1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 45

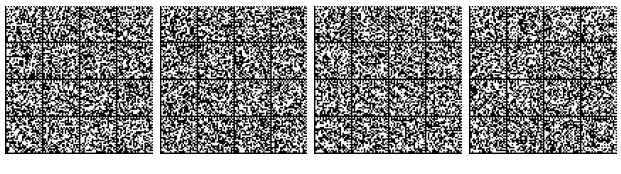
GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 6 novembre 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



SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. **172.** Sentenza 15 - 31 ottobre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta -Ulteriore proroga al 31 dicembre 2024 delle funzioni dei commissari straordinari, nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta - Violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita agli enti suddetti - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6.
– Costituzione, artt. 1, 3, 5 e 114. . . . . *Pag.* 1

N. **173.** Sentenza 15 ottobre - 4 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento penale - Misure cautelari - Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa - Distanza minima inderogabile di cinquecento metri e contestuale attivazione del dispositivo di controllo elettronico - Applicazione di ulteriori anche più gravi misure cautelari nell'ipotesi di non fattibilità tecnica del controllo remoto - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza nonché di proporzionalità, adeguatezza e congrua motivazione dei provvedimenti giurisdizionali restrittivi della libertà personale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

– Codice di procedura penale, art. 282-*ter*, commi 1 e 2.
– Costituzione, artt. 3 e 13. . . . . *Pag.* 9

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **38.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 ottobre 2024 (della Regione autonoma della Sardegna)

Ambiente – Energia – Approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico e necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi di cui al Regolamento (UE) 2024/1252 – Previsioni che stabiliscono criteri uniformi per assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti strategici di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 84 del 2024 - Presentazione presso la Commissione europea di una domanda di riconoscimento del carattere strategico di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio delle materie prime strategiche, da attuare sul territorio nazionale – Pronunciamento da parte del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), integrato dal Ministro della difesa, dall'Autorità delegata di cui all'art. 3 della legge n. 124 del 2007, ove istituita, e dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, sulla sussistenza di eventuali motivi ostativi entro sessanta giorni dalla trasmissione del progetto da parte della Commissione europea – Adozione, nel caso di progetti sulla terraferma, della determinazione del CITE sentita la Regione interessata – Istituzione, per il rilascio di ogni titolo abilitativo alla realizzazione di progetti strategici di estrazione, di un punto unico di contatto presso la direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, al quale devono essere pre-

sentate le istanze per il rilascio di ogni titolo abilitativo all'estrazione di tali materie prime – Integrazioni dell'istanza – Facoltà, entro quindici giorni dalla data di ricezione di tali integrazioni, per il punto unico di contatto, sentite le altre amministrazioni competenti, di richiedere integrazioni al proponente ai sensi dell'art. 11, paragrafo 6, primo comma, secondo periodo, del Regolamento (UE) 2024/1252 – Rilascio dei titoli abilitativi alla realizzazione di progetti di estrazione mineraria nei fondali marini, tenuto conto dell'aggiornamento della carta mineraria ai sensi dell'art. 10 del d.l. n. 84 del 2024 e a condizione che siano valutati gli effetti dell'estrazione mineraria sull'ambiente marino, sulla biodiversità, sulla sicurezza della navigazione e sulle attività umane insistenti sui fondali medesimi – Istituzione di un punto unico di contatto presso la direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio aventi a oggetto il riciclaggio, ai sensi dell'art. 2, numeri 8) e 10), del medesimo Regolamento, delle materie prime critiche strategiche – Presentazione delle istanze e relative integrazioni – Facoltà, entro quindici giorni dalla data di ricezione delle integrazioni, per il punto unico di contatto, sentite le altre amministrazioni interessate, di richiedere integrazioni al proponente ai sensi dell'art. 11, paragrafo 6, primo comma, secondo periodo, del Regolamento (UE) 2024/1252 – Applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 84 del 2024, commi da 1 a 3, anche quando nel medesimo progetto strategico è compresa, oltre all'attività di estrazione o riciclaggio, anche quella della trasformazione – Individuazione dell'Unità di missione attrazione e sblocco investimenti di cui all'art. 30 del decreto-legge n. 50 del 2022, come convertito, quale punto unico di contatto per i progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche – Competenza al rilascio dell'autorizzazione unica per i progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche della direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy - Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche – Predisposizione e sottoposizione da parte di tale Comitato, ogni tre anni, all'approvazione del CITE di un Piano nazionale delle materie prime critiche in cui sono indicati, in modo organico, le azioni da intraprendere e le fonti di finanziamento disponibili nonché gli obiettivi attesi - Misure per accelerare e semplificare la ricerca di materie prime critiche – Permesso di ricerca - Comunicazione al punto unico di contatto presso la direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che provvede a darne comunicazione al Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche - Programma nazionale di esplorazione – Approvazione da parte del CITE del Programma entro il 24 marzo 2025 – Misure di coordinamento – Approvazione da parte del CITE, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano interessate, del Programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche e conferimento allo stesso Comitato del compito di pronunciarsi sulla richiesta di valutazione, presentata dalla Commissione europea ai sensi del Regolamento (UE) 2024/1252, dello *status* di progetto strategico relativo alla estrazione, trasformazione o riciclo delle materie prime critiche strategiche da attuarsi sul territorio nazionale.

– Decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lettera *b)*. . . . . *Pag.* 15

N. **198.** Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari del 3 giugno 2024

Ordinamento penitenziario - Provvedimenti e reclami in materia di permessi - Istanza del cosiddetto permesso di necessità – Previsione del reclamo entro il termine di ventiquattro ore dalla comunicazione del provvedimento del magistrato di sorveglianza.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 30-*bis*, comma 3. . . . . *Pag.* 32

N. **199.** Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia del 27 settembre 2024

Processo tributario – Giudizio di appello davanti alla corte di giustizia tributaria di secondo grado - Nuove prove in appello – Divieto di deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'art. 14, comma 6-*bis*, del d.lgs. n. 546 del 1992 (nel caso di specie: applicazione ai giudizi instaurati in primo e in secondo grado, nonché in Cassazione, a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 220 del 2023).

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 58, comma 3, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb)*, del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario). *Pag.* 35

N. **200.** Ordinanza del G.U.P. presso il Tribunale militare di Napoli del 18 settembre 2024

Reati militari – Diffamazione – Trattamento sanzionatorio - Denunciata previsione della sola pena detentiva della reclusione militare.

– Codice penale militare di pace, art. 227. . . . . *Pag.* 41

N. **201.** Ordinanza del Tribunale di Locri del 30 settembre 2024

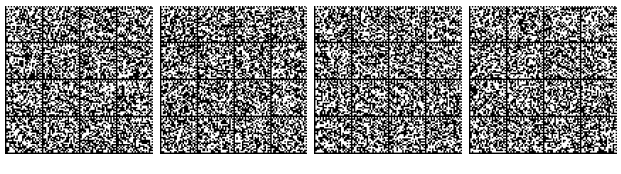
Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

– Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera *b)*. . . . . *Pag.* 47

N. **202.** Ordinanza della Corte di cassazione del 5 settembre 2024

Lavoro – Licenziamento individuale – Impugnazione del licenziamento – Termine di decadenza – Decorrenza - Casi di incolpevole incapacità naturale del lavoratore licenziato, processualmente accertata e conseguente alle sue condizioni di salute – Decorrenza del termine di decadenza dalla ricezione dell'atto anziché dalla data di cessazione dello stato di incapacità.

– Legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), art. 6..... Pag. 53



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **172**

Sentenza 15 - 31 ottobre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Liberi consorzi comunali e città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta -Ulteriore proroga al 31 dicembre 2024 delle funzioni dei commissari straordinari, nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta - Violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita agli enti suddetti - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6.
– Costituzione, artt. 1, 3, 5 e 114.

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. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, nel procedimento vertente tra il Comune di Enna e la Regione Siciliana e altri, con ordinanza del 14 febbraio 2024, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana e del Comune di Enna, nonché l'atto di intervento di F.M. D.;

udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Agatino Cariola per F.M. D., Viviana Sebastiana Fonte per il Comune di Enna e Nicola Dumas per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 febbraio 2024, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), in riferimento agli artt. 1, 3, 5 e 114 della Costituzione.

1.1.- Il giudizio *a quo* concerne l'impugnativa, promossa dal Comune di Enna - inizialmente con ricorso notificato il 28 ottobre 2022, poi con motivi aggiunti presentati il 1° febbraio, il 4 maggio e il 31 ottobre 2023 - di quattro decreti del Presidente della Regione Siciliana (31 agosto 2022, n. 573; 29 dicembre 2022, n. 610; 30 marzo 2023, n. 530; 15 settembre 2023, n. 566).

Dall'ordinanza di rimessione risulta in particolare:

- che i primi tre decreti - aventi a oggetto rispettivamente la nomina di G. D.F. a Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, nelle more dell'insediamento degli organi dell'ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2022; la proroga del termine della gestione commissariale fino al 31 marzo 2023; e l'ulteriore proroga della gestione stessa fino al 31 agosto 2023 - sono stati adottati sul fondamento dell'art. 13, comma 43, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), che ha posposto le elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani dal 2022 al 2023: proroga che è stata dichiarata frattanto costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost., dalla sentenza n. 136 del 2023 di questa Corte;

- che il quarto decreto, avente a oggetto la nomina di C. M. a Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna sino all'insediamento degli organi elettivi dell'ente e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, è stato invece adottato in applicazione della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023;

- che l'art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, e *c)*, di tale legge regionale, modificando rispettivamente gli artt. 6, comma 2, 14-*bis*, comma 7, e 51, comma 1, della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), prevede che, «[n]elle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti», la data dell'elezione degli organi degli enti di area vasta sia fissata dal Presidente della Regione «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024», e che il termine della gestione commissariale di tali enti sia prorogato al 31 dicembre 2024;

- che le censure articolate dal Comune di Enna nel giudizio *a quo*, così come integrate dai motivi aggiunti, si appuntano, tra l'altro, sull'illegittimità "derivata" del quarto decreto, discendente dal contrasto con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost., dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, che ne costituisce il fondamento.

1.2.- Il giudice *a quo* premette di ritenere infondate le eccezioni preliminari svolte dai resistenti Regione Siciliana, Assessorato regionale delle autonomie locali e della Funzione pubblica e Dipartimento regionale delle autonomie locali.

Sussisterebbero anzitutto l'interesse ad agire e la legittimazione del Comune di Enna a impugnare i decreti contestati, in quanto «ente coinvolto espressamente dalla legge nella costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia», atteso che, in base all'art. 6, commi 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, il Presidente del libero consorzio comunale è eletto, dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni appartenenti al libero consorzio comunale, tra «i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso libero Consorzio comunale il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni».

L'impugnazione sarebbