oltre il confine di una diversa regione». Pertanto, sebbene il legislatore abbia valorizzato, ai fini del trasferimento temporaneo, non già la residenza del nucleo familiare, ma il luogo di lavoro dell'altro genitore, ove quest'ultimo «si trovi in una posizione che consenta (per distanza, rete viaria, rete di trasporto, etc.) di raggiungere quotidianamente il luogo di ricongiungimento, la *ratio legis* (che è quella di agevolare la riunione della famiglia nei primi anni di vita della prole) deve ritenersi realizzata al pari di quanto accadrebbe se la sede di servizio del primo si trovasse nella medesima regione, non potendo ragionevolmente costituire le linee di confine fra i diversi ambiti amministrativi in cui è suddiviso il Paese elemento discriminante nella materia di cui ci si occupa».

2.3.- Avverso la sentenza del giudice di primo grado ha proposto appello il Ministero dell'interno, il quale - oltre a denunciare l'incompetenza territoriale del TAR Toscana rispetto all'impugnazione di un atto amministrativo generale presupposto e a contestare il rilevato vizio istruttorio in merito alla carenza di posti vacanti nella sede di Napoli - ha dedotto anche la violazione dell'art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001: secondo l'appellante, infatti, il coniuge dell'interessata presterebbe la propria attività lavorativa al di fuori della Regione Campania e ciò non consentirebbe di ritenere perfezionato il presupposto richiesto dal legislatore per ottenere il trasferimento temporaneo.

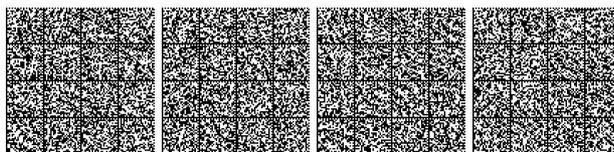
3.- Il giudice rimettente, dopo aver rigettato i primi due motivi di appello, ha ritenuto - con riferimento al terzo e ultimo motivo - di dover sollevare questione di legittimità costituzionale della censurata disposizione, nella parte in cui subordina la possibilità di ottenere il trasferimento temporaneo al fatto che «il coniuge del richiedente abbia la propria attività lavorativa (e non l'attività lavorativa o la residenza del nucleo familiare, ove le nozioni non coincidano) nella stessa Provincia o Regione ove è ubicata la sede di servizio presso la quale si domanda il trasferimento».

3.1.- Ad avviso del Consiglio di Stato, infatti, in relazione a tale disposizione non sarebbe possibile accogliere l'interpretazione adeguatrice seguita dal giudice di prime cure, posto che la stessa, «pur muovendo da premesse pienamente condivisibili», sarebbe «impedita dal chiaro tenore letterale della disposizione», la quale ha fatto «espresso riferimento, quale elemento che dà titolo al richiesto trasferimento (nella medesima Provincia o Regione), alla sede di servizio del coniuge, e non alla sua (e del nucleo familiare) residenza».

3.2.- Proprio in ragione dell'impossibilità di praticare un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo il giudice rimettente l'applicazione letterale della disposizione censurata condurrebbe, nel caso in esame, ad un esito irragionevole e, dunque, contrario all'art. 3 Cost., nonché contrastante con la tutela costituzionale della famiglia, della genitorialità e dell'infanzia, di cui agli artt. 29, 30 e 31 Cost.

Infatti, a fronte della chiara finalità dell'istituto del trasferimento temporaneo di assicurare l'unità del nucleo familiare nei primissimi anni di vita del figlio, consentendo ad entrambi i coniugi di prendersene cura, sarebbe del tutto irragionevole limitare il trasferimento del dipendente solo nella provincia o regione in cui si trova la sede di servizio del coniuge.

Secondo il Consiglio di Stato, un simile requisito, «probabilmente conforme - quale parametro di riferimento per individuare la localizzazione territoriale del nucleo familiare, e le relative esigenze di unità e stabilità - ad un criterio di normalità sociale al momento dell'introduzione della disposizione di cui si discute», circa venti anni or sono, «e dunque tale da costituire in modo non irragionevole il perno della disciplina della tutela del nucleo familiare in relazione agli spostamenti dettati da esigenze lavorative dei suoi componenti adulti, si presta ora - anche a seguito dei mutamenti indotti negli ultimi due decenni (non escluso quello relativo al c.d. lavoro a distanza), e comunque alla maggiore facilità di spostamenti quotidiani fra Regioni limitrofe - ad applicazioni che, come nel caso di specie, possono tradire o frustrare l'intenzione del legislatore, con violazione degli indicati parametri di costituzionalità».



Alla luce di simili trasformazioni, non risulterebbe più ragionevole, pertanto, riconoscere il trasferimento temporaneo esclusivamente nella provincia o regione in cui si trova la sede di lavoro del coniuge, posto che ciò, tra l'altro, avrebbe l'effetto di imporre lo spostamento della residenza del nucleo familiare «in funzione della sede di servizio di uno dei coniugi», con conseguente «sradicamento del nucleo familiare medesimo, laddove - come nel caso di specie - residenza familiare e sede (o sedi) di servizio, pur se collocati in Regioni diverse (ma limitrofe), sono compatibili con spostamenti quotidiani, che non alterano il radicamento territoriale del nucleo familiare».

3.3.- Per queste ragioni, ad avviso del Consiglio di Stato, l'art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001.

2.- La disposizione censurata ha introdotto l'istituto del trasferimento temporaneo in favore dei dipendenti pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che siano genitori di figli minori di tre anni.

In base a tale previsione, il dipendente «può essere assegnato» a richiesta, per un periodo, anche frazionato, complessivamente non superiore a 3 anni, «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa». L'assegnazione è subordinata alla sussistenza di un posto «vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva», salvo motivato dissenso delle amministrazioni di provenienza e di destinazione, «limitato a casi o esigenze eccezionali», da comunicare «all'interessato entro trenta giorni dalla domanda» (art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001).

3.- Il rimettente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 42-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001, là dove consente il trasferimento del dipendente pubblico solo presso «una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa» e non anche presso una sede ubicata nella stessa provincia o regione ove è fissata la residenza del nucleo familiare.

Ad avviso del Consiglio di Stato, un simile limite legale alla concreta applicazione del trasferimento temporaneo sarebbe irragionevole rispetto alle finalità costituzionali cui il medesimo istituto è preposto, in violazione degli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost.

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

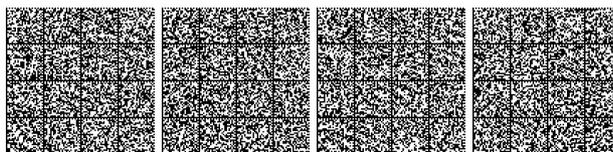
4.1.- Questa Corte ha da tempo chiarito che le scelte del legislatore concernenti i criteri selettivi per il riconoscimento di benefici pubblici devono «essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza» (così sentenza n. 432 del 2005; tra le altre, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 del 2013, n. 2 del 2013, n. 40 del 2011). Ciò è stato affermato anche in relazione a disposizioni che limitavano, in maniera irragionevole, l'ambito soggettivo di applicazione di permessi o congedi straordinari per l'assistenza di familiari (sentenze n. 232 del 2018 e n. 213 del 2016).

In tali casi, lo scrutinio di costituzionalità «va operato all'interno della specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l'ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (così sentenza n. 133 del 2013; da ultimo, sentenza n. 42 del 2024): tale scrutinio deve svolgersi «secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (sentenza n. 44 del 2020).

4.2.- Nel caso in esame, il legislatore statale, nel consentire ai dipendenti pubblici di ottenere il trasferimento temporaneo solo «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa», ha introdotto un requisito che condiziona il concreto ambito di applicazione dell'istituto, anche sul piano soggettivo. In base a tale previsione, infatti, è stata esclusa in radice la possibilità di accedere al beneficio del trasferimento per quei dipendenti pubblici che hanno deciso di fissare la residenza familiare (ove vive il figlio minore) in una regione o provincia diversa da quelle in cui lavorano entrambi i genitori.

4.3.- Orbene, proprio alla luce della sopramenzionata giurisprudenza costituzionale, una simile restrizione legale dell'ambito di applicazione dell'istituto non risulta essere ragionevole rispetto alla finalità, anche di rilievo costituzionale, che il trasferimento temporaneo mira ad assolvere.

4.4.- Il trasferimento temporaneo dei dipendenti pubblici, proponendosi di favorire la ricomposizione dei nuclei familiari nei primissimi anni di vita dei figli, nel caso in cui i genitori si trovino a vivere separati per esigenze lavorative, è chiaramente preordinato alla realizzazione dell'obiettivo costituzionale di sostegno e promozione della famiglia, dell'infanzia e della parità dei genitori nell'accudire i figli.



Come è stato sottolineato anche dalla giurisprudenza amministrativa, il trasferimento temporaneo ha la «funzione di agevolare la cura dei minori nella primissima infanzia», proteggendo quindi «i valori della famiglia, e più in generale della genitorialità, tutelati dall'art. 30 della Costituzione [...] e dal successivo art. 31 [...]» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 16 febbraio 2021, n. 1418).

4.5.- A fronte di una simile *ratio* dell'istituto, non risulta ragionevole consentire il trasferimento temporaneo del genitore che sia dipendente pubblico solo nella provincia o regione in cui lavora l'altro genitore: tale limitazione, infatti, si fonda sul presupposto per cui il figlio minore da accudire si trovi necessariamente nella medesima provincia o regione in cui è fissata la sede lavorativa dell'altro genitore.

Tuttavia, una simile presunzione non tiene adeguatamente conto della maggiore complessità ed eterogeneità che viene oggi a caratterizzare l'organizzazione della vita familiare, alla luce delle trasformazioni che hanno investito sia le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative, grazie anche alle nuove tecnologie, sia i sistemi di trasporto (si veda la sentenza n. 209 del 2022).

4.6.- Proprio in virtù di tali trasformazioni, la disposizione censurata, nel consentire l'assegnazione temporanea del dipendente pubblico solo ad una sede che si trova nella provincia o regione in cui lavora l'altro genitore, non assicura una tutela adeguata in favore di quei nuclei familiari in cui entrambi i genitori lavorano in regioni diverse da quelle in cui è stata fissata la residenza familiare: situazione che, nella realtà, è divenuta sempre meno rara.

In relazione a tali casi, appare rispondente alla finalità dell'istituto consentire almeno a uno dei genitori di lavorare, sia pur nel primo triennio di vita del minore, in una sede che si trova nella regione o nella provincia in cui è stata fissata la residenza della famiglia e, quindi, in cui è domiciliato il minore (ai sensi dell'art. 45, comma secondo, del codice civile).

Un simile ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto, oltre a risultare pienamente coerente con la finalità di protezione della famiglia e di sostegno all'infanzia, risponde anche all'esigenza di preservare la più ampia autonomia dei genitori rispetto alle scelte concernenti la concreta definizione dell'indirizzo familiare. Tale autonomia, infatti, mal si concilia con la fissazione, da parte del legislatore, di rigide e non ragionevoli limitazioni all'ottenimento di benefici che dovrebbero essere diretti a sostenere la genitorialità e, quindi, a promuovere la formazione delle nuove famiglie.

4.7.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che il trasferimento temporaneo del dipendente pubblico, con figli minori fino a tre anni di età, possa essere disposto «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa», anziché «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale è fissata la residenza della famiglia o nella quale l'altro genitore eserciti la propria attività lavorativa».

5.- Sono assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 29, 30 e 31 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42-bis, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui prevede che il trasferimento temporaneo del dipendente pubblico, con figli minori fino a tre anni di età, possa essere disposto «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa», anziché «ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale è fissata la residenza della famiglia o nella quale l'altro genitore eserciti la propria attività lavorativa».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

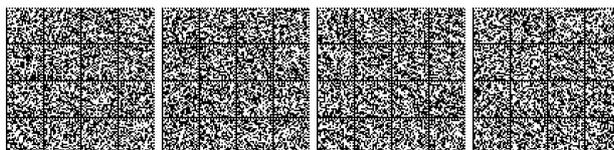
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 100

Sentenza 11 aprile - 4 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Norme della Regione Molise - Imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA) - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Comminazione di una sanzione amministrativa del 50 per cento sull'importo, oltre agli interessi moratori nella misura fissata per l'interesse legale - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e proporzionalità, nonché eccesso di delega - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38, art. 4, come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;*Giudici :* 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. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005), come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Campobasso, sezione prima, nel procedimento vertente tra SOPEA - Società petroli Abruzzo di P. P. & C. sas e P. P. e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso, con ordinanza del 5 aprile 2023, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 aprile 2024.

Udita nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 aprile 2023, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2023, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Campobasso, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005), come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018).

La disposizione censurata, al comma 3, prevede, per quanto rileva nella presente sede, che, in caso di omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA), sia applicata la sanzione amministrativa del cinquanta per cento dell'importo non versato o tardivamente versato, oltre agli interessi moratori «nella misura fissata per l'interesse legale, a decorrere dal giorno in cui l'imposta è dovuta alla Regione Molise».



Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata confliggerebbe con i principi di eguaglianza e di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, sottoponendo irragionevolmente alla medesima sanzione amministrativa due situazioni diseguali, il mancato versamento dell'IRBA e il suo pagamento tardivo, e applicando, in tale ultima ipotesi, interessi di mora in misura fissa e non commisurata alla entità del ritardo. Verrebbe, così, disposto un trattamento sanzionatorio non proporzionato al differente disvalore delle violazioni punite.

Inoltre, secondo il rimettente, la previsione in scrutinio «sembrerebbe» contrastare con i «criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative».

1.1.- La Corte rimettente riferisce di essere investita della cognizione dei ricorsi proposti da P. P., quale socia accomandataria di SOPEA - Società petroli Abruzzo di P. P. & C. sas, e da detta società quale coobbligata solidale, per l'annullamento di sanzioni irrogate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso per il ritardato versamento dell'IRBA, istituita dalla disposizione in scrutinio.

Il giudice *a quo* espone che, a sostegno delle impugnazioni, le ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui sottopone alla medesima sanzione pecuniaria l'omesso versamento dell'imposta e il suo pagamento tardivo e applica interessi di mora in misura fissa e non proporzionata alla durata del ritardo nell'adempimento.

Le stesse ricorrenti - prosegue l'ordinanza di rimessione - hanno denunciato il contrasto della disposizione censurata con l'art. 6, comma 1, lettera *c*), della legge delega 14 giugno 1990, n. 158 (Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni), cui sono seguiti il decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e la previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione) e la legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Secondo le parti ricorrenti, la richiamata legge delega avrebbe attribuito al legislatore regionale la facoltà di introdurre una sanzione pecuniaria per la sola ipotesi di evasione del tributo, mentre, per il caso del ritardato versamento, avrebbe previsto esclusivamente l'applicazione dell'indennità di mora e degli interessi.

Sulla scorta di tali considerazioni, aggiunge l'ordinanza di rimessione, le stesse ricorrenti hanno chiesto al Collegio di disapplicare la norma sanzionatoria regionale, previa interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, ovvero di sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale.

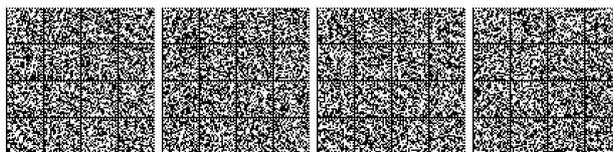
Il giudice *a quo* espone che nel procedimento principale si è costituita l'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Campobasso, sostenendo la legittimità del provvedimento emesso e chiedendo, in via subordinata, rideterminarsi la sanzione irrogata in conformità al principio di proporzionalità, così come enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

1.2.- Lo stesso Collegio rimettente ricorda, quindi, che, con ordinanza del 6 dicembre 2019 (iscritta al n. 93 del registro ordinanze del 2021), aveva già trasmesso gli atti del giudizio a questa Corte, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 4 della legge reg. Molise n. 38 del 2004, per contrasto con l'art. 3 Cost. e con «i criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative». Questa Corte, con ordinanza n. 231 del 2022, aveva restituito gli atti al giudice *a quo* per un nuovo apprezzamento della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, alla luce del mutato quadro normativo determinatosi per effetto dello *ius superveniens*. Infatti, da un lato, l'art. 1, comma 628, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) ha stabilito che l'art. 6, comma 1, lettera *c*), della legge n. 158 del 1990, l'art. 17 del d.lgs. n. 398 del 1990 e l'art. 13, comma 3, della legge n. 549 del 1995, insieme ad altre previsioni di fonti legislative statali recanti disposizioni sull'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, «sono abrogati» e, dall'altro, la legge regionale contenente la disposizione censurata è stata abrogata dall'art. 6, comma 6, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 20 (Assestamento del bilancio di previsione 2020-2022 e modifiche a leggi regionali).

Nell'ordinanza n. 231 del 2022 si era osservato che «nella legge n. 178 del 2020 è contenuta una norma transitoria che fa salvi “gli effetti delle obbligazioni tributarie già insorte” (art. 1, comma 628) e che una disciplina transitoria si rinviene anche nell'art. 6, comma 6, della legge reg. Molise n. 20 del 2020, a mente del quale “[a] far data dal 1° gennaio del 2021, è abrogata la legge regionale 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005)”».

Questa Corte aveva, quindi, ritenuto che, poiché il regime abrogativo e transitorio introdotto dalla nuova disciplina investiva in modo significativo il quadro normativo in cui si inseriva la disposizione sanzionatoria censurata, spettasse al rimettente la valutazione della incidenza delle modifiche legislative sopravvenute sulla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

2.- Con l'ordinanza ora in scrutinio, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Campobasso ha riproposto le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Molise n. 38 del 2004 in riferimento ai medesimi parametri evocati nell'ordinanza di rimessione iscritta al n. 93 reg. ord. del 2021.



2.1.- Il Collegio rimettente ritiene, anzitutto, che lo *ius superveniens* non abbia inciso sulla disposizione in esame, la quale continuerebbe ad applicarsi, *ratione temporis*, alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, in virtù della richiamata normativa transitoria. Il giudice *a quo* sostiene che, in base ad essa, nel procedimento principale deve trovare applicazione la previsione censurata, la quale, all'epoca dei fatti contestati con il provvedimento sanzionatorio oggetto di impugnazione, era ancora vigente ed è stata abrogata soltanto a far data dal 1° gennaio 2021.

2.2.- Nel merito, il Collegio rimettente ribadisce le argomentazioni già svolte con la precedente ordinanza, confermando, come riferito, il sospetto di illegittimità costituzionale della disposizione censurata per contrasto con i principi di eguaglianza e con i «criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative».

3.- Nel giudizio di legittimità costituzionale non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, né si sono costituite le parti del procedimento principale.

Considerato in diritto

1.- La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Campobasso ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Molise n. 38 del 2004, come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Molise n. 2 del 2018.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata confliggerebbe con i principi di eguaglianza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., in quanto, nel sottoporre alla medesima sanzione amministrativa il mancato versamento dell'IRBA e il suo pagamento tardivo e, nell'applicare, in tale ultima ipotesi, interessi di mora in misura fissa, da un lato, equiparerebbe irragionevolmente situazioni diseguali e, dall'altro, prevederebbe un trattamento sanzionatorio non proporzionato al differente disvalore delle violazioni punite nonché interessi di mora non commisurati alla durata del ritardo.

Inoltre, secondo il rimettente, detta previsione «sembrerebbe» confliggere con i «criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative».

2.- Le questioni, come riferito in narrativa, erano già state sottoposte dallo stesso rimettente allo scrutinio di questa Corte, che, con ordinanza n. 231 del 2022, aveva restituito gli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle stesse, alla luce del mutamento del quadro normativo intervenuto successivamente al deposito della ordinanza di rimessione, per effetto del regime abrogativo e transitorio di cui alla legge statale n. 178 del 2020 e alla legge reg. Molise n. 20 del 2020.

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Campobasso, con la ordinanza all'odierno esame, ha riproposto le questioni sulla base dei medesimi parametri costituzionali già evocati e alla stregua delle stesse argomentazioni, ritenendone la persistente rilevanza pur a seguito della intervenuta abrogazione della disposizione censurata (ad opera dell'art. 6, comma 6, della legge reg. Molise n. 20 del 2020, per effetto della disciplina transitoria contenuta nella stessa legge regionale e altresì nell'art. 1, comma 628, della richiamata legge n. 178 del 2020).

3.- Prima di procedere all'esame delle questioni, è opportuno ricostruire la regolamentazione dell'imposta regionale in scrutinio, oggi abrogata, e del trattamento sanzionatorio predisposto per il suo mancato o tardivo versamento.

3.1.- L'IRBA è stata prevista dall'art. 17 del d.lgs. n. 398 del 1990, in attuazione della legge delega n. 158 del 1990, la quale, all'art. 6, comma 1, lettera c), al dichiarato fine di «attribuire alle regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva in adempimento del precetto di cui al secondo comma dell'art. 119 della Costituzione», aveva consentito a dette regioni di introdurre, con proprie leggi, un'imposta sulla benzina per autotrazione erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nei rispettivi territori.

A norma del comma 2 del citato art. 17 del d.lgs. n. 398 del 1990, fermo restando il limite massimo dell'importo dell'imposta (che inizialmente non poteva superare lire trenta al litro), le regioni possono fissare l'aliquota in misura diversa da quella originariamente prevista e tale determinazione ha effetto successivamente alla data di entrata in vigore della legge che dispone la variazione.

La disciplina in esame è stata poi modificata dalla legge n. 549 del 1995, il cui art. 3, al comma 14, ha abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 1996, gli artt. 18 e 19 del citato d.lgs. n. 398 del 1990 e, al comma 13, da un lato, ha inciso sulla struttura dell'IRBA ponendone la corresponsione a carico del concessionario dell'impianto di distribuzione (e non più del soggetto consumatore della benzina, con riscossione da parte del soggetto erogatore, tenuto a versarne l'importo alla Regione, come previsto dall'art. 18 dello stesso d.lgs. n. 398 del 1990) nella misura determinata sulla base dei quantitativi erogati e contabilizzati nei registri di carico e scarico; dall'altro, nel dettare disposizioni sull'accertamento e sulla riscossione del tributo, in continuità con l'abrogato art. 19 del d.lgs. n. 398 del 1990, ha precisato che «le modalità ed i termini di versamento, anche di eventuali rate di acconto, le sanzioni, da stabilire in misura compresa tra il 50 e il 100 per cento dell'imposta evasa, sono stabiliti da ciascuna regione con propria legge».



3.2.- L'IRBA si configura come un tributo regionale proprio derivato, avente struttura analoga a quella dell'accisa, in quanto, al pari di questa, colpisce la vendita della benzina per autotrazione in base alla quantità, e non al valore, e diviene esigibile nel momento e nel luogo in cui avviene l'immissione al consumo del prodotto energetico.

Il suo ammontare può essere traslato sul consumatore finale mediante l'incremento del prezzo di vendita del carburante erogato. Tale trasferimento è oggetto non di un obbligo, ma di una facoltà riconosciuta al concessionario dell'impianto di distribuzione.

3.3.- La Regione Molise ha dato attuazione all'art. 17 del d.lgs. n. 398 del 1990, come integrato dall'art. 3, comma 13, della legge n. 549 del 1995, con la legge regionale n. 38 del 2004, qui in esame, istituendo l'imposta dal 1° gennaio 2005 (art. 1) e determinandone l'ammontare in euro 0,015494 per litro di benzina erogata (art. 2, comma 1).

3.4.- La legge regionale in scrutinio ha anche introdotto una sanzione amministrativa per il mancato o ritardato pagamento dell'imposta, stabilendo, all'art. 4, comma 3 - disposizione oggi censurata - che, in caso di omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'IRBA, venga applicata una sanzione amministrativa pecuniaria, oltre agli interessi moratori «nella misura fissata per l'interesse legale, a decorrere dal giorno in cui l'imposta è dovuta alla Regione Molise».

La sanzione, originariamente stabilita nella misura dell'intero importo non versato o tardivamente versato, per effetto della modifica operata dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Molise n. 2 del 2018, è stata ridotta del cinquanta per cento.

3.4.1.- Lo stesso art. 4, comma 3, della citata legge regionale, come modificato, fa salvo l'istituto del ravvedimento di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), nonché «la possibilità di applicazione dell'articolo 7 dello stesso decreto legislativo».

Quest'ultima disposizione, al comma 1, detta i criteri di determinazione della sanzione individuandoli nella gravità della violazione desunta anche dalla condotta dell'agente, nell'opera dallo svolta per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze, nonché nella sua personalità e nelle condizioni economiche e sociali; al comma 2 precisa che la personalità del trasgressore è desunta anche dai suoi precedenti fiscali; al comma 3 disciplina la recidiva, e al comma 4 dispone che, «[q]ualora concorrano circostanze che rendono manifesta la sproporzione tra l'entità del tributo cui la violazione si riferisce e la sanzione, questa può essere ridotta fino alla metà del minimo»; al comma 4-bis, stabilisce, infine, che, «[s]alvo quanto diversamente disposto da singole leggi di riferimento, in caso di presentazione di una dichiarazione o di una denuncia entro trenta giorni dalla scadenza del relativo termine, la sanzione è ridotta della metà».

3.5.- La normativa statale sull'IRBA è stata abrogata dall'art. 1, comma 628, della legge n. 178 del 2020, mentre, per quanto concerne la Regione Molise, la disciplina del tributo dettata dalla legge regionale n. 38 del 2004, qui in scrutinio, è stata abrogata dall'art. 6, comma 6, della legge reg. Molise n. 20 del 2020.

Entrambe le previsioni abrogatrici dettano, peraltro, una disciplina transitoria.

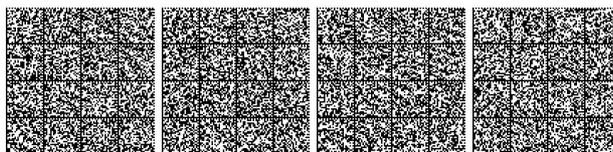
In particolare, quest'ultima fa decorrere l'effetto abrogativo dell'intera legge reg. Molise n. 38 del 2004 dal 1° gennaio 2021, mentre l'art. 1, comma 628, della legge n. 178 del 2020, in vigore dal 1° gennaio 2021, fa espressamente salvi gli effetti delle obbligazioni tributarie già insorte.

4.- La norma di diritto intertemporale dettata dalla citata legge n. 178 del 2020, unitamente ad omologhe previsioni di alcune leggi regionali, è stata, tuttavia, disapplicata da numerosi giudici di merito e da diverse pronunce di legittimità, perché ritenuta in contrasto con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE.

Detto art. 1, paragrafo 2, al quale la giurisprudenza di legittimità riconosce efficacia diretta (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 26 maggio 2023, n. 14790), consente ai Paesi membri di applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette, a condizione che il tributo risponda a finalità specifiche e sia conforme alle norme fiscali dell'Unione sulle accise o sull'IVA, per la determinazione della base imponibile, nonché per il calcolo, l'esigibilità e il controllo dell'imposta, fermo restando che sono escluse le disposizioni relative alle esenzioni (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 22 giugno 2023, in causa C-833/21, Endesa Generación SAU, punto 37).

Tale disciplina tiene conto della diversità delle tradizioni fiscali degli Stati membri in materia e del frequente ricorso alle imposte indirette per l'attuazione di politiche non di bilancio (Corte di giustizia UE, ordinanza 7 febbraio 2022, in causa C-460/21, Vapo Atlantic SA), in linea con il Considerando n. 2 della stessa direttiva 2008/118/CE, il quale individua il fine dell'armonizzazione delle condizioni della riscossione delle accise nella garanzia del funzionamento del mercato interno.

4.1.- Come evidenziato dalla Corte di giustizia UE (sentenze 5 marzo 2015, in causa C-553/13, Tallinna Ettevõtlu-samet, punto 36; 25 luglio 2018, in causa C-103/17, La Messer France sas, punto 36), i requisiti della finalità specifica del tributo e della sua conformità alle norme fiscali dell'Unione hanno carattere cumulativo e mirano ad evitare che le imposizioni indirette supplementari ostacolino indebitamente gli scambi.



In merito al primo degli indicati requisiti, la Corte di giustizia UE ha più volte precisato che esso non deve ridursi ad un obiettivo puramente di bilancio e di entrata (ordinanze Vapo Atlantic SA, punti 19 e seguenti, e 9 novembre 2021, in causa C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Gaeta, punti 27 e seguenti; sentenza La Messer France sas, punti 34 e seguenti).

La stessa giurisprudenza europea ha anche chiarito che, poiché qualsiasi imposta persegue necessariamente uno scopo di bilancio, la presenza di tale obiettivo non esclude, di per sé sola, che il tributo soddisfi, al contempo, il requisito della finalità di cui all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE. In assenza di un meccanismo di destinazione del gettito predeterminato, una finalità specifica sussiste, però, solo qualora l'imposta sia concepita, quanto alla sua struttura - e, segnatamente, riguardo alla materia imponibile o all'aliquota di imposta -, in modo tale da realizzare tale finalità influenzando il comportamento dei contribuenti, ad esempio mediante una forte tassazione dei prodotti di cui trattasi volta a scoraggiarne il consumo (Corte di giustizia UE, ordinanza Vapo Atlantic SA, punto 27; sentenza Tallinna Ettevõtlusamet, punto 42).

4.1.1.- La Corte di giustizia UE si è pronunciata anche specificamente sull'imposta sulla benzina per autotrazione italiana, con la ricordata ordinanza Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Gaeta.

Essa, nel richiamare i principi già ricordati, ha rilevato che l'IRBA «persegue solo una finalità generica di supporto al bilancio degli enti territoriali» (punto 38), per poi concludere che l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella italiana istitutiva di un'imposta regionale sulle vendite di benzina per autotrazione, dal momento che «non si può ritenere che tale imposta abbia una "finalità specifica" ai sensi di tale disposizione, il suo gettito essendo inteso solo a contribuire genericamente al bilancio degli enti locali».

4.2.- È sulla scorta di tale interpretazione che, come riferito, tanto i giudici di merito, quanto la Corte di cassazione hanno iniziato a disapplicare le disposizioni abrogatrici dell'imposta di cui si tratta, sopra richiamate, nella parte in cui esse hanno attribuito al tributo una residuale efficacia impositiva in relazione alle obbligazioni insorte anteriormente alla sua soppressione, e a ritenere, di conseguenza, non dovuta l'IRBA relativa alle annualità precedenti al 2021 (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze 31 luglio 2023, n. 23201; 19 giugno 2023, n. 17529 e n. 17436; 26 maggio 2023, n. 14790, n. 14699 e n. 14697; 25 maggio 2023, n. 14606; 8 marzo 2023, n. 6966, n. 6961, n. 6956, n. 6943, n. 6923 e n. 6903; 7 marzo 2023, n. 6860, n. 6858 e n. 6853; 6 marzo 2023, n. 6687).

5.- Alla luce di quanto fin qui esposto, le questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza.

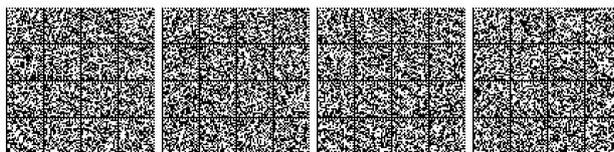
5.1.- La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Campobasso, nel riproporre, in seguito alla restituzione degli atti disposta da questa Corte, dette questioni, non si è uniformata alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia di imposizione indiretta supplementare sui prodotti sottoposti ad accisa e, in particolare, a quella, già richiamata, in materia di IRBA (ordinanza Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Gaeta). E ciò, nonostante le decisioni della Corte di giustizia UE - la quale ha competenza esclusiva nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati (sentenze n. 15 del 2024, n. 67 e n. 54 del 2022; ordinanze n. 29 del 2024, n. 217 e n. 216 del 2021, n. 182 del 2020) - siano vincolanti per tutti i giudici, e non solo per quello che ha disposto il rinvio pregiudiziale (ex aliis, sentenze n. 263 e n. 67 del 2022, n. 227 del 2010, n. 389 del 1989; Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze n. 6687 del 2023; 3 marzo 2017, n. 5381; 11 dicembre 2012, n. 22577).

Né il Collegio rimettente si è confrontato con le richiamate pronunce di legittimità che, al momento del deposito dell'ordinanza di rimessione ora in esame, avevano già statuito sull'imposta in questione alla luce delle enunciazioni della giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

5.2.- Le univoche indicazioni di quest'ultima e le convergenti soluzioni adottate dalla giurisprudenza di merito e di legittimità avrebbero dovuto indurre il giudice *a quo* alla disapplicazione della disciplina intertemporale che ha sancito la perdurante vigenza, per i rapporti sorti anteriormente al 1° gennaio 2021, della norma sanzionatoria sospettata di illegittimità costituzionale.

5.2.1.- Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, «disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» (Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, in causa 106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato, punto 24).

Anche di recente la Corte stessa è tornata a sottolineare la centralità, oltre che del rinvio pregiudiziale, diretto a garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e ad assicurare l'effetto utile dell'art. 267 TFUE, del potere di «disapplicare» la contraria disposizione nazionale (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 24 ottobre 2018, in causa C-234/17, XC e altri, punto 44; grande sezione, sentenza 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV, punto 42).



La Corte di giustizia ha, inoltre, precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola «i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l'articolo 267 TFUE, nonché [...] il principio del primato del diritto dell'Unione» (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C430/21, RS, punto 88).

5.3.- Anche questa Corte ha ripetutamente affermato che il giudice nazionale deve dare piena e immediata attuazione alle norme dell'Unione europea provviste di efficacia diretta e non applicare, in tutto o anche solo in parte, le norme interne ritenute con esse inconciliabili, previo - ove occorra - rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE per dirimere possibili dubbi riguardo all'esistenza di tale conflitto.

Il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona, infatti, la stessa applicabilità della disposizione censurata nel giudizio *a quo* - e, di conseguenza, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima -, se la norma europea è dotata di effetto diretto, salvo che sussistano i presupposti, gradualmente precisati da questa Corte a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, per sollevare questione di legittimità costituzionale sulla base del contrasto tra la disposizione censurata e un diritto riconosciuto tanto dalla Costituzione, quanto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (da ultimo, sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del Considerato in diritto).

In tale ultima ipotesi, ravvisabile nell'odierno giudizio, la questione di compatibilità con il diritto dell'Unione costituisce, dunque, un prius logico e giuridico rispetto alla stessa questione di legittimità costituzionale in via incidentale (sentenza n. 245 del 2019; ordinanze n. 48 e n. 2 del 2017).

6.- In conclusione, le disposizioni di diritto intertemporale che, per i rapporti in essere al 1° gennaio 2021, mantengono in vita una disciplina, quale quella dell'IRBA, ritenuta dalla Corte di giustizia contrastante con il diritto dell'Unione, «si prestano a essere disapplicate dal giudice rimettente» (ancora, in altra materia, sentenza n. 67 del 2022).

Venuto meno il presupposto legittimante la sopravvivenza della norma sanzionatoria oggetto di censura, ne consegue il difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, che, pertanto, devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005), come modificato dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione e ai «criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative», dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Campobasso, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 101

Ordinanza 21 maggio - 4 giugno 2024

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

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 3 del 2024 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 3 del 6 dicembre 2023-8 gennaio 2024. Udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi; deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Considerato che nella sentenza n. 3 del 2024, al punto 4, secondo capoverso, del Considerato in diritto, per mero errore materiale, sono state inserite le parole «, i quali sarebbero stati pregiudicati dalla dedotta disparità di trattamento» dopo le parole «ovverosia la mancata applicazione della disposizione censurata ai docenti delle università non statali».

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nella sentenza n. 3 del 2024, sia corretto il seguente errore materiale: al punto 4, secondo capoverso, del Considerato in diritto, le parole «, i quali sarebbero stati pregiudicati dalla dedotta disparità di trattamento» inserite dopo le parole «ovverosia la mancata applicazione della disposizione censurata ai docenti delle università non statali» siano eliminate.

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

F.to:

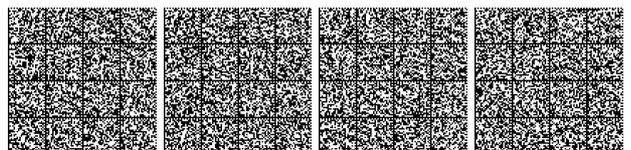
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240101



N. 102

Ordinanza 21 maggio - 4 giugno 2024

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

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella ordinanza n. 30 del 2024 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella ordinanza n. 30 del 6-27 febbraio 2024.

Udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Considerato che nella ordinanza n. 30 del 2024, alla pagina sei, ultimo capoverso, seconda riga del Considerato, per mero errore materiale, è stata inserita la parola «costituzionale» dopo le parole «parametro di legittimità».

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nella ordinanza n. 30 del 2024, sia corretto il seguente errore materiale: alla pagina sei, ultimo capoverso, seconda riga del Considerato, la parola «costituzionale», inserita dopo le parole «parametro di legittimità», sia eliminata.

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

F.to:

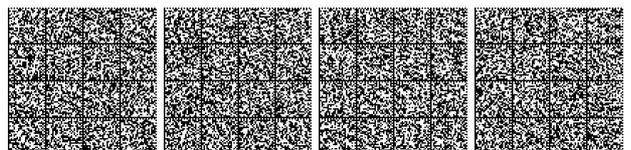
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240102



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 98

*Ordinanza dell'11 marzo 2024 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia
sul ricorso proposto da Amap S.p.a. contro Presidenza della Regione Siciliana e altri*

Acque – Servizio idrico integrato – Norme della Regione Siciliana – Servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito di cui all'art. 9 della legge regionale n. 11 del 2022 – Prevista determinazione da parte della Giunta regionale della relativa tariffa e dello schema regolatorio, previo parere obbligatorio e vincolante della Commissione di cui al comma 1-ter della legge regionale n. 15 del 2019.

Acque – Servizio idrico integrato – Norme della Regione Siciliana – Prevista istituzione, per le finalità di cui al comma 1-bis dell'art. 2 della legge regionale n. 19 del 2015, presso l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, della Commissione idrica regionale (CIR) – Previsione che l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità trasmette la proposta tariffaria e lo schema regolatorio ai componenti della CIR per il prescritto parere – Previsione che il parere si intende favorevolmente acquisito ove non pervenuto entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione della proposta.

Acque – Servizio idrico integrato – Norme della Regione Siciliana – Previsione che la partecipazione alla Commissione idrica regionale è a titolo gratuito e ai componenti della medesima non spettano indennità, gettoni di presenza o rimborsi spese.

– Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), art. 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA SICILIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 1345 del 2023, proposto da Amap S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Frenda e Giovanni Immordino, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del secondo difensore in Palermo, viale Libertà n. 171;

Contro:

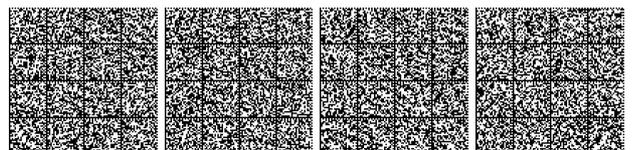
la Presidenza della Regione Siciliana; la Giunta di Governo; l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici, siti in Palermo, via Mariano Stabile n. 184, sono per legge domiciliati;

la C.I.R. – Commissione idrica regionale di cui all'art. 1-ter dell'art. 11 della legge regionale n. 16/2022, non costituita in giudizio;

Nei confronti:

di Siciliacque S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Rocco Mauro Todero e Fabio Elefante, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

dell'Assemblea territoriale idrica di Siracusa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Nicolò D'Alessandro, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;



di: Assemblea territoriale idrica dell'ambito territoriale ottimale Palermo, di cui alla legge regionale 11 agosto 2015, n. 19; Assemblea territoriale idrica dell'ambito territoriale ottimale Messina, di cui alla legge regionale 11 agosto 2015, n. 19; Assemblea territoriale idrica dell'ambito territoriale ottimale Enna di cui alla legge regionale 11 agosto 2015, n. 19; Assemblea territoriale idrica dell'ambito territoriale ottimale Trapani, di cui alla legge regionale 11 agosto 2015, n. 19; Assemblea territoriale idrica dell'ambito territoriale ottimale Caltanissetta, di cui alla legge regionale 11 agosto 2015 n. 19; Assemblea territoriale idrica dell'ambito territoriale ottimale Agrigento, di cui alla legge regionale 11 agosto 2015, n. 19; Assemblea territoriale idrica dell'ambito territoriale ottimale Ragusa, di cui alla legge regionale 11 agosto 2015, n. 19; Assemblea territoriale idrica dell'ambito territoriale ottimale Catania, di cui alla legge regionale 11 agosto 2015, n. 19; tutti non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento:

1) della delibera n. 287 del 6 luglio 2023 della Giunta Regione Sicilia, avente ad oggetto «Adempimenti di cui all'art. 11 della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16. Tariffa idrica relativa al periodo 2016-2019 ed aggiornamento tariffario biennale 2018-2019 a livello di sovrambito del gestore Siciliacque S.p.a. Approvazione tariffa per il periodo regolatorio 2016-2019 e aggiornamento biennale 2018-2019» con la quale è stata approvata:

l'articolazione tariffaria del gestore Siciliacque S.p.a. per il periodo regolatorio 2016-2019 per la vendita dell'acqua all'ingrosso a scala di sovrambito, unitamente al piano economico e finanziario ed al programma degli interventi 2016-2019, secondo i valori di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 249 del 13 luglio 2018;

l'articolazione tariffaria del gestore Siciliacque S.p.a. per l'aggiornamento biennale 2018-2019 per la vendita dell'acqua all'ingrosso a scala di sovrambito, unitamente al piano economico e finanziario ed al programma degli interventi 2018-2019, secondo i valori di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 138 del 4 aprile 2019, in conformità alla nota prot. n. 2572/GAB del 31 maggio 2023, come integrata con nota prot. n. 2972/GAB del 15 giugno 2023 dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, costituenti allegato alla presente deliberazione;

2) del parere favorevole (silenzio ritenuto significativo) del C.I.R. formatosi per inerzia nei trenta giorni ex art. 2, comma 1-*quater*, della legge regionale n. 19/2015, come aggiunto dall'art. 11, comma 1, legge regionale 10 agosto 2022, n. 16;

3) della nota prot. n. 2572/GAB del 31 maggio 2023, dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, avente ad oggetto: «Adempimento di cui all'art. 11 della legge regionale n. 16 del 10 agosto 1922. Tariffa idrica relativa al periodo 2016-2019 ed aggiornamento tariffario biennale 2018-2019 a livello di sovrambito del gestore Siciliacque S.p.a. Approvazione tariffa per il periodo regolatorio 2016-2019 ed aggiornamento biennale 2018-2019, riscontro nota n. 1551 del 5 giugno 2023» di proposta alla Giunta della approvazione delle proposte tariffarie per la vendita dell'acqua all'ingrosso a livello di sovrambito sia per il periodo regolatorio 2016-2019, sia per l'aggiornamento biennale 2018-2019;

4) della nota prot. n. 2972/GAB del 15 giugno 2023 dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, contenente «Adempimento di cui all'art. 11 della legge regionale n. 16 del 10 agosto 1922. Tariffa idrica relativa al periodo 2016-2019 ed aggiornamento tariffario biennale 2018-2019 a livello di sovrambito del gestore Siciliacque S.p.a. Approvazione tariffa per il periodo regolatorio 2016-2019 ed aggiornamento biennale 2018-2019, riscontro nota n. 1551 del 5 giugno 2023» con la quale l'Assessore regionale ha riproposto la medesima deliberazione alla Giunta alla luce dei chiarimenti in merito all'esito del giudizio relativo al ricorso presentato al Consiglio di Giustizia amministrativa;

di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza della Regione Siciliana, della Giunta regionale di Governo e dell'Assessorato regionale energia e servizi di pubblica utilità;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Siciliacque S.p.a., e viste le deduzioni difensive;

Vista l'ordinanza cautelare n. 541 del 10 ottobre 2023;

Viste la documentazione e la memoria depositate dalla parte ricorrente;

Vista la memoria delle resistenti amministrazioni regionali;

Vista la memoria di costituzione dell'Assemblea territoriale idrica di Siracusa;

Viste le memorie di replica della ricorrente e di Siciliacque S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli articoli 36, comma 2, e art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;



Relatore all'udienza pubblica del 20 febbraio 2024 il consigliere Maria Cappellano, e uditi i difensori delle parti costituite, presenti come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

Fatto

A. – Con il ricorso in esame, notificato il 18 settembre 2023 e depositato il 22 settembre, l'AMAP S.p.a. ha impugnato gli atti indicati in epigrafe e, in particolare: *a)* la deliberazione n. 287 del 6 luglio 2023, con la quale la Giunta della Regione Siciliana – in applicazione dell'art. 11 della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16 – ha approvato l'articolazione tariffaria del gestore Siciliacque S.p.a. per il periodo regolatorio 2016-2019 per la vendita dell'acqua all'ingrosso a scala di sovrambito, secondo i valori di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 249 del 13 luglio 2018; *b)* la contestuale approvazione dell'articolazione tariffaria del gestore Siciliacque S.p.a. per l'aggiornamento biennale 2018-2019 per la vendita dell'acqua all'ingrosso a scala di sovrambito, secondo i valori di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 138 del 4 aprile 2019; *c)* il parere favorevole del C.I.R. formatosi per silenzio significativo ai sensi dell'art. 2, comma 1-*quater*, della legge regionale n. 19/2015, come aggiunto dall'art. 11, comma 1, legge regionale 10 agosto 2022, n. 16.

Espone in punto di fatto che:

la ricorrente opera quale gestore del Servizio idrico integrato (SII) nel territorio dell'Ambito territoriale ottimale di Palermo, costituito nel 2002 con D.P.Reg. n. 16/2002, e confermato con decreto dell'Assessorato energia e servizi di pubblica utilità n. 75/2015, ai sensi della legge regionale n. 19/2015; e, nel corso dell'anno 2016, la predetta ha avuto affidato, ex art. 4, comma 11, della legge regionale n. 19/2015, il SII sino al 31 dicembre 2045 in trentatré Comuni dell'ATO di riferimento, compreso il Comune di Palermo;

ad alcuni dei comuni inseriti in tale gestione viene assicurata la dotazione idrica necessaria per l'approvvigionamento idropotabile solo attraverso la fornitura idrica da parte di Siciliacque S.p.a., società partecipata al 25% dalla Regione Siciliana ed al 75% dal RTI Idrosicilia, che si occupa della fornitura di acqua all'ingrosso in ambito regionale;

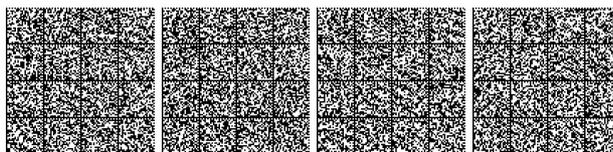
per tale fornitura Siciliacque S.p.a. ha applicato sino all'anno 2011 una tariffa stabilita convenzionalmente all'atto dell'affidamento del servizio, giusta convezione del 20 aprile 2004 tra la Regione Siciliana e l'Ente Acquedotti siciliani (al tempo socio), e il socio privato della stessa Siciliacque S.p.a.;

a seguito dell'attribuzione delle competenze a determinare le tariffe del SII all'Autorità dell'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI, oggi ARERA), in applicazione del decreto-legge n. 201/2011 (convertito dalla legge n. 214/2011), Siciliacque S.p.a. ha impugnato la deliberazione dell'Autorità n. 643/2013 sul sistema di determinazione delle tariffe da applicarsi secondo il c.d. «Metodo tariffario transitorio» nel primo periodo regolatorio 2012/2013, sostenendone l'inapplicabilità nei suoi confronti, con ricorso al T.A.R. Lombardia;

tale ricorso è stato rigettato con sentenza n. 1272/2014, con la quale è stato rilevato che il suddetto metodo per il biennio 2012/2013 è validamente applicabile e che le prescrizioni impartite dall'Autorità vanno ad incidere «a pena di inefficacia» su clausole e atti che regolano convenzionalmente il rapporto con i gestori; precisando, altresì, la legittimità della previsione della decadenza automatica di tutte le clausole convenzionali incompatibili con la nuova regolazione dell'Autorità e confermando l'assoggettamento alla nuova regolazione di tutte le attività pertinenti al SII, incluse le attività svolte da grossisti;

con deliberazione n. 249 del 13 luglio 2018, la Giunta Regionale – sebbene la Corte costituzionale con sentenza n. 93/2017 avesse dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale n. 19/2015 (attribuzione alla stessa Giunta della competenza in materia di tariffa del SII) – ha approvato l'articolazione tariffaria per il periodo regolatorio 2016/2019 per la fornitura di acqua all'ingrosso a scala sovrambito effettuato nella regione su proposta di Siciliacque; deliberazione impugnata dall'odierna istante per vizio di incompetenza rispetto all'Ente di governo dell'Ambito – nella specie, l'Assemblea territoriale idrica 7 di Palermo, quale ente rappresentativo di tutti i comuni dell'ATO PA – con ricorso accolto da questo T.A.R. con sentenza n. 328/2020, confermata dal C.G.A. con sentenza n. 666/2021, con la quale è stato ribadito che, non essendo previsto in Sicilia un ente di gestione intermedio ed ulteriore rispetto agli ATO aventi competenza in materia tariffaria, l'Amministrazione regionale non avrebbe potuto intervenire;

la Regione, nonostante tali decisioni, ha attribuito alla Giunta di Governo la competenza a determinare la tariffa e lo schema regolatorio per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito, con l'art. 11 della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16; e, in applicazione di tale normativa, con la contestata delibera ha riapprovato ora per allora l'articolazione tariffaria del gestore Siciliacque S.p.a. per il periodo regolato-



rio 2016-2019 per la vendita dell'acqua all'ingrosso a scala di sovrambito, unitamente al piano economico e finanziario ed al programma degli interventi 2016-2019, secondo i valori di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 249 del 13 luglio 2018; nonché, ha approvato l'articolazione tariffaria del gestore Siciliacque S.p.a. per l'aggiornamento biennale 2018-2019 secondo i valori di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 138 del 4 aprile 2019;

sebbene entrambi i provvedimenti appena citati fossero stati annullati, la Regione ha così consentito a Siciliacque di continuare ad applicare una tariffa in attuazione di delibere annullate, in violazione del principio di irretroattività degli atti amministrativi; con relativa applicazione nei confronti di AMAP S.p.a. della tariffa di €/mc 0,6960, in luogo della tariffa di €/mc 0,6629 riferita all'anno 2012, secondo quanto previsto dall'art. 6,6 lettera a) della deliberazione n. 585/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012.

Avverso gli atti impugnati AMAP S.p.a. ha dedotto le censure di:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 11 delle preleggi del codice civile e del principio della irretroattività degli atti amministrativi. Violazione dell'art. 35 della legge regionale n. 16/2022;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 1-bis, 1-ter e 1-quater della legge regionale 19/2015 dell'11 agosto 2015 come aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16;

3) violazione e falsa applicazione della delibera ARERA n. 664/2015 e a918/2017/R/IDR;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-bis, 1-ter, 1-quater della legge regionale n. 19/2015 come aggiunti dall'art. 11, comma 1, legge regionale 10 agosto 2022, n. 16. Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s) della Costituzione.

Ha, quindi, chiesto – previa misura cautelare – l'annullamento degli atti impugnati, con vittoria di spese.

B. – Si sono costituiti in giudizio la Presidenza della Regione Siciliana, la Giunta regionale di Governo e l'Assessorato regionale energia e servizi di pubblica utilità.

C. – Si è costituita in giudizio Siciliacque S.p.a., chiedendo il rigetto del ricorso e della contestuale istanza cautelare.

D. – Con ordinanza cautelare n. 541 del 10 ottobre 2023 è stata fissata la data dell'udienza di trattazione del ricorso nel merito.

E. – In vista dell'udienza pubblica la ricorrente ha depositato documentazione.

Con memoria conclusiva la difesa delle resistenti amministrazioni regionali ha chiesto il rigetto del ricorso in quanto infondato; e la ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso, previa eventuale sospensione del giudizio a seguito di declaratoria della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater della legge regionale n. 19/2015, come aggiunti dall'art. 11, comma 1, della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere e) e s), della Costituzione.

F. – Si è costituita in giudizio anche l'Assemblea territoriale idrica di Siracusa, contrastando la censura relativa alla formazione del parere silenzioso della CIR, ai sensi dell'art. 2, comma 1-quater, della legge regionale n. 19/2015, eccedendone l'inammissibilità per genericità e per la natura endo-procedimentale dell'atto; chiedendo comunque la reiezione del ricorso in quanto infondato, con vittoria di spese.

G. – La ricorrente e Siciliacque hanno depositato ulteriori memorie replicando alle rispettive difese e insistendo nelle proprie conclusioni.

H. – All'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2024, presenti i difensori delle parti costituite, i quali hanno discusso, la causa è stata posta in decisione.

Diritto

A. – Viene in decisione la controversia insorta tra l'AMAP S.p.a., la Presidenza della Regione Siciliana, la Giunta di Governo e l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, e altresì con il gestore Siciliacque S.p.a., affidatario, a seguito di gara pubblica, della gestione delle opere idriche regionali di captazione, accumulo, potabilizzazione e adduzione ed il relativo servizio di erogazione (all'ingrosso) di acqua per uso idropotabile, giusta convenzione del 20 aprile 2004, rep. n. 10994.

La controversia ha ad oggetto, in particolare: a) la deliberazione n. 287 del 6 luglio 2023, con la quale la Giunta della Regione Siciliana ha approvato l'articolazione tariffaria del gestore per il periodo regolatorio 2016-2019 per la vendita dell'acqua all'ingrosso a scala di sovrambito, secondo i valori di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 249 del 13 luglio 2018; b) la contestuale approvazione dell'articolazione tariffaria del gestore per l'aggiornamento biennale 2018-2019, secondo i valori di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 138 del 4 aprile 2019.



Costituisce oggetto di contestazione anche il parere favorevole della Commissione idrica regionale (CIR) formato per silenzio significativo ai sensi dell'art. 2, comma 1-*quater*, della legge regionale n. 19/2015, come aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16.

Il cuore della vicenda contenziosa attiene, quindi, all'adozione della tariffa unica di sovrambito relativa al servizio reso da tale gestore quale grossista per quanto attiene alla gestione di opere idrauliche di proprietà della Regione, e all'erogazione dell'acqua idropotabile, in relazione ad un segmento «sovrambito» che si pone su un piano sovraprovinciale rispetto agli ambiti territoriali ottimali aventi dimensione provinciale.

Va anche precisato che:

per tale servizio il suddetto gestore – società mista pubblico-privata, partecipata per il 25% dalla Regione Siciliana – percepisce un corrispettivo per la fornitura di acqua all'ingrosso che rende ai soggetti gestori del servizio idrico integrato nei singoli ambiti territoriali ottimali; ed applica una tariffa unica ed uniforme in tutto il territorio;

prima delle modifiche normative a livello nazionale la tariffa per la cessione dell'acqua all'ingrosso e i criteri di variazione erano individuati nella convenzione su citata; mentre, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152/2006, e del d.l. n. 70/2011 in tema di competenza per la determinazione del metodo tariffario e per l'approvazione delle tariffe in capo ad ARERA, si è imposta l'applicazione del metodo dell'Autorità.

Per tali gestioni idriche «sovrambito» – come tali, non riferibili esclusivamente ad un solo ambito territoriale ottimale – si è quindi posta la questione del soggetto competente ad adottare le tariffe; questione che questo T.A.R. e il C.G.A., ad assetto normativo invariato, hanno risolto ritenendo che la competenza spettasse agli Enti di governo dell'ambito, e non alla Regione Siciliana, rispettivamente con le già menzionate sentenze n. 328/2020 e n. 666/2021, con annullamento delle deliberazioni della Giunta regionale n. 249 del 13 luglio 2018 e n. 138 del 4 aprile 2019.

In tale contesto, e a seguito della definizione del suddetto contenzioso relativo alle delibere della Giunta Regionale, si è inserita la legge regionale 10 agosto 2022, n. 16, il cui art. 11 ha modificato l'art. 2 della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, inserendo all'art. 2 i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqies*; e, in applicazione di tale nuovo quadro normativo, la Giunta di Governo ha adottato la contestata deliberazione n. 287/2023, che ha riapprovato le tariffe già approvate con le citate deliberazioni n. 249/2018 e n. 138/2019.

Su tale nuova norma regionale la parte ricorrente, con il quarto motivo, ha chiesto che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere e) ed s) della Costituzione; e, inoltre, ha dedotto avverso la deliberazione talune censure di violazione di legge.

Ciò premesso e chiarito al fine di inquadrare sinteticamente la complessa vicenda contenziosa, ritiene il Collegio di doversi pronunciare con sentenza non definitiva per quanto attiene al primo motivo, potenzialmente di carattere assorbente; e, contestualmente, sospendere l'esame degli altri motivi, rimettendo alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqies*, della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, inseriti dall'art. 11 della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere e) ed s) della Costituzione.

Sempre in via preliminare deve precisarsi che:

le tariffe in argomento sono immediatamente applicabili anche prima della formale approvazione di ARERA (v. art. 9 della deliberazione dell'Autorità n. 664/2015), il che rende senz'altro ammissibile il ricorso (v. punto 20.3 della sentenza del C.G.A. n. 666/2021);

sussiste un interesse concreto e attuale di AMAP S.p.a. alla decisione, in quanto già nel primo giudizio, promosso avverso le precedenti deliberazioni della Giunta regionale di approvazione delle stesse tariffe – annullate da questo T.A.R. con la su citata sentenza n. 328/2020 - è stato accertato che la tariffa applicata da Siciliacque S.p.a. ad AMAP S.p.a. in esecuzione di tali atti sarebbe più alta di quella applicata in precedenza (v. punto 21 della sentenza del C.G.A. n. 666/2021).

B. – Deve, quindi, essere esaminato il primo motivo, con il quale la parte ricorrente ha dedotto la violazione del principio di irretroattività degli atti amministrativi, oltre che la violazione dello stesso art. 2, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 19/2015, in ordine al quale poi ha dedotto, con il quarto motivo, l'illegittimità costituzionale.

Il carattere astrattamente assorbente della doglianza – che finirebbe per incidere sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale – deriva dalla circostanza che, come anticipato, in applicazione di tale norma la Giunta regionale con la gravata deliberazione n. 287 del 6 luglio 2023 ha riapprovato le tariffe per il periodo 2016/2019, con relativo aggiornamento, le quali erano state oggetto di annullamento per la rilevata incompetenza della stessa Giunta, con la menzionata sentenza di questo Tribunale n. 328/2020, confermata dal C.G.A. con la sentenza n. 666/2021.



L'eventuale accoglimento di tale motivo – non a caso posto quale prima censura nella graduazione dei motivi di ricorso – comporterebbe la caducazione dell'approvazione delle tariffe per il c.d. «sovrambito» limitatamente al periodo temporale appena indicato, rispetto al quale, in estrema sintesi, si perverrebbe alla conclusione per cui l'organo di Governo regionale, per il periodo 2016/2019, non avrebbe potuto rideterminare ora per allora le tariffe, a prescindere dai profili di incostituzionalità.

Ciò premesso e chiarito, il motivo non è fondato.

Osserva invero il Collegio che la deliberazione impugnata costituisce il segmento procedimentale successivo all'annullamento delle due deliberazioni disposto con la citata sentenza di questo T.A.R. n. 328/2020, e si inserisce, pertanto, anche nella fase esecutiva della stessa sentenza come confermata dal C.G.A. con la sentenza n. 666/2021.

Invero, sebbene il Giudice siciliano di appello non abbia specificamente statuito su tale effetto conformativo – convenendo con il giudice di prime cure in ordine all'incompetenza della Giunta Regionale a deliberare sulle tariffe del servizio idrico, anche se di «sovrambito» – la Regione, una volta annullati (per incompetenza della Giunta di Governo) i provvedimenti di determinazione delle tariffe per il suddetto periodo regolatorio, aveva il potere di rideterminarsi.

Tanto è avvenuto con la contestata delibera, previa individuazione per legge dell'organo competente all'adozione delle tariffe (e del relativo aggiornamento) per la vendita dell'acqua all'ingrosso.

Pertanto, ad avviso del Collegio non viene in rilievo la questione dell'asserito carattere retroattivo della determinazione delle tariffe, quanto la circostanza che, a rideterminarsi sulle tariffe per il periodo 2016/2019 e relativo aggiornamento, sia stata nuovamente la Giunta regionale, ma questa volta in base alla nuova norma regionale che ha dato copertura legislativa alla competenza, intervenendo a «sanare» la riscontrata incompetenza dell'organo politico con una norma attributiva del potere per il segmento di sovrambito.

Va, a tal fine, rilevato che:

una volta annullate le due deliberazioni della Giunta regionale n. 259/2018 e n. 139/2019 per ritenuta incompetenza dell'organo, sull'istanza del gestore non si era ancora provveduto, trovando quindi applicazione l'art. 9 della deliberazione dell'Autorità n. 664/2015 (in atti) sulle tariffe da applicare fino alla predisposizione da parte dell'ente di governo;

nel caso in esame non si era neppure formato il silenzio-assenso previsto dal punto 7.6 della su citata delibera di ARERA, come chiaramente statuito dal C.G.A. al punto 21.1) della sentenza n. 666/2021; e, pertanto, non si era consumato il potere-dovere di provvedere da parte dell'organo competente;

la determinazione tariffaria adottata in una fase temporale successiva, secondo quanto previsto al punto 9.1 della deliberazione ARERA n. 664/2015, comporta, in base al successivo punto 9.2, l'eventuale applicazione di componenti a conguaglio successivamente all'approvazione da parte dell'Autorità;

d'altro canto, non risulta dagli atti di causa che siano state approvate da ARERA le tariffe per il periodo regolatorio successivo (MIT-3), approvazione che comporterebbe, eventualmente, la previsione del conguaglio anche per il periodo regolatorio in interesse (MIT-2).

Per quanto esposto e rilevato, il primo motivo, in quanto infondato deve pertanto essere respinto.

C. – La reiezione del primo motivo conduce a rendere rilevante la questione della legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19 – posta dall'AMAP S.p.a. con il quarto motivo di ricorso – in quanto le doglianze dedotte con i motivi secondo e terzo presuppongono la competenza della Giunta regionale a determinare le tariffe e, pertanto, il loro scrutinio presuppone la sussistenza di tale sfera di attribuzione in capo a tale organo.

La questione di costituzionalità ad avviso del Collegio è rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

C.1. – Rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s) della Costituzione.

Il provvedimento impugnato – la deliberazione della Giunta Regionale n. 287 del 6 luglio 2023 – si presenta chiaramente come provvedimento applicativo delle disposizioni contenute nell'art. 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies, della legge regionale n. 19/2015, aggiunti dall'art. 11, comma 1, della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16.

Deve, in particolare osservarsi che la competenza dell'organo politico a determinare la tariffa e lo schema regolatorio per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito di cui all'art. 9 della legge regionale n. 11/2002 rinviene la sua base normativa nella su citata disposizione regionale.



Di tale norma pertanto questo T.A.R. dovrebbe fare applicazione in sede di scrutinio del secondo e del terzo motivo, e il giudizio pendente non potrebbe essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale che si va a sollevare, il cui eventuale accoglimento comporterebbe la conseguente illegittimità della deliberazione n. 287/2023, atto che di tale norma regionale costituisce diretta ed immediata espressione esecutiva.

Quanto appena rilevato vale, in particolare:

sia per quanto attiene al secondo motivo, relativo alla formazione della fattispecie silenziosa, quale delineata dal comma *quater* dello stesso articolo 2, in quanto l'esame di tale censura presuppone che sussistano tutti gli elementi per la formazione del silenzio-assenso, primo tra tutti la competenza dell'organo ad adottare il provvedimento: in assenza di tale presupposto – che si radica in capo alla Giunta regionale in virtù della norma regionale della cui legittimità costituzionale si discute – nessun silenzio significativo potrebbe formarsi;

sia per quanto concerne il terzo motivo, con il quale la ricorrente assume la violazione, da parte della Giunta regionale, dei termini previsti da ARERA, per l'approvazione delle tariffe idriche e il relativo aggiornamento biennale, con le deliberazioni n. 664/2015 e n. 918/2017.

Tanto vale, come già anticipato, a rendere rilevante, ai fini della decisione del ricorso nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqües* della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, che si solleva con la presente sentenza non definitiva per le ragioni di non manifesta infondatezza in prosieguo esposte.

C.2. – La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqües* della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s) della Costituzione.

Violazione delle competenze legislative esclusive statali in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente.

La norma regionale stabilisce che:

«1-*bis*. La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, nel rispetto della normativa vigente e delle competenze dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), determina la tariffa e lo schema regolatorio per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 agosto 2002, n. 11 e successive modificazioni, previo parere obbligatorio e vincolante della Commissione di cui al comma 1-*ter*.

1-*ter*. Per le finalità di cui al comma 1-*bis*, presso l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, è istituita la Commissione idrica regionale (CIR), di cui fanno parte i presidenti delle assemblee territoriali idriche disciplinate dalla presente legge, presieduta dall'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità o suo delegato. Il presidente convoca la Commissione, ne coordina l'attività, stabilisce l'ordine del giorno delle riunioni, dirige i lavori e vigila sull'andamento complessivo delle attività. La Commissione è validamente costituita con la presenza della maggioranza dei suoi componenti ed esprime il proprio parere a maggioranza dei presenti.

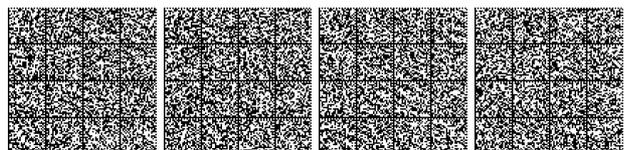
1-*quater*. L'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità trasmette la proposta tariffaria e lo schema regolatorio ai componenti della CIR, che è convocata entro il quattordicesimo giorno dalla trasmissione. Qualora necessario, il presidente della CIR può disporre una seconda convocazione da tenersi non oltre il quattordicesimo giorno dalla prima convocazione. Il parere si intende favorevolmente acquisito ove non pervenuto entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione della proposta del profilo tariffario e dello schema regolatorio ai componenti della CIR.

1-*quinqües*. La partecipazione alla CIR di cui al presente articolo è a titolo gratuito e ai componenti della medesima non spettano indennità, gettoni di presenza o rimborsi spese.»

C.2.1. – Sull'articolo 2, comma 1-*bis*, della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19. Al fine di argomentare in ordine alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, si rende necessario ricostruire il quadro normativo di riferimento, costituito dalle seguenti disposizioni:

l'art. 141 del decreto legislativo n. 152/2006, il quale stabilisce che «1. Oggetto delle disposizioni contenute nella presente sezione è la disciplina della gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

2. Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato.»;



l'art. 142, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006 (Codice dell'ambiente), il quale stabilisce che «3. Gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto»;

l'art. 147, comma 1, dello stesso decreto legislativo n. 152/2006, a tenore del quale «1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1»;

l'art. 154, comma 4, del su citato decreto legislativo n. 152/2006 (come sostituito dall'art. 34, comma 29, del decreto legislativo n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012), il quale prevede che «4. Il soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera d), predispone la tariffa di base, nell'osservanza del metodo tariffario di cui all'articolo 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e la trasmette per l'approvazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas»;

l'art. 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge n. 70/2011, secondo cui «14. L'Agenzia svolge, con indipendenza di valutazione e di giudizio, le seguenti funzioni:

(*omissis*);

d) predispone il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio "chi inquina paga", e con esclusione di ogni onere derivante dal funzionamento dell'Agenzia; fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe, e, nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l'adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità al riguardo competenti, come individuate dalla legislazione regionale in conformità a linee guida approvate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, provvede nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni»;

l'art. 3 della legge della Regione Siciliana n. 19/2015, il quale, per quanto qui di specifico interesse, stabilisce che «1. Al fine della gestione del servizio idrico integrato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la competente commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, l'Assessore regionale per l'energia e per i servizi di pubblica utilità individua in numero di 9 gli Ambiti territoriali ottimali (ATO) coincidenti con le zone omogenee dei bacini idrografici o con i preesistenti Ambiti territoriali ottimali.

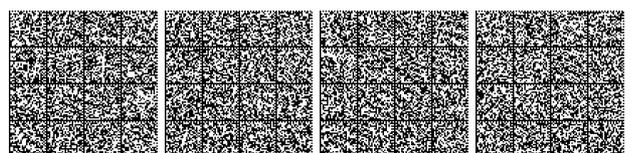
2. In ogni Ambito territoriale ottimale, di cui al comma 1, è costituita un'Assemblea territoriale idrica, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, contabile e tecnica. L'Assemblea è composta dai sindaci dei comuni ricompresi nell'ATO che eleggono il Presidente dell'Assemblea che esercita le funzioni già attribuite dalle Autorità d'ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni.

3. L'Assemblea territoriale idrica svolge le seguenti funzioni:

(*omissis*);

c) approva la proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico;

l'art. 13-bis (Norma transitoria) della stessa legge regionale n. 19/2015, introdotto dall'art. 38 della legge regionale n. 3/2016, secondo cui «1. Nelle more della definizione e del concreto avvio del modello tariffario regionale di cui alle disposizioni della presente legge, e comunque non oltre il 31 dicembre 2016, i provvedimenti tariffari dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) di cui all'allegato A alla deliberazione n. 474/2015 dell'Autorità medesima, conservano efficacia nella Regione.



2. Fino alla definizione ed al concreto avvio del modello tariffario regionale di cui alla presente legge, trova applicazione ogni altro eventuale successivo provvedimento dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI).

3. Fino alla definizione ed al concreto avvio del modello tariffario regionale di cui alla presente legge, l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) continua ad esercitare, anche con riferimento alle gestioni operanti nel territorio siciliano, i poteri di cui all’art. 21, commi 13 e 19, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modifiche ed integrazioni nonché di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 e successive modifiche ed integrazioni.»

In ordine al delineato quadro normativo, deve rammentarsi che, per la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale:

lo Stato ha fatto ricorso a competenze esclusive nelle materie della concorrenza, della tutela dell’ambiente e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Corte costituzionale, sentenza 20 novembre 2009, n. 307);

poiché la disciplina della tariffa del SII è da ricondurre «... ai titoli di competenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*)», Cost. (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), l’uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce, in primo luogo, un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, evitando che si producano arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale. Il nesso della previsione con la tutela della concorrenza si spiega anche proprio in ragione della circostanza che la regolazione tariffaria deve assicurare l’equilibrio economico-finanziario della gestione e l’efficienza e affidabilità del servizio art. 151, comma 2, lettere *c*), *d*), *e*), decreto legislativo n. 152 del 2006 attraverso un metodo tariffario (articoli 151 e 154, comma 1, del codice dell’ambiente) teso a garantire la copertura dei costi e, al contempo, «diretto ad evitare che il concessionario *recte*: gestore unico abusi della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008) ...» (Consiglio di Stato, sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481);

«... tutte le menzionate norme statali sono ascrivibili alla “tutela della concorrenza” in base a un indirizzo costante di questa Corte secondo cui “devono essere ricondotte” ai titoli di competenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*)», Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009) (sentenza n. 93 del 2017)” (sentenza n. 65 del 2019), spettando allo Stato “la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio” (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 65 del 2019 e n. 160 del 2016) ...» (cfr. Corte costituzionale, 6 novembre 2020, n. 231; v. anche Corte costituzionale, 4 febbraio 2010, n. 29; Corte Costituzionale, 24 luglio 2009, n. 246).

Deve quindi rilevarsi che:

il Servizio idrico integrato – consistente nell’insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue (cfr. art. 141, comma 1) – è un servizio pubblico locale di rilevanza economica, che attiene pertanto alla materia «tutela della concorrenza» di esclusiva competenza dello Stato ex art. 117, comma 2, lettera *e*), Cost. (Corte costituzionale, 17 novembre 2010, n. 325; Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1115; sez. II, 7 dicembre 2022, n. 10729), che deve essere svolto secondo il criterio della copertura dei costi mediante i ricavi;

il profilo della competenza a predisporre la tariffa – definita dall’art. 154 del decreto legislativo n. 152/2006, e da predisporre in base al metodo tariffario di cui al citato art. 10, comma 14, del decreto-legge n. 70/2011 – ha una sua compiuta disciplina, che attribuisce la competenza alla determinazione delle tariffe all’Ente di Governo dell’ambito, cui partecipano gli enti locali;

anche in Sicilia la competenza all’approvazione delle tariffe è devoluta all’Ente di governo dell’ambito, come si evince dal su riportato art. 3, comma 3, della legge regionale n. 19/2015;

è stato precisato che «... ai sensi dell’art. 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006, la tariffa base viene predisposta dall’ente di governo dell’ambito, nell’osservanza del metodo tariffario regolato dall’AEEGSI cui viene trasmessa per l’approvazione ...» (cfr. Corte costituzionale, sentenza 4 maggio 2017, n. 93).

In tale materia, pertanto, l’aspetto della individuazione del soggetto competente per la determinazione delle tariffe è sottratto alle regioni, a meno che non abbiano competenza legislativa esclusiva; e, nel caso della Regione Siciliana, la Corte costituzionale ha già chiarito che la potestà legislativa è residuale, sicché le materie di competenza esclusiva e



«trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lettere e) ed s), Cost., possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, come accade per la disciplina del servizio idrico integrato (v. Corte Cost. n. 93/2017 cit.).

Anche il Giudice siciliano di appello – pur dando atto dell'aspetto sostanziale relativo alle esigenze di uniformità delle determinazioni coinvolgenti più ambiti territoriali ottimali – ha tuttavia rilevato che «il profilo della competenza a predisporre la tariffa trova una compiuta regolamentazione normativa» (cf: punto 23.5 della sentenza del C.G.A. n. 666/2021); osservando – quanto alle esigenze di coordinamento sovra-provinciali – che le stesse possono trovare «opportuna risoluzione in sede organizzativa, con uno maggiore sforzo nella programmazione degli investimenti e delle manutenzioni e nella ripartizione dei relativi costi nel piano finanziario» (v. punto 23.6).

Rileva ulteriormente il Collegio che, come evincibile dalle norme regionali su riportate, l'attuale modello organizzativo delineato dalla Regione Siciliana è costituito da nove ambiti territoriali ottimali, senza alcuna eccezione per il segmento relativo al grossista e, pertanto, senza distinguere tra la tariffa all'utenza e quella del grossista, al quale (grossista che serve più ATO) fa del resto riferimento anche l'ARERA.

Si rinvia, a titolo esemplificativo, proprio alla deliberazione ARERA n. 664 del 28 dicembre 2015 relativa all'approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MIT-2 (in atti), la quale:

all'art. 1.1 (Ambito di applicazione) include, quanto al servizio di Acquedotto, «la vendita all'ingrosso», precisando al punto 1.2 che il provvedimento «si applica integralmente anche ai soggetti che, a qualunque titolo, anche per una pluralità di ATO, svolgono uno o più servizi tra quelli di cui al comma 1.1, e operino sul territorio nazionale ad eccezione che nelle Province autonome di Trento e Bolzano e nelle regioni a statuto speciale che avessero eventualmente legiferato in materia.»;

al punto 7.7 stabilisce che «Laddove a seguito di accorpamento tra gestioni, un unico gestore serva una pluralità di ATO, la relativa predisposizione tariffaria, opportunamente ripartita in sezioni, è trasmessa, per quanto di competenza, ai diversi Enti di governo dell'ambito; si applica quanto previsto al precedente comma 7.6».

Non può giovare, ai fini di negare la non manifesta infondatezza della questione, la dimensione di «sovrambito» di tale competenza, in quanto – oltre a quanto già sopra rilevato in ordine alla chiarezza del quadro normativo statale, anche quale parametro interposto – va ribadito che la tutela dell'ambiente e del paesaggio è competenza spettante allo Stato, in base all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., venendo in rilievo norme qualificabili come «riforme economico-sociali» che si impongono anche al legislatore regionale (Corte costituzionale, sentenza 27 gennaio 2022, n. 21).

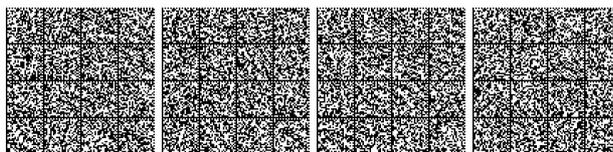
Il modello di organizzazione basato sugli ambiti territoriali ottimali si sostanzia, infatti, in un modello che fa leva non solo su un parametro geografico, ma anche sulle risorse idrologiche naturali, secondo parametri anche tecnici ed economici, in quanto la dimensione «ottimale» mira anche alla realizzazione di economie di scala; oltre che, naturalmente, ad una gestione integrata del servizio caratterizzata dalla unicità della gestione all'interno di ogni singolo ATO: sotto tale profilo, viene in rilievo anche la tutela ambientale, in quanto l'attribuzione delle competenze all'Ente di governo di ciascun ambito è altresì strumentale alla razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche.

Non è del resto casuale che la competenza alla predisposizione della tariffa sia stata assegnata dal legislatore nazionale all'ente di governo d'ambito, in quanto la disciplina statale mira a preservare anche il bene giuridico «ambiente» dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore.

In definitiva, la chiara scelta del legislatore statale - nelle materie trasversali della concorrenza e della tutela dell'ambiente - si caratterizza per l'aggregazione in ambiti di servizio ottimali, espressione dell'esigenza di razionalizzazione dei servizi e di una migliore organizzazione sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo; nonché, di una esigenza di assegnare agli enti locali – per il tramite delle assemblee territoriali idriche, alle quali tali enti partecipano obbligatoriamente – le relative valutazioni per la migliore cura dell'interesse pubblico.

Ritiene, d'altro canto, il Collegio di non potere neppure percorrere l'opzione, indicata dalla difesa del gestore Siciliacque, nella parte in cui, nel sostenere la legittimità costituzionale della norma regionale, pone l'accento sul potere (asseritamente) co-decisorio conferito alle assemblee territoriali idriche con il parere obbligatorio e vincolante di pertinenza della CIR ai sensi dell'art. 2, commi 1-ter e 1-quater.

Deve, invero, osservarsi che la norma regionale incide sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di concorrenza e tutela dell'ambiente, e sull'assetto delle competenze quale chiaramente delineato e stabilito a livello statale dal decreto legislativo n. 152/2006; assetto, rispetto al quale la disposizione regionale assegna all'organo regionale il potere di adottare il provvedimento di determinazione delle tariffe, previsto dalla normativa statale vigente esclusivamente in capo agli enti di governo in ragione dello stretto collegamento tra tali enti e l'Ambito territoriale ottimale di riferimento.



Tale elemento si pone, ad avviso del Collegio quale dato troncante.

Ne consegue che – in assenza dell'art. 2, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 19/2015 – la competenza delle assemblee territoriali idriche si estenderebbe all'approvazione della proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico anche per il sovrambito, in conformità al modello nazionale e per come già affermato nelle sentenze già rese da questo TAR e dal CGA nel precedente segmento contenzioso.

Non pare superare tale contrasto neppure la previsione del parere obbligatorio e vincolante della Commissione idrica regionale, e si approda a questo punto alla non manifesta infondatezza della questione anche in relazione ai commi 1-*ter* e 1-*quater* dell'art. 2.

C.2.2. – Sull'articolo 2, commi 1-*ter* e 1-*quater*, della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19.

Con riferimento al meccanismo delineato – e alla prevista formazione del silenzio assenso con il decorso del termine di trenta giorni dalla trasmissione della proposta del profilo tariffario e dello schema regolatorio ai componenti della CIR – deve osservarsi che:

viene in rilievo un'attività consultiva da espletarsi in un ristrettissimo termine per provvedere (trenta giorni), ed una decisione assunta da un organo diverso da quello previsto dalla normativa nazionale quale soggetto competente all'adozione delle tariffe da sottoporre all'approvazione dell'Autorità;

tale parere, nel modello delineato dal legislatore regionale, viene reso da una commissione composta dai Presidenti delle assemblee territoriali idriche, senza che risulti che ciascuna Assemblea territoriale idrica – ente individuato dal legislatore statale quale organo competente a determinare le tariffe per il rispettivo ambito territoriale – si sia formalmente espressa;

sicché solo apparentemente, ad avviso del Collegio, si configura una fase «co-decisoria» in virtù del parere vincolante, in quanto la formale partecipazione alla determinazione del contenuto dell'atto finale si scontra – peraltro, in un contesto normativo caratterizzato anche dalla tutela dell'ambiente – con il termine di appena trenta giorni, senza previsione di alcun evento interruttivo e/o sospensivo; delineandosi piuttosto quale meccanismo di sostituzione dell'organo regionale rispetto agli enti di governo.

Sotto tale ulteriore profilo appena accennato, non vale ad escludere la non manifesta infondatezza neppure la circostanza – evidenziata dalla difesa di Siciliacque – per cui la norma regionale delineerebbe, appunto, un potere sostitutivo della Regione rispetto ad una possibile inerzia delle assemblee territoriali idriche.

Deve sul punto osservarsi che:

l'attribuzione di un potere sostitutivo in tale specifico ambito attiene comunque ad una funzione che, per quanto attiene alle tariffe, non compete alla Regione e che si pone in contrasto anche con l'art. 10, comma 14, del decreto-legge n. 70/2011, che attribuisce espressamente tale potere sostitutivo all'Autorità statale (in tal senso, Corte costituzionale, 12 aprile 2013, n. 67);

in attuazione di tale disposizione, le deliberazioni dell'Autorità – e, in particolare, per il periodo regolatorio in interesse, la deliberazione n. 664/2015 – disciplinano un meccanismo che consente di superare l'eventuale inerzia dei soggetti coinvolti nella determinazione della tariffa, prevedendo che il gestore, a fronte dell'inerzia dell'organo competente, possa presentare a tale organo l'istanza dandone comunicazione all'Autorità, la quale ha il potere di diffidare l'ente di governo ad adempiere entro i successivi trenta giorni; termine, decorso il quale, l'istanza del gestore si intende accolta dall'ente di governo e viene trasmessa all'autorità ai fini dell'approvazione entro i successivi novanta giorni (v. punti 7.5, 7.6, 8.3 e 8.4 della deliberazione n. 664/2015).

Non può condurre ad una lettura costituzionalmente compatibile della norma regionale neppure l'assunto – sempre sostenuto dal gestore – secondo cui la norma regionale avrebbe disciplinato la ripermimetrazione degli ambiti territoriali ottimali, prevedendo un «unico ambito sovraprovinciale» per quanto riguarda l'approvvigionamento «all'ingrosso».

Osserva sul punto il Collegio che:

dall'esame della norma non risulta che sia stato normato alcun «ulteriore ambito unico» con una possibile forma di coordinamento tra le ATI, in quanto nessuna modifica è stata apportata all'art. 3 della legge della Regione Siciliana n. 19/2015, avente ad oggetto la «individuazione degli ambiti territoriali ottimali»; la lettera della norma, pertanto, non consente di affermare l'intervenuta creazione di un ente intermedio di livello «sovraprovinciale»;

come già rilevato al superiore punto C.2.1., l'ATO deve essere organizzato secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e sostenibilità ambientale, dovendo il relativo dimensionamento avvenire in base alle dimensioni gestionali, ai parametri fisici demografici e tecnici;

l'opzione interpretativa della norma regionale offerta dal gestore per altro incorrerebbe nella medesima questione di costituzionalità, in quanto non compatibile con il dato costituzionale.



Va a tal fine rammentato che:

a norma dell'art. 147, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006, «1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'art. 143, comma 1»;

come previsto dall'art. 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006, la tariffa, quale corrispettivo del servizio idrico integrato, è determinata «tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga».

Dal punto di vista della tariffa, ciò significa che il gestore del SII deve, per ciascun ambito territoriale, necessariamente applicare all'utenza finale una tariffa idrica che copra tutti i costi e, quindi, anche il prezzo dell'acqua fornita dal gestore di sovrambito; ne consegue che l'eventuale sovrapprezzo finisce in definitiva per ribaltarsi sugli utenti finali, soprattutto in territori in cui la risorsa è molto scarsa e maggiore è la necessità di approvvigionamento di acqua con vendita all'ingrosso.

Ad avviso del Collegio, non pare infine dirimente – quale dato a favore dell'asserita competenza regionale per il «sovrambito» – la previsione, e il relativo computo nella tariffa, del canone di concessione previsto a suo tempo dal bando di gara per la scelta del partner privato di Siciliacque che il gestore corrisponde alla regione (ente che partecipa per il 25%), in quanto è stata più volte statuita la prevalenza delle regole di ARERA pur in presenza di convenzioni preesistenti, rilevando che «... il gestore del servizio idrico integrato non gode di una posizione di legittimo affidamento al mantenimento delle condizioni assicurate dalla convenzione, anche attraverso forme di compensazione (*omissis*). Inoltre rientra nei poteri dell'Autorità dettare prescrizioni che sostituiscono previsioni contrattuali, poiché, seppure l'art. 1339 c.c. si riferisca alle clausole imposte dalla legge, esso ricomprende non soltanto l'ipotesi in cui la legge individui direttamente la clausola da inserirsi nel contratto, bensì anche ai casi in cui la legge preveda che l'individuazione della clausola sia effettuata da una fonte normativa di rango secondario da essa autorizzata (*cf.* Corte di cassazione, sezione III civile, sentenza 27 luglio 2011, n. 16401); il che, in relazione ai poteri dell'ARERA, è rinvenibile nell'art. 10, comma 14, lettere *d*) e *f*), del decreto-legge n. 70/2011, convertito in legge n. 106/2011 ...» (*cf.* Consiglio di Stato, sez. II, 30 giugno 2022, n. 5428; nello stesso senso, Consiglio di Stato, sez. II, 7 dicembre 2022, n. 10727).

Deve anche aggiungersi – esaminando il diritto vivente su tale specifico punto – che tale eventuale percorso è stato indicato come alquanto dubbio dallo stesso C.G.A., il quale ha chiarito che:

«... Non si ravvisano elementi di incostituzionalità nel quadro normativo così delineato, ben potendo le esigenze di coordinamento sovra-provinciali trovare opportuna risoluzione in sede organizzativa, con uno maggiore sforzo nella programmazione degli investimenti e delle manutenzioni e nella ripartizione dei relativi costi nel piano finanziario. D'altra parte, la più volte citata deliberazione del 28 dicembre 2015 (MIT-2) contempla espressamente la possibilità di soggetti che svolgono una o più delle attività di cui all'art. 1 (tra cui viene citata la vendita all'ingrosso) per una pluralità di ATO (v. ad esempio, oltre al medesimo art. 1, l'art. 7.7), fattispecie quindi non eccentrica rispetto al modello normativo.

23.7. Peraltro, la stessa possibilità che la normativa regionale individui un soggetto gestore sovracomunale presenterebbe alcune criticità, come si evince dall'esame della giurisprudenza» (*cf.* punti 23.6 e 23.7. della sentenza n. 666/2021);

pertanto, quanto alla possibilità che la normativa regionale individui un soggetto gestore sovracomunale, anche il C.G.A. ha indicato possibili profili di criticità, richiamando sia la giurisprudenza della Corte costituzionale, sia quella del Consiglio di Stato con specifico riferimento alla dimensione ottimale dell'ATO, al principio di divisione in ambiti territoriali ottimali e all'unicità di gestione all'interno di ciascuno di essi (v. punto 23.7 della sentenza).

Sotto tale specifico profilo, va anche richiamata la deliberazione ARERA n. 664/2015, punto 7.7, che prevede che, in caso di accorpamento di gestioni per una pluralità di ATO, la predisposizione tariffaria, ripartita in sezioni, sia tramessa ai diversi enti di governo dell'ambito.



Ritiene pertanto il Collegio che il meccanismo delineato dalla norma regionale, di adozione da parte della Giunta regionale di una tariffa unica per una porzione del servizio di acquedotto (inserito all'interno del *SII*) – senza che emerga la peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali e con l'obliterazione delle connesse competenze delle assemblee territoriali idriche, sostanzialmente non coinvolte nel procedimento di determinazione tariffaria – si ponga anche per tali ragioni in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione e con gli interposti parametri normativi su riportati.

Deve ulteriormente osservarsi che – sebbene la competenza della Giunta Regionale afferisca alla determinazione della tariffa per il servizio “correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 agosto 2002, n. 11” – quindi, su opere di approvvigionamento idrico suscettibili di alimentare uno o più ambiti territoriali ottimali (v. art. 9 della legge regionale n. 11/2002), la competenza della regione quale ente proprietario su tali opere, se implica il correlato potere di gestione delle stesse opere, non si traduce per ciò stesso nella competenza a determinare le tariffe, aspetto che si inserisce in un contesto normativo statale chiaramente delineato.

Sotto tale profilo, non è superfluo rilevare che il grossista è comunque un operatore che gestisce un segmento di attività che si inserisce nella gestione dello stesso Servizio idrico integrato, soggetto pertanto a tutte le disposizioni normative e regolatorie del settore; e che, come già rilevato «... gli atti di regolazione tariffaria delle autorità indipendenti non regolano un mercato libero, ma un servizio pubblico – per quanto qui interessa, il SII, ossia l'intera filiera idrica, ivi compreso l'approvvigionamento del gestore (nella specie, Acam) dal grossista (nella specie, S.A.T.) – al fine di individuare i criteri di determinazione della tariffa applicabile come controprestazione della fornitura del servizio medesimo ...» (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 25 marzo 2019, n. 1958).

Non può, quindi, aderirsi alla difesa di Siciliacque quando sostiene che la legge regionale non disciplinerebbe la materia della tariffa del SII, ma solo del servizio (correlato) di approvvigionamento idrico sovrambito, in quanto la stessa Autorità di regolazione include nella «porzione» di tale servizio pubblico definita come “acquedotto”, la captazione, l'adduzione, la potabilizzazione e «la vendita all'ingrosso del medesimo servizio».

Pertanto, si ritiene che dall'esame anche del «diritto vivente» emerga l'impossibilità di fornire una lettura costituzionalmente orientata della norma regionale, la quale, nell'assegnare all'organo politico regionale la competenza a determinare la tariffa e lo schema regolatorio, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *s*) della Costituzione, come interpretate costantemente dalla Corte costituzionale.

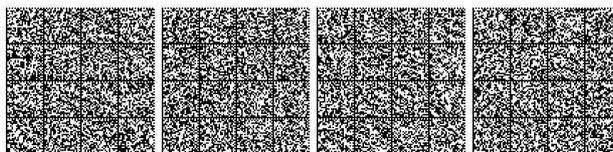
C.2.3. – Sull'articolo 2, comma 1-*quinquies*, della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, si estende al comma 1-*quinquies*, il quale prevede la gratuità della partecipazione alla CIR, venendo in rilievo una disposizione intimamente collegata ai commi 1-*ter* e 1-*quater* che disciplinano il funzionamento di tale Commissione.

D. Per quanto attiene, infine, all'adombrata questione di costituzionalità dell'attuale assetto della normativa nazionale per possibile lesione degli articoli 3, 97 e 118 Cost. (v. difese di Siciliacque del 7 ottobre 2023 e del 30 gennaio 2024) – al fine di rilevarne la manifesta infondatezza è sufficiente rinviare a quanto osservato dal Giudice di appello con la menzionata sentenza n. 666/2021, osservando che «Non si ravvisano elementi di incostituzionalità nel quadro normativo così delineato, ben potendo le esigenze di coordinamento sovra-provinciali trovare opportuna risoluzione in sede organizzativa, con uno maggiore sforzo nella programmazione degli investimenti e delle manutenzioni e nella ripartizione dei relativi costi nel piano finanziario. D'altra parte, la più volte citata deliberazione del 28 dicembre 2015 (MIT-2) contempla espressamente la possibilità di soggetti che svolgono una o più delle attività di cui all'art. 1 (tra cui viene citata la vendita all'ingrosso) per una pluralità di ATO (v. ad esempio, oltre al medesimo art. 1, l'art. 7.7), fattispecie quindi non eccentrica rispetto al modello normativo».

E. – In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che, con la presente sentenza non definitiva, viene rimessa alla Corte costituzionale in ordine all'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- a) respinge il primo motivo di ricorso;
- b) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.;
- c) sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;
- d) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;
- e) rinvia ogni definitiva statuizione in rito e nel merito del ricorso in epigrafe, nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli articoli 79 e 80 cod. proc. amm.;
- f) ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente sentenza non definitiva: a) sia notificata a tutte le parti in causa, ivi comprese espressamente quelle intime e non costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Regione Siciliana nonché; b) sia comunicata al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 20 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente;
Maria Cappellano, consigliere, estensore;
Luca Girardi, referendario.

Il Presidente: VENEZIANO

L'estensore: CAPPELLANO

24C00118

N. 99

*Ordinanza del 2 aprile 2024 del Tribunale di Padova nel procedimento civile promosso da R.U. E.
contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS*

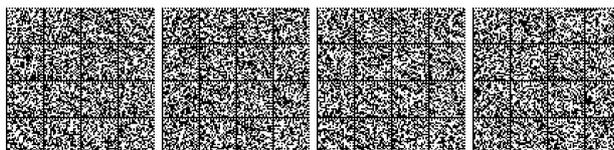
Straniero - Maternità e infanzia – Assegno temporaneo per figli minori – Requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno che devono essere posseduti dal richiedente – Previsione, nel caso di richiedente cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, del requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale - Inclusione del permesso di soggiorno per richiesta asilo nell'elenco dei titoli legittimanti per richiedere l'assegno temporaneo – Omessa previsione.

- Decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 (Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2021, n. 112, art. 1, [comma 1,] lettera a), numero 1).

IL TRIBUNALE DI PADOVA

Il giudice dott. Francesco Perrone, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19 marzo 2024, nella causa proposta da R. U. E. (...), con l'avv.to Emanuele Spata; ricorrente;

Contro INPS (80078750787), con l'avv.to Maria Melograni; resistente;



Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 ha pronunciato la seguente ordinanza con cui si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, lettera *a*), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2021, n. 112, istitutivo dell'«Assegno temporaneo per i figli minori», per ritenuto contrasto con gli articoli 3 e 31 della Costituzione.

Premesso che:

Nel giudizio *a quo*, parte ricorrente domanda: «in principalità e di merito: accertato e dichiarato ai sensi dell'art. 44, del decreto legislativo n. 286/98, il carattere discriminatorio del provvedimento dell'INPS con il quale ha negato alla sig. E. R. U., il diritto a beneficiare della previdenza «Assegno temporaneo», di cui agli articoli 1 e ss. del decreto-legge n. 79/2021, condannarsi l'INPS a corrispondere alla ricorrente la predetta previdenza per tutta la durata prevista dalla legge e nella misura dalla stessa stabilita. In ogni caso: con vittoria di spese, diritti ed onorari di causa, da distrarsi in favore dello scrivente procuratore che si dichiara antistatario»;

INPS si costituisce in giudizio insistendo nel rigetto del ricorso;

In punto di fatto, rilevato che:

In data ..., la ricorrente ha presentato domanda amministrativa (n. ...) diretta a ottenere il riconoscimento del diritto all'«Assegno temporaneo per i figli minori» di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 79 del 2021, essendo madre di due figli minori: I. R. (C.F. ...) e I. E. O. (C.F. ...) (doc. 1 ricorrente);

Al momento della domanda amministrativa la ricorrente, residente in Italia dal ..., era titolare di permesso di soggiorno «per richiesta asilo» di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, con scadenza al ... (doc. 3 ricorrente). Il permesso è stato rinnovato fino al ... (doc. denominato `permessi_di_soggiorno_rinvenuti_(6).jpeg`) depositato da parte ricorrente in data 24 febbraio 2024), poi fino al ... (doc. denominato «`permesso_di_soggiorno_e_r_u_.pdf`» depositato da parte ricorrente in data 28 marzo 2023) e successivamente fino al ... (doc. denominato «`permesso_di_soggiorno_attuale_della_ricorrente.pdf`» depositato da parte ricorrente in data 28 febbraio 2024);

La domanda amministrativa è stata rigettata da INPS sulla base della seguente motivazione: «il richiedente non risulta cittadino italiano e non risulta cittadino straniero con permesso di soggiorno di lungo periodo o di lavoro o ricerca di durata non inferiore a sei mesi» (doc. 2 ricorrente);

INPS, costituitosi in giudizio, a sostegno della legittimità del proprio operato prospetta che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non dà diritto alla prestazione pretesa in quanto non contemplato dall'art. 1, lettera *a*), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, il quale menziona esclusivamente il permesso UE di soggiorno di lungo periodo e il permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale quali unici titoli di soggiorno utili al riconoscimento della prestazione;

Tale norma è di certa applicazione nel giudizio *a quo*, atteso che non risulta difettare in capo alla ricorrente alcun altro presupposto di legge ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno temporaneo;

In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, rilevato che:

L'art. 22 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, rubricato «Lavoro e formazione professionale», prevede al comma 1 che «Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'art. 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente», e al comma 2 che «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro»;

L'art. 4, comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 prevede che «Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»;



L'art. 1 del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, istitutivo dell'«Assegno temporaneo per i figli minori», stabilisce che «1. In via temporanea, a decorrere dal 1° luglio 2021 e fino al 28 febbraio 2022, ai nuclei familiari che non abbiano diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'art. 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, è riconosciuto un assegno temporaneo su base mensile, a condizione che al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, siano in possesso congiuntamente dei seguenti requisiti:

a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il richiedente l'assegno deve cumulativamente:

1) essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero essere cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale;

2) essere soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia;

3) essere domiciliato e residente in Italia e avere i figli a carico di età inferiore ai diciotto anni compiuti;

4) essere residente in Italia da almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale;

b) con riferimento alla condizione economica, il nucleo familiare del richiedente deve essere in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), disciplinato dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, in corso di validità, calcolato ai sensi dell'art. 7 del medesimo regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159»;

Il giudizio *a quo* non è suscettibile di essere deciso facendo valere l'effetto diretto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/UE. Tale norma, rubricata «Diritto alla parità di trattamento», stabilisce che i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, lettera b) della direttiva 2011/98/UE, «beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne [...] e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004»;

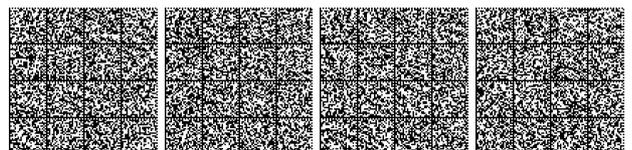
L'art. 3, paragrafo 2, lettera g) della direttiva 2011/98/UE, tuttavia, stabilisce che essa «non si applica ai cittadini di paesi terzi: [...] g) che [...] hanno chiesto la protezione internazionale a norma di tale direttiva [direttiva 2004/83/CE] e sono in attesa di una decisione definitiva sulla loro domanda»;

La ricorrente, titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo, è indubbiamente un soggetto che, avendo chiesto la protezione internazionale a norma della direttiva 2004/83/CE, è in attesa di una decisione definitiva sulla propria domanda, e quindi ricade nell'ambito di esclusione di cui all'art. 3, paragrafo 2, lettera g) della direttiva 2011/98/UE;

La disapplicazione della norma interna non sembra consentita nemmeno invocando l'effetto diretto dell'art. 21 CdfUe (*cf.* CgUe, GS, 15 gennaio 2014, C-176/12, *Association de médiation sociale*, paragrafo 47, che invero si riferisce a un caso di discriminazione in base all'età), per l'assorbente ragione che il principio di non discriminazione non può trovare applicazione nelle materie non comprese nell'ambito di copertura del diritto dell'Unione (CgUe, GS, 23 settembre 2008, C-427/06, *Bartsch*). Il combinato disposto degli articoli 1 e 3, paragrafo 2, lettera g) appunto restringe il campo di applicazione della direttiva 2011/98/UE nel senso di escluderne, tra gli altri, i richiedenti asilo;

Alla luce di quanto detto, la presente questione non risulta assimilabile alla questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 2, comma 6-*bis*, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, conv. con modifiche in legge 13 maggio 1988, n. 153, che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza, con sentenza n. 67 del 2022 (punto 12), atteso che tale pronuncia trova fondamento sul presupposto che l'assegno per il nucleo familiare, in quanto prestazione di sicurezza sociale ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/UE (CgUe del 25 novembre 2020, C-302/19, *INPS c. WS*), e in assenza di motivi di esclusione dal relativo ambito di applicazione, è assoggettato al vincolo della parità di trattamento;

Per contro, l'esclusione del permesso di soggiorno per richiesta asilo dal campo di applicazione della direttiva 2011/98/UE preclude al giudice rimettente ogni possibilità di disapplicazione, nonostante si tratti di cittadini di paesi terzi ai quali è consentito lavorare (*cf.* CgUe, GS, sentenza 2 settembre 2021, O.D. c. *INPS*, C-350/20, punto 49), e nonostante l'assegno temporaneo risulti qualificabile alla stregua di «prestazione di maternità» e di «prestazione familiare» ai sensi, rispettivamente, delle lettere b) e j) dell'art. 3, comma 1 del regolamento 2004/883/CE, in quanto tale rientrante nella definizione di «sicurezza sociale» richiamata dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/UE;



La materia dell'accesso del richiedente asilo alle prestazioni di sicurezza sociale nemmeno risulta compresa nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, la quale, agli articoli dal 17 al 19, si limita a fissare *standard* minimi limitatamente alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, ovvero della direttiva 2011/95/UE (c.d. «qualifiche»), la quale, all'art. 29, si limita a riconoscere soltanto a coloro i quali già siano beneficiari di protezione internazionale, in condizioni paritarie rispetto ai cittadini dello Stato membro, il diritto all'«assistenza sociale» («*social welfare*» e «*social assistance*» nella versione della direttiva in lingua inglese, concetti che l'art. 34 CdfUe tiene distinti da quello di *social security*);

Tanto chiarito, nel giudizio *a quo* assume rilevanza decisiva, ai fini della spettanza del diritto all'assegno temporaneo, l'esclusione del permesso per richiesta asilo dall'elenco dei titoli legittimanti stabilito dall'art. 1, lettera a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79;

La chiarezza e l'univocità del dettato normativo non sembrano consentire un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma. In particolare, l'art. 1, lettera a), n. 1), nella parte in cui menziona il «permesso di soggiorno per motivi di lavoro [...] di durata almeno semestrale», sembra ragionevolmente riferirsi ai soli permessi di lavoro rilasciati per un diretto fine lavorativo, senza possibilità di estensione a quei permessi di soggiorno i quali, pur ammettendo il cittadino di un paese terzo nel territorio dello Stato per fini diversi dall'attività lavorativa, comunque lo autorizzano al lavoro;

Per contro, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale qui sollevata consentirebbe, in via additiva, di includere i titolari di permesso di soggiorno «per richiesta asilo» nella platea dei possibili beneficiari dell'assegno temporaneo;

Quanto alla non manifesta infondatezza, rilevato che:

La Corte costituzionale, con sentenza n. 54 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 per violazione degli articoli 3, 31 e 117, comma 1 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 34 CdfUe, «così come concretizzato dal diritto europeo secondario» (punto 11 della sentenza);

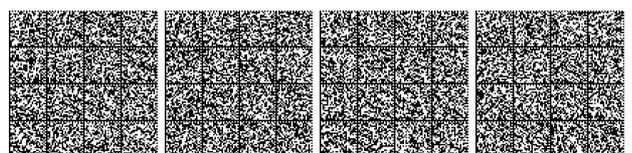
La questione di costituzionalità sollevata in questa sede non sembra assimilabile a quella decisa con sentenza n. 54 del 2022, nella parte in cui quest'ultima ha accertato la violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, letto in congiunzione con l'art. 34 CdfUe, atteso che tale statuizione assume come presupposto che l'assegno di natalità, in quanto prestazione di sicurezza sociale, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE;

L'art. 12, come affermato dalla Corte di giustizia, «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta» (sentenza CgUe O.D., paragrafo 46). Ecco perché il giudice rimettente ritiene che l'art. 34 CdfUe, in assenza della necessaria concretizzazione operata dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, letto da solo o in combinato disposto con l'art. 18 CdfUe, non consente di essere interpretato nel senso di attribuire al richiedente asilo il diritto a una prestazione di sicurezza sociale determinata. Ciò vale anche in considerazione del fatto che il paragrafo 1 dell'art. 34 CdfUe esplicitamente riconosce il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale «secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali», e il paragrafo 2 ne dispone l'estensione a ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione «conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali»;

Apparendo tale interpretazione dell'art. 34 CdfUe sufficientemente univoca, il giudice rimettente ha ritenuto di non rinviare alla Corte di giustizia dell'Unione europea la relativa questione interpretativa pregiudiziale, e si è astenuto dal sollevare la presente questione di legittimità costituzionale indicando, tra i parametri di sindacato, anche l'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione all'art. 34 CdfUe;

Tanto chiarito, la Corte costituzionale ha dedotto, a fondamento della sentenza n. 54 del 2022, ulteriori argomentazioni le quali – pur valorizzando il raccordo assiologico tra i principi consacrati dagli articoli 3 e 31 della Costituzione e il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale nei termini delineati dalla CdfUe e dal diritto eurounitario derivato (punto 13) – riconoscono autonoma ed autosufficiente cogenza ai doveri primari di tutela costituzionale dei valori della maternità e dell'infanzia, nella loro inscindibile connessione, i quali non tollerano distinzioni arbitrarie e irragionevoli;

Analogamente a quanto ritenuto dalla Corte in merito alla funzione protettiva assoluta dall'assegno di natalità e dall'assegno di maternità (sentenza n. 54 del 2022, punti 13.1 e 13.2), anche l'assegno temporaneo: sovviene a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva, in presenza di condizioni economiche familiari particolarmente disagiate (come attestate dall'indicatore ISEE); si pre-



figge di concorrere a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, della Costituzione); costituisce attuazione dell'art. 31 della Costituzione, che impegna la Repubblica ad agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, e a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo; assolve una finalità preminente di tutela del minore, che si affianca alla tutela della madre, in armonia con il disegno costituzionale che colloca in un orizzonte comune di speciale adeguata protezione, sia la madre, sia il bambino (*cf.* anche Corte costituzionale, sentenza n. 205 del 2015, punto 4);

A fronte di ciò, l'art. 1, lettera *a*), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 irragionevolmente esclude dal godimento dell'assegno temporaneo una categoria di soggetti che si trovano nello stato di bisogno che la prestazione in esame si prefigge di fronteggiare. A ben vedere, nel caso dei richiedenti asilo lo stato di bisogno è particolarmente pressante e qualificato, attesa la condizione di speciale vulnerabilità, anche familiare, alla quale costoro si trovano esposti;

È pur vero che il legislatore, stante la limitatezza delle risorse disponibili, può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, sempre che esse non siano manifestamente irragionevoli o intrinsecamente discriminatorie. Sulla scorta di tale principio la Corte costituzionale, con sentenza di rigetto n. 50 del 2019, ha ritenuto che il legislatore, nell'escludere dal diritto all'assegno sociale i cittadini di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari (e quindi privi del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo), avesse legittimamente attribuito rilevanza al grado di stabilità dell'inserimento socio-giuridico nel contesto nazionale, del quale il tipo di permesso di soggiorno posseduto costituisce significativo indice;

La stessa sentenza ha rilevato che, mentre l'assegno sociale si colloca all'epilogo della carriera lavorativa e rappresenta il corrispettivo per il contributo offerto al progresso della comunità, l'assegno di natalità e l'assegno di maternità presuppongono l'insorgere di una situazione di bisogno, in una stagione della vita — quella della nascita di un bambino o della sua accoglienza nella famiglia adottiva — che prescinde dal contributo fornito al progresso della comunità (punto 13.4);

Specularmente, l'assegno temporaneo risulta differenziarsi dall'assegno sociale proprio perché diretto a soddisfare bisogni primari della persona, specialmente in quanto connessi al sostentamento dei figli minori inseriti nel nucleo familiare;

Oltretutto, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che, alla luce dell'art. 3 della Costituzione, quando si tratta di prestazioni sociali, tanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, tanto meno si giustifica la scelta di condizionarne il godimento a requisiti diversi e aggiuntivi rispetto al grado di bisogno concretamente portato (*cf.* Corte costituzionale n. 42 del 2024 e n. 107 del 2018). La scelta legislativa di escludere i richiedenti asilo dalla platea dei possibili beneficiari dell'assegno temporaneo dipende, verosimilmente, dalla ravvisata instabilità che connoterebbe il radicamento della persona con il territorio nazionale e la sua comunità. Tuttavia, così facendo, essa, irragionevolmente, attribuisce al requisito della stabile permanenza sul territorio nazionale carattere prevalente, e anzi decisivo e assorbente, rispetto alla valutazione dello stato di bisogno, il quale finisce per essere sostanzialmente obliterato (Corte costituzionale n. 2 del 2013 e n. 40 del 2011);

Peraltro, proprio in merito alla ritenuta precarietà che connoterebbe la permanenza sul territorio nazionale dei richiedenti asilo, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 2) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 nella parte in cui ha escluso che il permesso di soggiorno per richiesta asilo potesse costituire titolo per l'iscrizione anagrafica, già ha avuto modo di osservare non solo che tale permesso di soggiorno ha durata di sei mesi ed è rinnovabile, ma anche che, nella stragrande maggioranza dei casi, il periodo complessivo di permanenza dei richiedenti asilo risulta essere di almeno un anno e mezzo, in ragione dei tempi di decisione sulle domande amministrative comunemente osservati dall'autorità competente (Corte costituzionale n. 186 del 2020). Tale argomentazione concorre a escludere che i titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo possano essere ritenuti, in quanto tali, di precaria permanenza sul territorio nazionale;

Infine, la legge istitutiva dell'assegno temporaneo si inserisce nel percorso di attuazione dell'assegno unico e universale, introdotto dalla legge delega 1° aprile 2021, n. 46, che prevede l'assorbimento in un'unica prestazione di varie prestazioni di famiglia (l'assegno famiglie numerose, il *bonus bebè*, la detrazione figli a carico e, in un secondo tempo, anche gli assegni al nucleo familiare). L'assegno temporaneo, infatti, è stato pensato dal legislatore alla stregua di prestazione transitoria, per il periodo intercorrente dal 1° luglio 2021 al 28 febbraio 2022, a protezione proprio dei nuclei familiari rimasti temporaneamente privi di strumenti di sostegno al reddito familiare;



Tanto premesso,

Risulta necessaria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché valuti la compatibilità dell'art. 1, lettera a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 con gli articoli 3 e 31 della Costituzione.

P. Q. M.

Il giudice:

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché giudichi se l'art. 1, lettera a), n. 1) del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 contrasti con gli articoli 3 e 31 della Costituzione;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Padova, 2 aprile 2024

Il giudice: PERRONE

24C00119

N. 100

Ordinanza del 5 aprile 2024 del Tribunale di Firenze sull'istanza proposta da Ibrahim Salah

Spese di giustizia – Spese per consulenti e ausiliari – Compensi spettanti agli interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria – Previsione che, per le vacanze successive alla prima, stabilisce un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

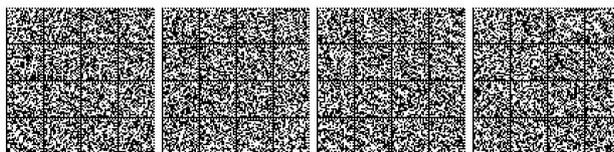
- Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4, comma 2.

Spese di giustizia – Spese per consulenti e ausiliari – Misura degli onorari - Previsione che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), art. 50, comma 3.

In via subordinata: Spese di giustizia – Spese per consulenti e ausiliari – Previsione che, per le vacanze successive alla prima, stabilisce un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 – Misura degli onorari - Previsione che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del medesimo d.P.R. - Limitazione, per entrambe le norme, alle ipotesi di liquidazione dell'interprete per l'attività di interpretariato svolta nell'interesse dell'imputato allogatto.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4, comma 2; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), art. 50, comma 3.



TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di E. A. E. H. , nato in ... il ... (...), elettiv. domiciliato presso l'avv. Tiziana Giuttari del Foro di Firenze (elezione e accettazione all'udienza del 27 dicembre 2023); avvisi ex art. 161 c.p.p. in sede di arresto; difeso d'ufficio dall'avv. Tiziana Giuttari del Foro di Firenze (nomina al momento dell'arresto); già presente, sottoposto per questa causa all'obbligo di presentazione alla p.g. (provvedimento del 27 dicembre 2023); imputato dei seguenti reati:

1) per il reato di cui agli articoli 624 e 625 n. 2) prima ipotesi c.p., perché, al fine di trarne profitto per sé o per altri, si impossessava del registratore di cassa del bar ... di via ..., contenente circa euro 100 in contanti, asportandolo dal locale dopo essersivi introdotto forzando la porta d'ingresso con uno strumento da scasso.

Con l'aggravante di aver commesso il fatto con violenza sulle cose.

In ... il ...

2) per il reato di cui agli articoli 56, 624 e 625 n. 2) prima ipotesi c.p., perché, al fine di trarne profitto per sé o per altri, con attrezzi da scasso cercava di forzare la saracinesca del chiosco «...» di Piazza ... così compiendo atti idonei diretti in modo non equivoco a impossessarsi del denaro e di altri mobili custoditi all'interno del locale, non riuscendo nel proprio intento per l'intervento delle forze dell'ordine.

Con l'aggravante di aver commesso il fatto con violenza sulle cose.

In ... il ...

in relazione all'istanza di liquidazione del proprio onorario presentata il 27 dicembre 2023 dall'interprete Salah Ibrahim per l'attività d'interpretariato dal medesimo svolta alla stessa udienza del 27 dicembre 2023;

Premesso che:

E. A. E. H. era tratto in arresto dalla Polizia di Stato nella notte tra il ... e il ... alle ore ... circa, in flagranza di reato per due episodi di furto aggravato (in ipotesi, il primo consumato e il secondo tentato); il pubblico ministero con decreto del ... (ore ...) disponeva la presentazione diretta dell'arrestato dinanzi al giudice nella mattina dello stesso ... , alle ore 12,45, per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo;

nello stesso verbale d'arresto la stessa p.g. dava atto che il prevenuto (nato in ...), pur parlando la lingua italiana, non la comprendeva adeguatamente e necessitava quindi di un interprete di lingua araba per la celebrazione del processo; la stessa Polizia provvedeva quindi a citare per la prevista udienza (sulla base dei protocolli operativi in essere tra Tribunale, Procura e Polizia giudiziaria) l'interprete Salah Ibrahim, soggetto presente nell'albo dei periti del Tribunale di Firenze, sezione interpreti e traduttori, in relazione alla lingua araba;

all'udienza del ... il giudice conferiva l'incarico di interprete al predetto Salah Ibrahim; l'udienza si svolgeva quindi con l'ausilio del citato interprete: si svolgeva la relazione orale di uno degli operanti autori dell'arresto ed era interrogato il predetto arrestato/imputato; all'esito era convalidato l'arresto (limitatamente ad uno degli episodi contestati), era applicata una misura cautelare non custodiate ed era instaurato il giudizio con rito direttissimo con l'imputazione sopra riportata formulata dal pubblico ministero; il processo era poi rinviato per la richiesta di un termine a difesa;

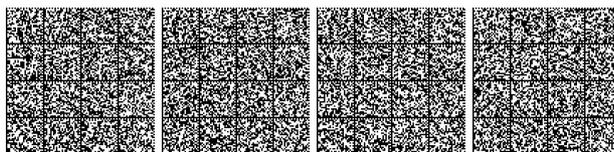
lo stesso... l'interprete Salah Ibrahim presentava l'istanza per la liquidazione del compenso relativo all'attività svolta alla citata udienza;

alla successiva udienza del 12 gennaio 2024 il difensore, munito di procura speciale, chiedeva che si procedesse con rito abbreviato, anche in relazione al reato per il quale l'arresto non era convalidato; all'esito della discussione e della deliberazione, il giudice pronunciava sentenza (condanna dell'imputato per i fatti ascritti, qualificati entrambi come tentati furti aggravati ex art. 625 n. 2 c.p., alla pena finale di mesi cinque e giorni dieci di reclusione ed euro 90 di multa);

questo giudice deve ora provvedere in merito alla citata istanza di liquidazione del ...;

per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale: risulta infatti dubbia la legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4, comma 2, legge 8 luglio 1980, n. 319, nella parte in cui — per le vacanze successive alla prima — prevede un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, nonché della norma di cui all'art. 50, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui prevede che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54, decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002; in subordine, le citate norme paiono di dubbia legittimità con riguardo alla liquidazione dell'interprete per l'attività di interpretariato svolta nell'interesse dell'imputato alloglotto;

ciò premesso, osserva.



1. Rilevanza della questione

1.1 Nel caso di specie, l'interprete era citato per le vie brevi per l'udienza del ...; il citato interprete giungeva in aula alle ore 9,00 (come da attestazione della Cancelleria). Benché non risulti documentalmente, si deve ritenere — sulla base della prassi operativa dell'ufficio giudiziario e della Polizia giudiziaria — che detto interprete sia stato citato dalla p.g. effettivamente per le ore 9,00. Del resto, la comunicazione notizia di reato — in cui si dava già atto dell'individuazione del citato interprete — era protocollata alle ore 10,09; il decreto di presentazione del pubblico ministero riporta l'orario «12,40»; Salah Ibrahim era già presente in aula alle ore 9,00; è quindi evidente come l'interprete sia stato citato prima che fossero redatte la c.n.r. e il decreto di presentazione, verosimilmente nel momento in cui il pubblico ministero alle ore 4,35 veniva informato dalla p.g. dell'intervenuto arresto e disponeva a voce che si procedesse con rito direttissimo (circostanze riportate nel verbale di arresto).

In base ai verbali di udienza, procedimento a carico di E. A. E. H. per il quale l'interprete era stato citato, era trattato concretamente a partire dalle ore 16,04 (a causa della trattazione in precedenza di ulteriori procedimenti con convalida dell'arresto e successivo rito direttissimo); l'udienza si concludeva alle ore 18,10.

Ai sensi della normativa vigente questo giudice dovrebbe liquidare all'interprete Salah Ibrahim — in relazione all'attività professionale prestata all'udienza del ... per la quale era citato per le ore 9,00 e che si concludeva poco dopo le ore 18,10 — l'importo complessivo di euro 47,28 oltre iva (suscettibile di essere raddoppiato ex art. 4, comma 3, legge n. 319/1980 in ragione dell'urgenza).

Più precisamente, trattandosi di prestazione non espressamente prevista (né analoga a quelle previste) nelle tabelle approvate con decreto ministeriale 30 maggio 2002, gli onorari devono essere commisurati al tempo impiegato e vanno determinati in base alle vacanze (art. 4, comma 1, legge n. 319/1980). Tenuto conto della durata dell'udienza, dei tempi di attesa (in base all'orario per il quale era citato l'interprete) e dei tempi necessari per gli ultimi adempimenti successivi all'udienza (estrazione e consegna di copie dell'ordinanza, interlocuzioni finali tra difensore e assistito), si dovrebbero liquidare cinque vacanze (ognuna pari a due ore). L'onorario per la prima vacanza è di euro 14,68 e quello per le successive è di euro 8,15 a vacanza; l'onorario complessivo per cinque vacanze è così pari ad euro 47,28.

Non trova applicazione il disposto dell'art. 4, comma 5, legge n. 319/1980 (secondo cui il giudice non può liquidare più di quattro vacanze al giorno per ciascun incarico), posto che — come previsto dal quinto comma dello stesso articolo — l'incarico è stato espletato alla presenza dell'autorità giudiziaria.

In definitiva, alla stregua della normativa qui censurata, si dovrebbe liquidare all'interprete l'onorario di euro 47,28 (suscettibile di essere raddoppiato per l'urgenza).

Ove invece la questione sollevata fosse accolta, e quindi per ognuna delle cinque vacanze l'onorario fosse di euro 14,68, si dovrebbe liquidare all'interprete l'onorario di euro 73,40 (suscettibile di essere raddoppiato per l'urgenza).

1.2 Si ritiene di dover considerare ai fini della liquidazione a vacanze il periodo di tempo in cui il professionista ha dovuto attendere la concreta chiamata del processo, in particolare a partire dal momento (ore 9,00) in cui egli è dovuto comparire a seguito della citazione per le vie brevi da parte della p.g.: infatti, da un lato egli era tenuto a comparire all'orario per il quale era citato; dall'altro, si tratta comunque di tempo che il medesimo non ha potuto dedicare ad altre attività.

Quand'anche ai fini della liquidazione si tenesse conto del solo intervallo temporale compreso tra le 12,45 (orario fissato nel decreto di presentazione del pubblico ministero per la celebrazione dell'udienza) e le ore 18,10 (orario di conclusione dell'udienza), la questione posta sarebbe comunque rilevante. Si dovrebbe infatti considerare il numero di tre vacanze, in ragione del quale si dovrebbe liquidare l'importo di euro 30,98; ove invece la questione sollevata fosse accolta, si dovrebbe liquidare all'interprete l'onorario di euro 44,04.

Pare invece senz'altro da scartare l'ipotesi di considerare ai fini della liquidazione solo l'arco temporale di effettivo svolgimento dell'udienza (dunque a partire dalle ore 16,04), insostenibile, posto che un professionista, impegnato per oltre 9 ore, si vedrebbe così liquidare solo una vacanza e mezza, rendendo di fatto gratuita la prestazione professionale (la questione sarebbe comunque rilevante).

1.3 Come si vedrà, gli importi previsti per la liquidazione delle vacanze — inizialmente determinati in lire 10.000 per la prima vacanza, lire 5.000 per le successive — sono stati oggetto di successivo adeguamento, ai sensi dell'art. 10, legge n. 319/1980 (e poi dell'art. 2, legge n. 13/1991), ad opera di fonti secondarie, da ultimo il decreto ministeriale 30 maggio 2002.

A prevedere e legittimare uno scarto (significativo) tra l'importo relativo alla prima vacanza e l'importo relativo alle vacanze successive è tuttavia la norma di legge, in particolare la norma qui censurata di cui all'art. 4, comma 2, legge n. 319/1980 (una previsione analoga, ma in termini più generici, è contenuta nell'art. 50, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002), in assenza della quale una previsione differenziata da parte del decreto ministeriale si dovrebbe ritenere illegittima.



Sembra dunque possibile un intervento della Corte costituzionale sul punto, in relazione alle previsioni della norma di legge.

1.4 Pare utile ancora precisare che nell'ordinamento italiano il provvedimento di liquidazione del compenso dell'ausiliario del giudice (quale è l'interprete) è pacificamente un provvedimento di natura giurisdizionale e non amministrativa.

Così, ad esempio, la Corte di cassazione nella sentenza n. 44564 dell'11 novembre 2008 (depositata il 28 novembre 2008) ha enunciato il seguente principio di diritto: «Il provvedimento di liquidazione del compenso per l'ausiliare del giudice ha natura giurisdizionale e, come tale, non può essere revocato d'ufficio dal medesimo giudice che lo ha emesso».

Nello stesso senso si è espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2015 (depositata il 24 settembre 2015): «La giurisprudenza ha da tempo chiarito che il procedimento di liquidazione dei compensi agli ausiliari presenta carattere giurisdizionale (il che, del resto, condiziona la possibilità stessa di sollevare, in tale sede, questioni di legittimità costituzionale: sentenza n. 88 del 1970). Per tale ragione, non è ammessa la revoca in autotutela dei provvedimenti considerati illegittimi o infondati, dovendosi invece procedere all'esperimento dei mezzi di impugnazione previsti dalla legge, ed altrimenti prendere atto della formazione di una preclusione processuale (salva, naturalmente, la eventualità che sia la stessa legge a prevedere la possibilità di revoca). In altri termini, i provvedimenti di liquidazione non restano nella disponibilità del magistrato che li ha emessi, e sono emendabili solo in sede di (eventuale) impugnazione».

2. Non manifesta infondatezza. *Questione principale.*

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4, comma 2, legge n. 319/1980, nella parte in cui per le vacanze successive alla prima prevede un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza, nonché della norma di cui all'art. 50, comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui prevede che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive.

2.2 Pare utile una sintetica ricostruzione del quadro normativo.

A seguito dell'adozione del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, ai sensi del relativo art. 50 gli onorari spettanti agli ausiliari del magistrato possono essere fissi, variabili e a tempo; la misura è stabilita mediante tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge n. 400/1988. Le tabelle devono essere redatte con riferimento alle tariffe professionali esistenti, eventualmente concernenti materie analoghe, temperate con la natura pubblicistica dell'incarico. Le tabelle relative agli onorari a tempo individuano il compenso orario, eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive. la percentuale di aumento per l'urgenza, il numero massimo di ore giornaliere e l'eventuale superamento di tale limite per attività alla presenza dell'autorità giudiziaria.

L'art. 299, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 ha contestualmente disposto l'abrogazione della legge n. 319/1980, ad eccezione del relativo articolo 4.

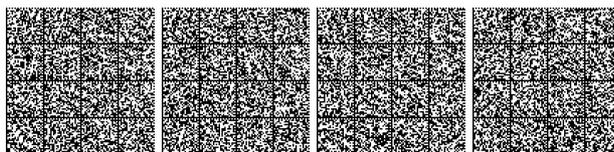
Tale articolo 4 — tuttora in vigore — per quel che qui rileva prevede che gli onorari a tempo vengano determinati in base alle vacanze. La vacanza è di due ore; è poi previsto un importo diversificato per la prima vacanza e per le successive.

In particolare, gli importi inizialmente previsti — lire 10.000 per la prima vacanza, lire 5.000 per le successive — sono stati oggetto di successivo adeguamento, ai sensi dell'art. 10, legge n. 319/1980 (e poi dell'art. 2, legge n. 13/1991), ad opera del decreto del Presidente della Repubblica n. 103/1984, del decreto del Presidente della Repubblica n. 352/1988, del decreto ministeriale 5 dicembre 1997 e, da ultimo, del decreto ministeriale 30 maggio 2002. Per effetto di tale ultimo intervento normativo, l'onorario per la prima vacanza è ora di euro 14,68. mentre l'onorario per le vacanze successive è di euro 8,15.

Ai sensi dei successivi commi dell'art. 4, legge n. 319/1980 l'onorario per la vacanza può essere aumentato in ragione dell'urgenza (raddoppiato quando per il compimento delle operazioni sia fissato un termine non superiore a cinque giorni; aumentato fino alla metà quando è fissato un termine non superiore a quindici giorni); l'onorario per la vacanza non si divide che per metà; trascorsa un'ora e un quarto lo stesso è dovuto interamente. Il giudice non può liquidare più di quattro vacanze al giorno per ciascun incarico, ma tale limitazione non si applica agli incarichi che vengano espletati alla presenza dell'autorità giudiziaria.

Ai sensi dell'art. 52 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per le prestazioni di eccezionale importanza, complessità e difficoltà gli onorari possono essere aumentati sino al doppio.

L'art. 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 prevede infine un adeguamento periodico degli onorari (fissi, variabili e a tempo), in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatasi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il



Ministero dell'economia e delle finanze. Tale norma non ha mai peraltro avuto attuazione: l'ultimo adeguamento degli importi degli onorari è quello operato dall'art. 1, comma 1 del decreto ministeriale 30 maggio 2002 (adottato ancora sulla base dell'art. 10, legge n. 319/1980, posto che il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 sarebbe entrato in vigore solo il successivo 1° luglio 2002).

2.3 La stessa Corte costituzionale ha già più volte stigmatizzato «il deplorevole inadempimento delle autorità» amministrative (sentenza n. 41 del 1996); nella sentenza n. 192/2015, intervenendo in materia di decurtazione ex art. 106-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 degli onorari dell'ausiliario del giudice in caso di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, ha poi rilevato come la base tariffaria sulla cui base si devono calcolare i compensi risulti «ormai seriamente sproporzionata per difetto, anche a voler considerare, come richiede l'art. 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, che la misura degli onorari in esame, rapportata alle vigenti tariffe professionali, dev'essere temperata (e quindi ridotta) in relazione alla natura pubblicistica della prestazione richiesta (riduzione già attuata nella fissazione dei valori di partenza)».

Come rilevato nella stessa sentenza, inoltre, la citata disciplina comporta anche delle ricadute «di sistema», tra cui il concreto rischio dell'allontanamento, dal circuito degli ausiliari del magistrato, dei soggetti dotati delle migliori professionalità.

Tali rilievi — formulati nel 2015 — risultano ancor più validi nel 2024, posto che, nonostante il decorso di ulteriori nove anni (nei quali l'inflazione ha raggiunto livelli ragguardevoli), è persistita l'inerzia dell'autorità amministrativa; conseguentemente, gli importi degli onorari — rimasti invariati ormai da 22 anni — lungi dal risentire semplicemente della natura pubblicistica della prestazione, risultano ormai irrisori.

La Corte costituzionale è intervenuta ancora nella materia in questione: con la sentenza n. 178/2017 in cui, pronunciandosi in ordine alla decurtazione degli onorari del consulente di parte in caso di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, ha ravvisato — in costanza di mancato adeguamento dei compensi — una violazione del diritto di difesa oltre che del principio di ragionevolezza; con la sentenza n. 166 del 2022 in cui, pronunciandosi in relazione alle analoghe decurtazioni previste in ambito civile, ha ribadito che «L'adeguatezza della remunerazione dell'ausiliario, imposta dal principio di ragionevolezza, è assicurata dal rapporto di proporzionalità tra i valori tabellari dei compensi e le corrispondenti tariffe libero-professionali di mercato, ancorché con una riduzione, avuto riguardo alla connotazione pubblicistica dell'istituto».

2.4 In tale contesto, allo scrivente pare che a subire un pregiudizio siano non solo il professionista, che avrebbe diritto ad essere compensato dignitosamente per l'attività prestata, ma anche e soprattutto l'amministrazione della giustizia e lo stesso imputato: l'entità irrisoria degli onorari, infatti, comporta l'elevata probabilità che ne derivino effetti negativi per la qualità della prestazione dell'ausiliario, sia in termini di tendenziale allontanamento dal circuito degli ausiliari dei soggetti più qualificati, sia in termini di sensibile rischio che soggetti sottopagati non approfondano il necessario impegno nell'espletamento dell'incarico.

Se già l'onorario previsto per la prima vacanza — euro 14,68 — pare al riguardo largamente inadeguato, quello previsto per le vacanze successive — euro 8,15 —, comportando un compenso orario di appena 4 euro lordi, inferiore a quello previsto dalla contrattazione collettiva per mestieri molto meno qualificati, risulta assolutamente insufficiente a garantire la qualità necessaria della prestazione.

Se si possono ipotizzare altri rimedi in capo al singolo professionista a tutela del relativo compenso, viceversa il giudice — a garanzia del corretto svolgimento degli atti processuali e quindi del «giusto processo», nonché a tutela dell'imputato — può solamente invocare l'intervento del giudice delle leggi,

2.5 Sul piano dei parametri costituzionali, la previsione per le vacanze successive alla prima di un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza pare violare gli articoli 3 e 111 della Costituzione: si traduce infatti nella irragionevole previsione di un onorario assolutamente inadeguato, che pregiudica la garanzia della qualità minima necessaria per l'equità del processo.

Astrattamente la previsione per la prima vacanza di un onorario superiore a quello previsto per le vacanze successive potrebbe anche essere ragionevole e non compromettere la qualità degli atti processuali. È in ragione dei valori che concretamente assumono gli onorari — sia per la fissazione iniziale di importi modesti, sia per il successivo mancato adeguamento per molti anni agli incrementi del costo della vita — che la citata disciplina pare lesiva dei valori costituzionali.

Si potrebbe allora obiettare che l'inadeguatezza degli onorari non dipenda da un difetto legislativo, bensì dall'inerzia delle autorità amministrative che dovrebbero provvedere al citato adeguamento.

Tuttavia, nel contesto del citato inadempimento — che non è ormai un dato contingente, ma assurge a connotato strutturale del sistema — la previsione legislativa per le vacanze successive alla prima di una decurtazione dell'onorario pare sfociare nella manifesta irragionevolezza, secondo quanto ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza



n. 192/2015 in relazione alla previsione nell'art. 106-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 della riduzione del terzo degli onorari spettanti all'ausiliario del magistrato nei casi di parti ammesse al patrocinio a spese dello Stato.

È sì vero che l'art. 106-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 era introdotto in un momento successivo dal legislatore, che «non poteva ignorare come si trattasse di compensi che, a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, avrebbero dovuto essere periodicamente rivalutati»; laddove l'art. 4, legge n. 319/1980 prevedeva fin dall'origine un minor onorario per le vacanze successive alla prima.

Si tratta però di un dato distintivo che non pare dirimente, nella misura in cui l'irragionevolezza delle previsioni legislative può determinarsi anche in ragione di fattori sopravvenuti.

D'altro canto, il successivo inadempimento da parte delle autorità amministrative al dovere di adeguamento della misura degli onorari, ai sensi dell'art. 54, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, era ampiamente prevedibile, posto che già nella vigenza dell'art. 10, legge n. 319/1980 all'esito di più trienni la misura degli onorari non era stata adeguata.

Inoltre, già nella citata sentenza n. 166 del 2022 la Corte costituzionale ha ritenuto non dirimente la circostanza (pur evidenziata dall'Avvocatura dello Stato nelle proprie osservazioni) che la norma allora censurata (art. 130, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002), a differenza dell'art. 106-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 oggetto delle precedenti declaratorie d'illegittimità, fosse già inserita nell'originario corpo del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

3. Non manifesta infondatezza. *Questione subordinata*

3.1 La citata disciplina pare violare i principi costituzionali sotto un ulteriore profilo, con riguardo al diritto dell'imputato alloggio all'assistenza di un interprete.

Tale diritto è previsto dalla Costituzione all'art. 111, comma 3; è inoltre oggetto di tutela da parte del diritto internazionale.

L'art. 111, comma 3 Cost. si limita a prevedere genericamente il diritto all'assistenza di un interprete.

3.2 Più analitica è la disciplina da parte del diritto dell'Unione europea.

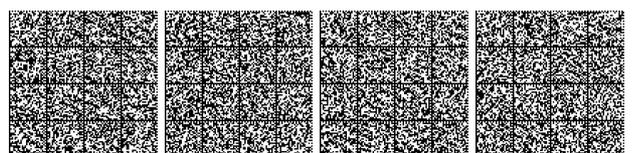
Viene in rilievo in particolare la direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (che prevedeva — quale termine per il recepimento da parte degli Stati membri — la data del 27 ottobre 2013 e a cui lo Stato italiano ha inteso dare attuazione con decreto legislativo n. 32/2014).

Così recita il relativo Considerando n. 14: «il diritto all'interpretazione e alla traduzione per coloro che non parlano o non comprendono la lingua del procedimento è sancito dall'articolo 6 della CEDU, come interpretato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La presente direttiva facilita l'applicazione di tale diritto nella pratica. A tal fine, lo scopo della presente direttiva è quello di assicurare il diritto di persone indagate o imputati all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali al fine di garantire il loro diritto ad un processo equo».

L'art. 2 della direttiva prevede tra l'altro: «1. Gli Stati membri assicurano che gli indagati o gli imputati che non parlano o non comprendono la lingua del procedimento penale in questione siano assistiti senza indugio da un interprete nei procedimenti penali dinanzi alle autorità inquirenti e giudiziarie, inclusi gli interrogatori di polizia, e in tutte le udienze, comprese le necessarie udienze preliminari. [...] 5. Gli Stati membri assicurano che, secondo le procedure della legislazione nazionale, gli indagati o gli imputati abbiano il diritto di impugnare una decisione che dichiara superflua l'interpretazione e, nel caso in cui l'interpretazione sia stata fornita, abbiano la possibilità di contestare la qualità dell'interpretazione in quanto insufficiente a tutelare l'equità del procedimento. [...] 8. L'interpretazione fornita ai sensi del presente articolo dev'essere di qualità sufficiente a tutelare l'equità del procedimento, in particolare garantendo che gli imputati o gli indagati in procedimenti penali siano a conoscenza delle accuse a loro carico e siano in grado di esercitare i loro diritti della difesa».

L'art. 4 prevede che gli Stati membri sostengano i costi di interpretazione e di traduzione derivanti dall'applicazione degli articoli 2 e 3, indipendentemente dall'esito del procedimento.

L'articolo 5 torna ad occuparsi della qualità dell'interpretazione e della traduzione: «1. Gli Stati membri adottano misure atte a garantire che l'interpretazione e la traduzione fornite rispettino la qualità richiesta ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 8, e dell'articolo 3, paragrafo 9. 2. Al fine di assicurare un servizio di interpretazione e di traduzione adeguato e un accesso efficiente a tale servizio, gli Stati membri si impegnano a istituire un registro o dei registri di traduttori e interpreti indipendenti e debitamente qualificati. Una volta istituiti, tali registri, se del caso, sono messi a disposizione degli avvocati e delle autorità competenti [...]».



3.3 La Convenzione europea dei diritti dell'uomo — richiamata come si è visto dalla direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 — all'art. 6 (Diritto a un equo processo) così dispone: «1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. [...] 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: [...] (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che il diritto all'assistenza di un interprete deve essere effettivo e concreto. Si veda ad esempio la sentenza del 24 gennaio 2019 nel caso Knox contro Italia (par. 182): «L'assistenza data in materia di interpretazione deve permettere all'imputato di sapere ciò che gli viene addebitato e di difendersi, in particolare fornendo al tribunale la sua versione dei fatti. Il diritto così sancito deve essere concreto ed effettivo»; tale sentenza ha peraltro concluso esservi stata nel caso esaminato una violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 6, par. 3, lettera e) della Convenzione.

3.4 L'articolo 2, par. 8 della direttiva 2010/64/UE stabilisce dunque espressamente che l'interpretazione fornita dev'essere di qualità sufficiente a tutelare l'equità del procedimento, in particolare garantendo che gli imputati o gli indagati in procedimenti penali siano a conoscenza delle accuse a loro carico e siano in grado di esercitare i loro diritti della difesa.

A tal fine, come precisato all'art. 5, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure atte a garantire che l'interpretazione e la traduzione fornite rispettino la qualità richiesta. Inoltre, in base al paragrafo 2 dello stesso art. 5, gli Stati membri devono istituire un registro o dei registri di traduttori e interpreti indipendenti e debitamente qualificati.

3.5 La normativa italiana prevede (articoli 67 e 69, decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271): che in ogni Tribunale si debba istituire un albo dei periti diviso in categorie, una delle quali deve essere relativa ad interpretariato e traduzione; che il giudice tendenzialmente debba nominare come interprete un soggetto iscritto in detto albo; che la richiesta di iscrizione a detto albo, diretta al Presidente del Tribunale, debba essere accompagnata tra l'altro dai titoli e documenti attestanti la speciale competenza del richiedente.

Si tratta tuttavia di disposizioni dal contenuto estremamente generico, prive di dati di dettaglio che assicurino l'effettiva competenza dei soggetti iscritti nell'albo e quindi in definitiva l'effettiva qualità della prestazione d'interpretariato dagli stessi resa. In particolare, non sono previsti requisiti specifici (ad esempio il conseguimento di una laurea o di un diploma post-laurea nel settore dell'interpretazione di conferenza) che tali soggetti debbano necessariamente possedere né è previsto il necessario superamento di un test o di una prova d'interpretariato.

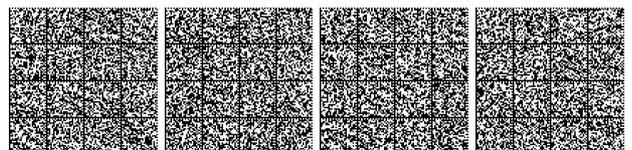
Anche il decreto ministeriale n. 109/2023, che — con riguardo al processo civile — ha fissato i requisiti per l'iscrizione all'albo dei consulenti tecnici, in relazione alla categoria dei traduttori e degli interpreti non pare avere dettato una disciplina in proposito rassicurante.

Né il giudice, all'atto del conferimento dell'incarico, è in grado di verificare compiutamente la competenza dell'interprete (tanto meno nei tempi ristretti in cui si deve svolgere l'udienza ex art. 558 c.p.p.).

3.6 In tale contesto normativo, la tematica del compenso previsto per l'attività d'interpretariato pare strettamente collegata a quella della effettiva qualità della prestazione, tale da garantire l'equità del procedimento.

Come è facilmente intuibile e come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2015, infatti, la previsione di una remunerazione «seriamente sproporzionata per difetto» finisce per determinare l'allontanamento dal circuito giudiziario dei professionisti più qualificati e la persistente disponibilità ad assumere l'incarico d'interprete soltanto di soggetti che non abbiano i titoli e/o le competenze per fruire sul mercato di occasioni lavorative più equamente remunerate.

3.7 Non è un caso in effetti che in numerose occasioni, per le udienze deputate alla convalida degli arresti, non si rinvenga la disponibilità di alcun soggetto a svolgere l'incarico d'interprete. Si rilevi ad esempio che esiste tutto un filone giurisprudenziale della Corte di cassazione volto a legittimare lo svolgimento dell'udienza di convalida dell'arresto di un soggetto che non comprenda la lingua italiana pur in assenza di un interprete, ravvisando nel mancato reperimento di un interprete un'ipotesi di forza maggiore: «Secondo orientamento consolidato della suprema Corte la mancata presenza dell'interprete, pur se non imputabile all'arrestato, configura ipotesi di forza maggiore che non impedisce la convalida dell'arresto, di cui il giudice deve valutare la regolarità formale indipendentemente dall'interrogatorio non possibile (v. Sez. 1, n. 41934 del 14 ottobre 2009, ..., Rv. 245063; Sez. 1, n. 20297 dell'8 maggio 2008, ..., Rv. 239997; Sez. 4, n. 26468 del 17 maggio 2007, ..., Rv. 236995; Sez. 4, n. 3633 del 15 dicembre 1998, dep. 1999, ... Rv. 212477; Sez. 5, n. 10517 dell'8 febbraio 2007, ..., Rv. 235990). Ritiene il collegio che tale orientamento meriti di essere confermato anche dopo le modifiche introdotte agli articoli 143 e 104 c.p.p., dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 32 (*Gazzetta Ufficiale* 18 marzo 2014, n. 64), che ha dato attuazione alla direttiva 2010/64/UE del Parlamento



europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto alla interpretazione ed alla traduzione nei procedimenti penali» (così Corte di cassazione, Sez. 4, sentenza n. 4649 del 15 gennaio 2015 Rv. 262034 - 01, richiamata — da ultimo — dalla sentenza Cass. Sez. 5, n. 36828 del 2023 e dalla sentenza Cass. Sez. 6, n. 4016 del 2024). L'esistenza sul punto di tante pronunce di legittimità (e dunque di tante occasioni in cui la Corte di cassazione ha dovuto affrontare la questione) conferma la diffusione del problema del reperimento di interpreti nei tempi ristretti previsti per le udienze di convalida degli arresti (udienze nelle quali peraltro si svolge un'attività processuale particolarmente delicata, volta ad accertare — previa effettuazione dell'interrogatorio dell'imputato — la legittimità dell'arresto e la necessità di disporre l'applicazione di una misura cautelare limitativa della libertà personale).

3.8 Al pari di tale ultimo problema, anche quello dell'effettiva qualità dell'interpretariato dipende — ad avviso di questo giudice — dall'importo assai modesto previsto dalla normativa italiana per il compenso degli interpreti.

Come si è già visto, tale compenso è commisurato al tempo impiegato dall'interprete ed è determinato in base alle vacanze (ciascuna di due ore). L'onorario per la prima vacanza è di euro 14,68 e per ciascuna delle vacanze successive è di euro 8,15 (art. 4, legge n. 39/1980). Dunque per le prime due ore il compenso dell'interprete è di 7,34 euro/ora; in seguito, compenso è di 4,075 euro all'ora.

Si tratta di una remunerazione assolutamente inadeguata, che già era tale in origine, ma che tanto più lo è diventata per effetto del mancato aggiornamento degli onorari — dopo il decreto ministeriale 30 maggio 2002 — ad opera dei decreti ministeriali (pur previsti dall'art. 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002), situazione già censurata a più riprese dalla Corte costituzionale, ma comunque rimasta immutata.

3.9 L'esistenza di una stretta correlazione tra la qualità dell'interpretazione e la remunerazione che lo Stato assicura all'interprete per l'opera prestata è stata evidenziata da numerosi studi condotti a livello europeo.»

In particolare, lo studio dell'Irish Council for Civil Liberties (ICCL) in collaborazione con la Open Society Justice Initiative (OSJI) intitolato *Inside Police Custody 2* sottolinea (a pagina 28) questo nesso, e come esso sia particolarmente rilevante con riferimento al caso italiano (1). La questione è stata affrontata anche da uno studio condotto dalla Fundamental Rights Agency (*Rights of suspected and accused persons across the EU: translation, interpretation and information*, Luxembourg 2016, pagina 56) (2).

Nel caso dell'Italia, il livello di remunerazione è particolarmente basso. Ciò si accompagna all'assenza di meccanismi previsti per legge volti ad assicurare un'adeguata qualità dell'interpretazione.

3.10 Si auspica quindi che la Corte costituzionale — eventualmente, in caso di dubbio circa l'interpretazione da darsi alla citata direttiva 2010/64/UE (se le disposizioni della direttiva debbano essere interpretate nel senso di esigere che gli Stati membri creino meccanismi tesi ad assicurare una qualità sufficiente dell'interpretazione offerta nel processo penale all'imputato, anche con riguardo alla remunerazione prevista per l'interprete, e quindi se le disposizioni della citata direttiva debbano essere interpretate nel senso che ostino all'esistenza di una normativa nazionale, come quella italiana, che prevede una riduzione del compenso per gli interpreti, dopo le prime due ore di attività, a soli euro 8,15 per ogni vacanza di due ore), previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE (3) — dichiarare l'illegittimità della norma di cui all'art. 4, comma 2, legge n. 319/1980, nella parte in cui, per le vacanze successive alla prima, prevede un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (per contrasto con le citate norme della direttiva UE e quindi con l'art. 117 Cost.).

Per gli stessi motivi si censura altresì la norma di cui all'art. 50, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui prevede che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

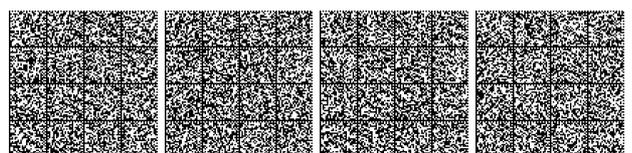
3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata agli articoli 3, 111 e 117 della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale.

(1) In most of the countries in the study, a further issue related both to the availability of interpreters and translators, and quality, is the low level of remuneration. In Italy, for example, interpreters are paid approximately five Euros per hour, and they may not be paid for more than two year.

(2) Entrambi gli studi sono citati nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, COM(2018) 857 final.

(3) Questo giudice non può sollevare direttamente la questione pregiudiziale. La Corte di giustizia, decima Sezione, nella causa C-783/21 con ordinanza del 31 maggio 2022 ha ritenuto che il giudice penale italiano — nell'ambito della procedura di liquidazione dell'onorario dell'interprete — non possa sollevare questioni pregiudiziali dinanzi alla stessa Corte in ragione del carattere non contenzioso di detta procedura (la domanda di pronuncia pregiudiziale nell'occasione è stata perciò ritenuta manifestamente irricevibile).



Pare inoltre opportuno evidenziare come non possa sopperirsi alla grave sproporzione per difetto degli onorari previsti per l'ausiliario del giudice — e in particolare all'ulteriore fattore di inadeguatezza legato alla riduzione degli onorari per le vacanze successive alla prima — tramite i possibili aumenti previsti dall'ordinamento in relazione all'urgenza dell'incombente (art. 4, comma 3, legge n. 319/1980) o alla eccezionale importanza, complessità e difficoltà della prestazione (art. 52, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002). Si tratta infatti di possibili incrementi previsti in funzione di diversi fattori, che potrebbero comunque essere dovuti (ad esempio, nel caso di specie, quello relativo all'urgenza, essendo l'interprete stato citato nel corso della notte tra il 26 e il 27 dicembre 2023 per la successiva mattina del 27 dicembre). D'altro canto, l'applicazione strumentale o addirittura illegittima delle norme, a fini di adeguamento di fatto dei compensi, è proprio una delle possibili ricadute «di sistema» la cui considerazione ha indotto la Corte costituzionale a dichiarare nella sentenza n. 192/2015 l'illegittimità dell'art. 106-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica. Una ricaduta di sistema dell'entità irrisoria degli onorari attualmente previsti consiste proprio nella frequenza con cui statisticamente, nella prassi, viene riconosciuta l'eccezionale importanza, complessità e difficoltà della prestazione.

P.Q.M.

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

ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata,

Solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4, comma 2, legge 8 luglio 1980, n. 319, nella parte in cui — per le vacanze successive alla prima — prevede un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54, decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002; nonché della norma di cui all'art. 50, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui prevede che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54, decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, per violazione degli articoli 3 e 111 della Costituzione;

in subordine, solleva questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate, nei termini sopra indicati limitatamente alle ipotesi di liquidazione dell'interprete per l'attività di interpretariato svolta nell'interesse dell'imputato alloggio, per violazione degli articoli 111 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione agli articoli 2 e 5 della direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 e all'art. 6 CEDU).

Sospende il giudizio in corso fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

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

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza all'imputato, al difensore, al pubblico ministero e all'interprete, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Firenze, 3 aprile 2024

Il Giudice: ATTINÀ



N. 101

Ordinanza del 12 aprile 2024 del Tribunale di Cassino nel procedimento penale a carico di S. D.C.

Processo penale - Giudizio abbreviato – Presupposti - Previsione che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo).

IL TRIBUNALE DI CASSINO

CORTE DI ASSISE DI CASSINO

L'anno 2024, il giorno 12 del mese di aprile, in Cassino, la Corte di Assise di Cassino composta dai signori Magistrati:

dott. Claudio Marcopido, Presidente;

dott.ssa Maria Cristina Sangiovanni, giudice;

1) Soave Roberta; 2) Palmieri Paola; 3) Coletta Stella; 4) Marandola Cristine Patrizia; 5) Pomponio Piera; 6) Gallo Giuseppina, giudici popolari.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Visti gli atti del processo n. 1938/2023 R.G.N.R., n. 01/2024 R.G. Corte Assise, nei confronti di D. C.... S...., nato ad ... in ... il ... , detenuto per questo processo, difeso di fiducia dall'avv. Sandro Salera e dall'avv. Alfredo Germani del Foro di Cassino;

Rilevato che l'imputato è chiamato a rispondere del delitto p. e p. dagli articoli 575, 577, primo comma n. 4), in relazione all'art. 61 n. l), c.p., perché, all'interno dell'abitazione sita in via ... n. ... in cui la vittima alloggiava, cagionava la morte di P... S... Y... N... che ivi esercitava la prostituzione, colpendola con una arma bianca del tipo da taglio e da punta alla regione mammaria sinistra e alla regione latero-cervicale destra per cinque colpi e al distretto cranio-facciale con colpi dovuti ad un corpo contundente, verosimilmente pugni, con conseguente decesso che sopraggiungeva per «arresto cardiocircolatorio secondario a trauma toracico da lesione penetrante da arma bianca con frattura della III costa, perforazione in due punti del parenchima polmonare sinistro da cui derivava un voluminoso emotorace omolaterale, nonché a un trauma cranico facciale da corpo contundente, con frattura della piramide nasale e dello splencno-cranio e emorragie intracraniche»;

Con l'aggravante di aver commesso il fatto per motivi futili riconducibili ad una discussione sorta fra il prevenuto e la vittima in relazione alla prestazione sessuale in atto.

Con la recidiva infraquinquennale ex art. 99, comma 2, n. 2) c.p.;

In C..., il

Osserva,

Svolgimento del processo

In data 1° dicembre 2023 il Giudice per le indagini preliminari ha emesso il decreto che dispone il giudizio immediato per i fatti di cui all'imputazione, su conforme richiesta del pubblico ministero. A seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, l'imputato, in proprio e/o a mezzo dei propri difensori e procuratori speciali ha richiesto di definire il processo nelle forme del rito abbreviato condizionato (o «secco»), eventualmente previa derubricazione del reato contestato mediante l'esclusione della circostanza aggravante di cui all'art. 61, nr. 1 c.p.; il GIP competente ha disposto, ex art. 458, secondo comma c.p.p. (nella formulazione resa ex art. 27, comma l, lettera b), n. 1) del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, udienza in Camera di consiglio per la valutazione della richiesta. Nella medesima data del 15 gennaio 2024, a scioglimento della riserva, il Giudice per le indagini preliminari ha dichiarato inammissibile la richiesta, rilevando che il delitto per cui si procede rientra nella previsione della legge n. 33 del 12 aprile 2019



che, con la introduzione del comma 1-bis dell'art. 438 c.p.p. [«Non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo»], ha precluso l'accesso a tale rito per i suddetti reati commessi, come nel caso di specie, dopo il 20 aprile 2019, ritenendo, peraltro, correttamente contestata l'aggravante e sostenendo che, in ogni caso, è demandata al dibattimento ogni determinazione che comporti valutazioni di merito, quale la diversa qualificazione del fatto contestato o la sussistenza di una circostanza aggravante del reato. All'udienza dibattimentale del 15 marzo 2024, l'imputato, assistito dai difensori di fiducia, ha rinnovato la richiesta di ammissione al rito alternativo dinanzi a questa Corte d'Assise, in ogni caso, preliminarmente, formulando istanza di ulteriore perizia (eventualmente collegiale) sulle condizioni fisiopsichiche del prevenuto, ristretto in carcere. La Corte aggiornava il processo all'udienza del 12 aprile 2024, riservando a quella data lo scioglimento della decisione sulle richieste preliminari delle difese. In detta sede, previa Camera di consiglio, i giudici si determinavano per il preliminare conferimento dell'incarico per nuova perizia sulle condizioni fisiopsichiche dell'imputato, sulla sua capacità processuale e sulla compatibilità del massimo regime restrittivo con le eventuali patologie riscontrate, contestualmente incaricando, a tal fine, esperto professionista, iscritto all'albo dei periti e consulenti presso altra Corte di appello. Nella medesima udienza la Corte d'Assise decideva anche di rimettere gli atti a codesta ecc.ma Corte costituzionale, ravvisando rilevanti ed attuali profili di violazione del dettato Costituzionale nell'art. 438, comma 1-bis codice di procedura penale (inserito dall'art. 1, comma 1, lettera a) della legge 12 aprile 2019, n. 33), nella parte in cui statuisce l'inammissibilità del giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

DIRITTO

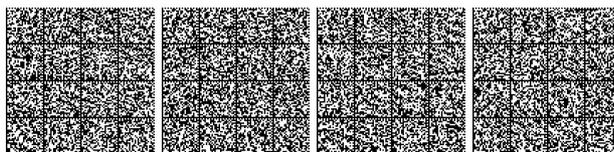
Occorre, in via preliminare, a sostegno delle successive motivazioni, fare salva, in questa sede, la comune interpretazione dell'art. 438, comma 1-bis c.p.p., laddove «...per [i] delitti puniti con la pena dell'ergastolo» s'intendono ricomprese non solo le fattispecie autonome di reato (es. art. 422 c.p.) che prevedano direttamente la massima pena detentiva, ma anche i delitti che, con la contestazione di particolari aggravanti, come nel caso di specie, possano, potenzialmente, condurre alla sanzione detentiva perpetua. Sebbene, ad opinione di questo Consesso Giudicante, ragionando a contrario, cioè limitando la portata innovativa dell'art. 438 comma 1-bis codice di procedura penale ai soli delitti che originariamente prevedano la pena dell'ergastolo, indipendentemente dall'applicazione di aggravanti, la più volte evidenziata disparità di trattamento, già portata all'attenzione del Giudice delle leggi (e che in questa sede si ribadirà, come ulteriormente accentuata, per i diversi motivi che seguiranno), apparirebbe enormemente scemata, non si può prescindere, in questa sede, dal prendere atto che, l'ecc.ma Corte adita con le precedenti decisioni in merito (vds., per tutte, Sent. n. 260/2020 e n. 207/2022) ha, manifestamente, sposato il maggioritario approccio interpretativo.

Deve essere, comunque, stigmatizzato in prioritaria via introduttiva che le sollevate questioni di legittimità costituzionale (enucleate d'ufficio da questa Autorità giudiziaria) si propongono come sicuramente rilevanti, in quanto dal loro accoglimento, anche parziale, potrebbe derivare l'applicabilità in via diretta del rito alternativo richiesto dalla parte ed attualmente interdetto, nel caso di specie, dalla norma in contestazione, con conseguenti indubitabili risvolti di favore sia in termini processuali che sanzionatori.

In ordine, poi, al generico requisito della non manifesta infondatezza, occorre, indubitabilmente, richiamare le precedenti decisioni di codesta ecc.ma Corte che, pur censurando le motivazioni dedotte da numerosi Collegi giudicanti, ha, di fatto, in molti casi, riscontrato la potenziale proponibilità delle stesse. Orbene questa Corte d'Assise non intende certamente ripresentare le medesime questioni d'illegittimità costituzionale, ma prospettare le stesse sotto un diverso angolo prospettico mai affrontato o in ragione di rilevati nuovi contrasti con la Carta Fondamentale in virtù anche di recenti novità legislative in materia.

A) *La prima questione, già in parte desumibile da quanto sopra esposto, attiene alla violazione degli articoli 3 e 27 della Carta fondamentale, ad opera del comma 2-bis dell'art. 438 c.p.p. (introdotto dalla legge n. 33 del 12 aprile 2019), con esplicito riferimento alla lesione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e del finalismo rieducativo della pena.*

Detta potenziale illegittimità si propone, in primo luogo, proprio con riferimento alla comparazione tra le fattispecie autonome di reato (eventualmente aggravate dall'evento) che prevedono *sic et simpliciter* la pena dell'ergastolo ed i delitti (come quello in esame) che pervengono a tale estrema sanzione solo in virtù di contestate, riconosciute e valutate come plusvalenti circostanze che aggravano la fattispecie base per cui è prevista una (seppure elevata) pena detentiva a termine. L'art. 438, comma 1-bis codice procedura penale, non differenziando tali diverse situazioni, propone un possibile *vulnus* del costituzionalmente riconosciuto potere dovere dello Stato di trattare in modo diverso situazioni



diverse. La stessa Corte adita (Sent. n. 260/2020 e n. 207/2022), infatti, ha costantemente ribadito la ragionevolezza della norma che preveda che il giudizio abbreviato resti precluso quando l'imputato è chiamato a rispondere di una fattispecie di reato punita con la pena perpetua, perché ciò si traduce in un «giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato». Inoltre si è ribadita la legalità della norma che, comportando l'applicazione di una pena di specie diversa dalla reclusione come l'ergastolo, «esprime un giudizio di disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la corrispondente fattispecie non aggravata». In buona sostanza codesta ecc.ma Corte, nel sancire la legittimità della norma in valutazione, ha costantemente fatto riferimento ad un giudizio operato dal legislatore di disvalore maggiore della fattispecie concreta, comparando il delitto nella ipotesi base (art. 575 c.p.) con il medesimo reato aggravato (artt. 576, 577 c.p.), che, però, sembra irragionevolmente venir meno allorché si proponga analoga comparazione tra l'omicidio aggravato ed altra fattispecie autonoma di reato (ad esempio il menzionato delitto di strage) che, già sanzionato con la massima pena detentiva, rientri di per sé nella previsione dell'art. 438, comma 1-bis c.p.p., indipendentemente dalla contestazione di aggravanti. In buona sostanza è convinzione di questa Corte d'Assise che accomunare sotto l'egida di una siffatta norma processuale di sfavore fatti — reato dissimili e smaccatamente di diversa gravità integri la potenziale violazione dei principi e delle norme sopra indicati. Sebbene, infatti, nelle precedenti decisioni in merito, sia sempre stata valutata come legittima la scelta del legislatore, non v'è dubbio che il punto dolente stigmatizzato ed esaltato in tutte le precedenti ordinanze di remissione risieda proprio nella poco egalitaria valorizzazione di (alcune) circostanze aggravanti del delitto di cui all'art. 575 c.p. che rendono applicabile il severo disposto dell'articolo di procedura in contestazione. Similmente ritiene questa Corte d'Assise che assimilare in termini di disvalore un delitto aggravato dalle circostanze con una fattispecie autonoma di reato (eventualmente aggravata dall'evento) che potenzialmente presentino la medesima sanzione finale non sia conforme al quadro costituzionale. Detta sommissa censura, naturalmente, non può che estendersi (come si ribadirà anche a seguire) alla possibile lesione della finalità rieducativa della pena che, già seriamente compromessa dall'istituto dell'ergastolo, viene irragionevolmente, ulteriormente, ridotta nel caso dell'omicidio aggravato per cui non sia possibile ricorrere al rito alternativo abbreviato, assimilandosi, almeno potenzialmente, lo stesso delitto, ad esempio, a quello di strage il cui disvalore è oggettivamente, eziologicamente ed ontologicamente ben superiore.

B) *Violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all'art. 27 Cost.*

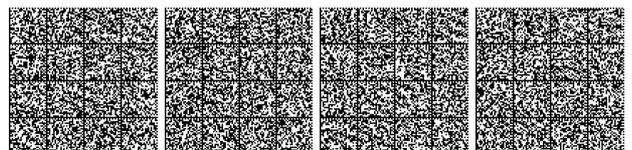
Connessa, ma disgiunta rispetto alle precedenti osservazioni, si palesa, nel caso di specie, una ulteriore questione di legittimità costituzionale afferente al trattamento sanzionatorio, conseguente all'applicazione dell'art. 438, comma 1-bis codice di procedura penale al delitto di omicidio (aggravato) punibile ai sensi degli articoli 575, 577 (comma 1) c.p., viepiù a seguito della novella prevista dal comma 2-bis dell'art. 442 c.p.p., introdotto dalla riforma «Cartabia» con decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, che prevede la possibilità di accedere all'ulteriore beneficio della riduzione di un sesto della pena in caso di non impugnazione della sentenza di condanna emessa in un procedimento definito con rito abbreviato.

Non si trascurano in questa sede le precedenti, autorevoli, decisioni di codesta Corte in merito al trattamento sanzionatorio discendente, in concreto, dall'applicazione dell'art. 438, comma 1-bis c.p.p., ma la questione, alla stregua dell'attuale e diverso apparato normativo, appare a questo Giudice non manifestamente infondata sotto distinti parametri costituzionali e, segnatamente, per violazione degli articoli 3 e 27 Cost., in ragione della concreta lesione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza, oltre che del principio di rieducazione della pena come esplicitamente sancito, appunto, dall'art. 27 Cost.

Occorre, preliminarmente, richiamare, in merito alle successive mozioni, proprio le precedenti decisioni di codesto autorevole Consesso giudicante, relativamente alla possibile lesione costituzionale di quelle norme sostanziali e procedurali (come nel caso che ci attiene) che, in termini di scelte sanzionatorie adottate dal legislatore, «si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli» (vds., tra le altre, le sentenze Corte costituzionale numeri 236/2016, 222/2018, 233/2018, 40/2019). Apparendo ultronea una disamina diretta ed estesa dei principi in esse contenute, si evince dalle stesse la perfetta aderenza con il caso che ci attiene e con le censure che si intendono muovere.

In particolare:

1. Il primo aspetto di incostituzionalità deriva dal difetto di ragionevolezza del trattamento sanzionatorio emergente dal ripristinato art. 438, comma 1-bis codice penale che preclude l'accesso al rito alternativo dell'abbreviato a chi commette reati punibili astrattamente con la pena dell'ergastolo. Tale irregolarità emerge *ictu oculi*, in relazione all'art. 575 codice penale (aggravato e non «abbreviabile»), soprattutto dal raffronto con la pena concretamente applicabile a chi commette il medesimo fatto di reato per il quale il pubblico ministero non contesti aggravanti alcune o contesti le aggravanti che non conducano alla pena dell'ergastolo.



Questa Corte d'Assise osserva che le condotte in concreto inquadrabili nella fattispecie astratta di omicidio doloso, pur potendosi ritenere omogenee soprattutto in relazione al bene giuridico tutelato dalla norma, si caratterizzano, però, attualmente, per un eccessivo allargamento della forbice del limite edittale concretamente comminabile, raffrontando la posizione dell'imputato che può accedere al premiale rito abbreviato e chi non può accedervi, come nel caso di un delitto omicidiario punibile astrattamente con la pena dell'ergastolo.

Più specificamente, per il reato di omicidio volontario, già al netto delle mere circostanze attenuanti generiche riconoscibili all'autore del reato, la forbice edittale concretamente applicabile alla medesima condotta di base, a seguito della cd. riforma Cartabia, che ha introdotto l'ulteriore beneficio premiale previsto dall'art. 442, comma 2-bis c.p.p., parte da sette anni, nove mesi, dieci giorni di reclusione fino ad arrivare alla pena dell'ergastolo (con eventuale isolamento diurno), in ragione solo di un'unica aggravante che renda inammissibile il rito alternativo. A parere di questa Corte, la differenza fattuale tra due condotte che violano, con similare effetto lesivo, il medesimo bene giuridico tutelato dall'art. 575 codice penale non giustifica un trattamento sanzionatorio così differente e ad analoghe considerazioni si deve pervenire valutando lo iato esistente tra il potenziale minimo di pena a cui si può pervenire con l'omicidio volontario «abbreviabile» e quello riferibile al medesimo delitto per cui non è ammesso il rito alternativo. Richiamando, anche con riferimento alle argomentazioni in svolgimento, le considerazioni della Corte costituzionale precedentemente esaminate al punto a) in merito al necessario requisito della sussistenza di un rilevante disvalore tra le fattispecie in comparazione e della correlata necessaria proporzionalità della differenza di pena, non può negarsi che, ove prima valutabile come sussistente detto rapporto di adeguatezza, anche in ossequio alla Sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 260/2020, attualmente, alla luce della cosiddetta riforma Cartabia che, come detto, ha previsto che la pena inflitta in sede di giudizio abbreviato sia ulteriormente ridotta di un sesto, in caso di mancata impugnazione della sentenza, si manifesti come palese e non (più) giustificabile la forbice sanzionatoria tra la fattispecie semplice e quella aggravata, evidentemente sproporzionata sol che si tenga mente al maccheronico calcolo sopra riportato.

In tal senso l'attuale contesto normativo, seppur consente eventualmente di recuperare, all'esito del dibattimento, quantomeno la riduzione della pena prevista per il rito abbreviato qualora si riconosca, anche alla luce dell'istruttoria espletata, che quel rito si sarebbe potuto/dovuto celebrare, determina, però, delle ripercussioni pratiche (in vero, in parte già affrontate dalla ecc.ma Corte adita) che appaiono ormai del tutto irragionevoli e ingiustificate. In particolare, come meglio specificato nel corpo di questa ordinanza, in alcune ipotesi l'impossibilità per la parte o il patrocinatore di interloquire sulla contestata circostanza aggravante nel compiuto rispetto dell'esercizio del diritto di difesa, l'impossibilità di evitare la celebrazione pubblica del processo con evidenti ripercussioni sulla sfera della *privacy* e, soprattutto, l'impossibilità di poter definire più celermente il procedimento ottenendo lo sconto di pena garantito dall'accesso al rito premiale, nonché l'ulteriore sconto di un sesto nel caso di mancata impugnazione della sentenza con effetti assolutamente deflattivi e rispettosi del principio di economia e speditezza processuale. Sul punto, marginalmente, non si può non evidenziare che, in evidente difetto di organicità del sistema, questione aperta e non risolta si propone in merito all'applicabilità dell'art. 442, comma 2-bis codice di procedura penale nei casi in cui la riduzione di un terzo avvenga in ossequio all'art. 438, comma 6-ter, a seguito di (lungo) dibattimento e quindi in palese contrasto con le esigenze di economia processuale riconducibili a detta norma.

Si ravvisa, dunque, una macroscopica ed irragionevole, ad avviso di chi scrive, disparità di trattamento, nel raffronto tra il delitto di omicidio volontario semplice, o aggravato ex art. 577, secondo comma c.p., e la medesima fattispecie, ad esempio, aggravata ex art. 577, primo comma c.p.. In termini strettamente oggettivi l'evento è identico (il doloso decesso di una persona), ma talune modalità dell'azione o taluni requisiti soggettivi hanno indotto il legislatore, nel pieno esercizio delle sue potestà, a prevedere in certuni casi la massima pena detentiva. Ad opinione di questa Corte, si ribadisce, appare incongruo, però, che valutati gli attuali, potenziali, benefici riconducibili alla scelta del rito abbreviato, la mera presenza di una specifica circostanza aggravante renda assurdamente diverso il margine sanzionatorio finale tra le stesse fattispecie diversamente configurate.

2. Il secondo motivo di incostituzionalità, strettamente connesso al precedente, riguarda il contrasto dell'attuale trattamento sanzionatorio con il principio di colpevolezza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, riconducibile al disposto degli articoli 3 e 27 Cost.

La previsione di una pena sproporzionata rispetto alla pena prevista per condotte simili e lesive del medesimo bene giuridico, nonché l'impossibilità di accedere ad un rito premiale a causa della contestazione di una circostanza aggravante, impedisce al reo di comprendere adeguatamente, con piena consapevolezza, il disvalore del proprio comportamento.



Di conseguenza, appare radicalmente frustrata la finalità propria della sanzione penale, come solennemente sancita dall'art. 27, comma 3 Cost., laddove, per poter effettivamente tendere a una significativa rieducazione del condannato che non si riduca a una mera formalità altisonante, la pena deve essere, innanzitutto, compresa dal reo, nella sua entità e nei suoi presupposti giustificativi.(1)

A tale scopo bisogna tener conto che l'impossibilità di poter accedere al rito premiale dell'abbreviato, e non solo in riferimento al trattamento sanzionatorio che ben può essere recuperato all'esito dell'istruttoria dibattimentale, ma anche in relazione ai vantaggi processuali che tale rito garantisce (come detto celerità del procedimento, soprattutto in caso di notevole pressione mediatica, possibilità di pervenire ad una sentenza assolutoria qualora il fascicolo del pubblico ministero sia carente di elementi a carico dell'imputato per incompletezza delle indagini preliminari, celebrazione in Camera di consiglio), può apparire ingiusta agli occhi del condannato, così ingenerando in lui la convinzione di essere vittima di un sopruso da parte dell'Autorità giudiziaria, sentimento che osta a una reale e profonda respiscenza.

Violazione degli articoli 3, 24, 111 Costituzione ad opera del comma 1-bis dell'art. 438 codice di procedura penale (introdotto dalla legge n. 33 del 12 aprile 2019).

In merito ritiene questa Corte d'Assise che, proprio nel caso di specie, ovverossia di traslazione del processo direttamente in dibattimento, senza il filtro dell'udienza preliminare, a seguito di emissione di decreto di giudizio immediato, il disposto dell'art. 438, comma 1-bis codice di procedura penale si palesi in contrasto con i principi costituzionali posti a base dei cd. Giusto Processo ed in particolare della terzietà ed imparzialità del giudice, del rispetto della parità tra accusa e difesa, dello svolgimento del processo nel contraddittorio tra le parti e, seppur marginalmente, della ragionevole durata del processo. La scansione procedurale che ha condotto il presente procedimento (come tanti altri) alla fase dibattimentale, basata esclusivamente sull'interrelazione tra pubblico ministero (organo proponente la richiesta di Giudizio immediato) ed il giudice per le indagini preliminari (organo decidente) crea un manifesto *vulnus* sia della terzietà dell'organo decidente che della parità tra accusa e difesa, con ripercussioni potenzialmente gravissime sull'essenza stessa del diritto di difesa. Non v'è dubbio, infatti, che l'imputato si trovi privato della possibilità di ricorrere al rito alternativo sulla scorta della mera contestazione elevata dal pubblico ministero e valutata dallo stesso GIP della fase investigativa, quindi a conoscenza degli atti, senza interlocuzione alcuna della difesa con un Giudice terzo ed imparziale. Sebbene il Giudice delle indagini preliminari procedente sia certamente distaccato dall'organo di accusa, non v'è dubbio che la sua serenità di giudizio possa essere compromessa dalla pregressa conoscenza degli atti e, soprattutto, sia arginata dall'impossibilità di modificare l'imputazione proposta dal pubblico ministero autonomamente, possibilità, questa, invece riconosciuta in sede di udienza preliminare. Marginalmente è doveroso evidenziare che tale aspetto, *rebus sic stantibus*, apre le porte, ove non venga accolta la mozione in esame, ad una possibile lesione del quadro costituzionale dell'art. 34 codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che non possa emettere il decreto di giudizio immediato il giudice per le indagini preliminari del medesimo procedimento che abbia conoscenza diretta degli atti.

Ma per quel che più direttamente ci attiene, in buona sostanza ed in concreto, mancando anche una fase in cui ufficialmente la difesa possa interloquire quantomeno sulla contestazione (nel caso di specie non resa pubblica neppure *ex art. 415-bis c.p.p.*), l'imputato e la sua difesa vengono privati della potenziale possibilità di ricorrere al rito abbreviato dal pubblico ministero, senza contraddittorio alcuno, fatta salva l'ipotesi in cui lo stesso G.I.P. delle indagini rimetta gli atti all'Accusa per mancanza dei presupposti del Giudizio immediato. Non si propone come satisfattiva, per ovviare alle lesioni dei principi costituzionali evidenziati, la possibilità che venga svolta Camera di consiglio *ex art. 458*, secondo comma codice di procedura penale (in vero circostanza, questa, concretizzatasi nel caso di specie), sia perché essa discende esclusivamente da una richiesta di rito abbreviato da parte dell'imputato che, ragionevolmente, può non intervenire nella consapevolezza dello sbarramento posto dall'art. 438, comma 1-bis c.p.p., proponendosi, quindi, come fase meramente eventuale ed interlocutoria, sia perché in detta Camera di consiglio, in ogni caso, il giudice per le indagini preliminari è chiamato esclusivamente a decidere sull'ammissibilità del rito abbreviato e/o su questioni di competenza, non potendo, in ogni caso, autonomamente, pur se sollecitato dalla difesa, modificare l'imputazione a favore del reo, dovendosi attenere a quella contestata in sede di decreto di giudizio immediato.

(1) Sul punto è codesta stessa Corte costituzionale che eloquentemente chiarisce: «...una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (ex multis, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli articoli 3 e 27 Cost. «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017) in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere.» (Sent. n. 40/2019)



Non può, quindi, non osservarsi che quelle ragionevoli limitazioni al diritto di difesa, discendenti *ex artt.* 453 e ss. codice di procedura penale dalla mancanza dell'udienza preliminare o di altra fase processuale aperta a piena dialettica tra le parti, ammissibili in tutte gli altri casi, non risultando preclusa all'imputato nessuna iniziativa in via successiva, laddove sia, invece, applicabile l'art. 438, comma 1-*bis* codice di procedura penale si tramutino in violazioni palesi del dogma del cd. Giusto processo, in concreto facendo giungere a dibattimento la parte, privata di ogni scelta processuale alternativa, sulla scorta delle mere conclusioni investigative della pubblica accusa.

Anche in ragione di tali motivi, potenzialmente, detta contestata scansione procedurale, con riferimento alla norma in valutazione, si propone anche come lesiva del principio di ragionevole durata del processo, laddove la clausola di salvaguardia di cui all'art. 438, comma 6-*ter* divenga (per frequenza di applicazioni) fisiologica e non come rara eccezione, in tal guisa trasformando un processo definibile in Camera di consiglio in poche udienze in un lungo e costoso dibattimento di Corte d'Assise, con esiti analoghi in termini sanzionatori.

Si deve, in conclusione, stigmatizzare che, se già le singole questioni proposte all'attenzione di codesta ecc.ma Corte si prospettano agli occhi di chi scrive autonomamente dotate di rilievo e fondatezza, una lettura sincrona ed organica delle stesse criticità fa apparire il quadro normativo complessivamente creato dall'introduzione dell'art. 438, comma 1-*bis* codice di procedura penale macroscopicamente disomogeneo rispetto al quadro costituzionale di riferimento.

Pertanto le menzionate questioni di legittimità costituzionale del comma 1-*bis* dell'art. 438 codice di procedura penale (introdotto dalla legge n. 33 del 12 aprile 2019), ad avviso di questa Corte di Assise, appaiono rilevanti, non manifestamente infondate e perciò rimettibili al vaglio di legittimità costituzionale della Consulta.

P.Q.M.

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 1-bis dell'art. 438 c.p.p. (introdotto dalla legge n. 33 del 12 aprile 2019) per contrasto con la norma degli articoli 3, 24, 27, 111, sollevate d'ufficio come indicato e meglio specificato in parte motiva.

Sospende il giudizio, ordinando che, a cura della cancelleria, gli atti, nelle prescritte modalità di spedizione, siano trasmessi con urgenza alla Corte costituzionale.

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e di darne comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e alle parti.

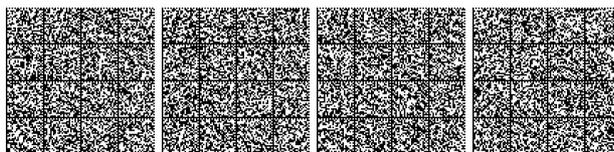
Così deciso in Cassino il 12 aprile 2024.

I Giudici popolari:

- 1) Soave Roberta;
- 2) Palmieri Paola;
- 3) Coletta Stella;
- 4) Marandola Cristine Patrizia;
- 5) Pomponio Piera;
- 6) Gallo Giuseppina.

Il Presidente: MARCOPIDO

Il Giudice: SANGIOVANNI



N. 102

Ordinanza del 24 maggio 2023 del Tribunale di Napoli nel procedimento penale a carico di A. C.

Reati e pene - Reati contro il patrimonio - Non punibilità e querela della persona offesa per fatti commessi a danno di congiunti - Reato di circonvenzione di persone incapaci, di cui all'art. 643 cod. pen., per fatti commessi a danno di congiunti - Denunciata limitazione, nelle ipotesi previste, della procedibilità a querela della persona offesa - Denunciata previsione della non punibilità, "in ragione del sentimento familiare".

– Codice penale, art. 649.

TRIBUNALE DI NAPOLI

NONA SEZIONE PENALE

Ruolo monocratico, il giudice dott. Adriano Cantilena,

Nel processo penale n. 33914/2018 PM, n. 8150/2020 dib., a carico di C. A., per il reato previsto dall'art. 643 cp oggetto di imputazione; ai sensi della legge dell'11 marzo 1953 - n. 87 (*Gazzetta Ufficiale* 14 marzo 1953 n. 62), art. 23 propone con la presente ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 649 cp e art. 3, 24 Cost. legittimato a sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale è anche l'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il processo; nel caso in esame l'imputato risponde del delitto di circonvenzione di incapace ai sensi dell'art. 643 cp in danno della madre, convivente e vivente all'epoca dei fatti, poi deceduta;

In relazione al contenuto dell'ordinanza di rimessione, previsto dall'art. 23 della legge n. 87/1953, si osserva che la norma delle cui legittimità costituzionale dubita è l'art. 649 cp in relazione agli articoli 3 e 24 Cost. per i motivi di seguito illustrati; il danneggiato è il fratello convivente all'epoca dei fatti, il quale si duole della vendita della casa familiare, atto di disposizione alla quale sarebbe, secondo l'ipotesi accusatoria, stata indotta la persona offesa per effetto dell'abuso della sua infermità e quindi incapacità naturale al momento dell'alienazione;

Si evidenzia in proposito che il giudice remittente conosce la pronuncia della Corte costituzionale con la quale la disposizione dell'art. 643 cp è stata oggetto di ricorso di legittimità costituzionale in relazione alla questione della inapplicabilità della speciale causa di non punibilità prevista dall'art. 649 cp per i conviventi *more uxorio* essendo prevista, a tutela del sentimento familiare, soltanto nei rapporti tra coniugi conviventi: Corte costituzionale, 25 luglio 2000, (ud. 12 luglio 2000, dep. 25 luglio 2000), n. 352. Peraltro la sentenza della Corte costituzionale del 5 novembre 2015 n. 223 su analoga questione, non comprende come *tertium comparationis* della irragionevole disparità di trattamento, la sopravvenuta ed innovativa disciplina introdotta con il c.d. «codice rosso», legge n. 69/2019 che contempla tra i reati contro le fasce deboli anche quelli in ambito familiare e la procedibilità d'ufficio dell'art. 572 cp relativo ai maltrattamenti familiari; elemento di novità di cui la precedente pronuncia costituzionale non tiene conto e che introduce una contraddizione nel sistema normativa, indipendentemente dal «diritto al silenzio» dei congiunti in giudizio, che non è ostativo alla perseguibilità dell'imputato del reato di maltrattamenti anche quando sia un ascendente o discendente o coniuge.

Cassazione penale, sez. V, 23 maggio 2019, n. 37873. È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 c.p. nella parte in cui non estende la causa di non punibilità da essa prevista ai rapporti di convivenza *more uxorio*. (In motivazione la Corte ha evidenziato che l'introduzione, da parte del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 6, dell'art. 574-bis c.p. e del comma 1-bis all'art. 649 c.p. rende palese l'intento del legislatore di voler attribuire rilievo, ai fini dell'operatività della causa di esclusione della pena in esame, all'esistenza di una convivenza qualificata, differenziandola quindi da quella *more uxorio*).

Nel caso in esame però il giudice ordinario remittente intende sottoporre alla Corte costituzionale il quesito di legittimità costituzionale in relazione all'art. 649 cp in relazione all'art. 3 e 24 Cost. nella parte in cui prevede la non punibilità del delitto di circonvenzione di incapaci quando esso sia realizzato in danno di ascendenti o discendenti, nel quale caso si procede d'ufficio ma il reato non è punibile; oppure in relazione all'ipotesi di delitto di circonvenzione posto in essere in danno del fratello o della sorella non conviventi (si precisa che sotto questo secondo profilo, riconducibile al secondo comma dell'art. 649 cp, il danneggiato, fratello o sorella del reo, è persona diversa dalla persona offesa, che è sempre il circonvvenuto). In questa seconda ipotesi però il delitto è procedibile a querela della persona offesa. Peraltro l'ultimo comma dell'art. 649 cp nella attuale formulazione esclude l'applicabilità dell'art. 649 cp e quindi della speciale causa di non punibilità ai reati previsti dall'art. 628, 629, 630 cp e ad ogni altro delitto contro il patrimonio che sia commesso con violenza alle persone.



La illegittimità costituzionale della disposizione risulta dalla circostanza che il delitto di circonvenzione, posto a tutela di beni personali, quale la libertà di determinazione del soggetto infermo di mente oppure incapace naturale il quale si determina al compimento dell'atto di disposizione per effetto dell'abuso che il reo fa di tale infermità inducendolo a compiere un atto pregiudizievole per l'incapace. Questa previsione tutela quindi innanzitutto la libertà personale di autodeterminarsi al compimento di atti di disposizione e solo indirettamente ha riflessi patrimoniali conseguenti all'atto di disposizione pregiudizievole. Ma la lesione del diritto di difesa dell'art. 24 Cost. consiste nel fatto che la persona offesa, disabile o inferma, non autonoma nel provvedere ai propri interessi, se non interdetta o dichiarata incapace legale, è l'unico soggetto legittimato a proporre querela e non può difendersi contro l'abuso commesso ai suoi danni dal congiunto (coniuge o discendente).

Quindi sotto questo profilo protegge beni personali analogamente all'art. 572 cp che in materia di maltrattamenti contro familiari, punisce i maltrattamenti e quindi le vessazioni in ambito familiare, anche non violente, con un regime normativo di procedibilità d'ufficio e senza prevedere cause di non punibilità, mentre l'art. 649 cp prevede quindi la procedibilità d'ufficio del delitto di circonvenzione di incapaci e una causa di non punibilità quando è commesso in danno del coniuge non legalmente separato oppure di ascendenti o discendenti, nell'ipotesi dell'art. 572 cp si prevede la punibilità in ogni caso e quindi anche quando denunciante o denunciato siano genitore o figlio e la procedibilità è d'ufficio. Tale disparità di trattamento appare irragionevole perché anche per vessazioni o fatti di minore gravità non esclude la punibilità nei rapporti tra coniugi conviventi e la procedibilità è d'ufficio, mentre nell'ipotesi di circonvenzione di incapaci esclude la punibilità, in considerazione del c.d. sentimento familiare senza rimedi per la persona offesa che è peraltro l'unica legittimata a proporre querela. Essa quindi essendo incapace per infermità a determinarsi, non può autonomamente tutelarsi proponendo querela con conseguente lesione dell'art. 24 Cost. (ad eccezione dell'art. 643 cp) quando il reo sia coniuge o discendente, in linea retta.

Vi è quindi una violazione del principio di proporzionalità tra lesione e procedibilità d'ufficio.

In ogni caso la causa di non punibilità dell'art. 649 cp prevista per il coniuge e l'ascendente o discendente, lede il diritto di difesa della persona offesa anche in considerazione della circostanza che la residuale tutela civilistica dell'art. 2043 codice civile consente soltanto di ottenere la dichiarazione di nullità del contratto ma non il c.d. reato in contratto che può essere accertato soltanto in dibattimento penale.

In relazione alla manifesta infondatezza, si osserva che la disposizione dell'art. 649 cp non contempla un'estensione della legittimazione a proporre querela anche in favore del danneggiato, che subisce, come nella vicenda processuale del giudizio *a quo*, un danno definitivo e non rimediabile se non in sede di giudizio civile, per effetto dell'abuso del reo, quando la persona offesa non possa più essere chiamata a testimoniare né possa proporre querela perché deceduta.

In relazione alla rilevanza, la questione è decisiva, perché riconoscendo In relazione alla rilevanza, la questione è decisiva, perché riconoscendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 cp nella parte in cui non prevede la punibilità del reo comporta la risoluzione del caso relativo al riconoscimento di responsabilità penale del congiunto qualora risulti in concreto aver commesso un abuso della condizione di infermità dell'incapace circonvenuto, mentre l'art. 572 cp prevede la procedibilità d'ufficio anche nei rapporti con il coniuge come in tutte le ipotesi delittuose del c.d. codice rosso, concernenti fasce deboli e delitti contro familiari. Inoltre, si prevede nell'art. 649 cp l'esclusione della causa di non punibilità del delitto commesso in danno dei congiunti quando il fatto sia commesso con violenza fisica ma irragionevolmente non contempla anche le ipotesi in cui la coercizione al compimento dell'atto dispositivo avvenga con minaccia o altra forma di coercizione morale senza violenza fisica (così nelle estorsioni). Quindi la disposizione normativa non prevede l'estensione della legittimazione a proporre querela al danneggiato che subisce dal reato urta diretta lesione del patrimonio, essendogli precluso, in caso di morte dell'incapace circonvenuto, di accertare in giudizio penale che l'atto di disposizione è stato effettuato per effetto di circonvenzione.

Per le ragioni esposte si chiede di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 cp in relazione all'art. 3, 24 Cost. nella parte in cui esclude la punibilità del reo autore di circonvenzione di incapace, mentre nei delitti contro familiari come nel delitto di maltrattamenti ai sensi dell'art. 572 cp la procedibilità è d'ufficio e non si prevede alcuna causa di non punibilità in ossequio al sentimento familiare anche nelle ipotesi di condotte non violente poste in essere in danno di congiunti. La disparità di trattamento non si giustifica in considerazione della natura patrimoniale degli interessi lesi nei delitti previsti dal titolo XIII del Libro secondo perché anche nella circonvenzione di incapaci si tutela la libertà di autodeterminazione nel compimento di un qualunque atto pregiudizievole per l'incapace, indipendentemente dalla natura patrimoniale di essa.

Né peraltro appare possibile una diversa interpretazione compatibile con la costituzione in relazione al principio di ragionevolezza e parità di trattamento in condizioni analoghe nell'ambito dei rapporti familiari allorché le condotte criminose siano in concreto lesive dei medesimi interessi, non limitati alla sfera patrimoniale ma lesive della libertà di determinazione dell'incapace il quale, unico legittimato a proporre querela, rimane privo di rimedi giurisdizionali in sede di giudizio penale.



In relazione alla residuale tutela civilistica dell'art. 2043 del codice civile essa non consente l'accertamento del reato in contratto che può essere accertato soltanto nel contraddittorio dibattimentale.

P.Q.M.

Conclusivamente si propone con il presente atto ricorso alla Corte costituzionale, affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 cp in relazione alle ipotesi di non punibilità per il reato di circonvenzione di incapaci commesso in danno di congiunti, in relazione agli articoli 3 e 24 Cost. nella parte in cui limita la legittimazione alla querela soltanto alla persona offesa che sia incapace e circonvenuta ed esclude la punibilità in ragione del sentimento familiare mentre l'art. 572 cp prevede la procedibilità d'ufficio per il delitto di maltrattamenti contro familiari.

Manda la cancelleria per le comunicazioni di legge e la trasmissione del fascicolo alla Corte costituzionale della Repubblica italiana.

Napoli, 24 maggio 2023

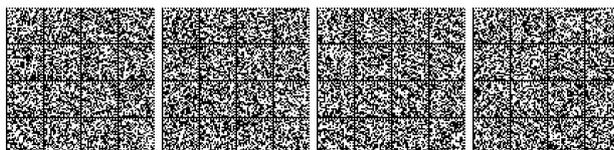
Il Giudice: CANTILENA

24C00122

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-023) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

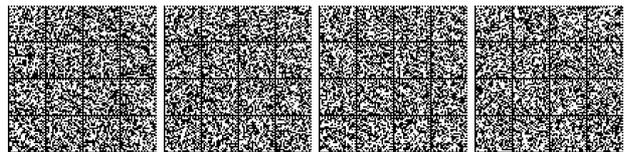
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

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

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 6,00

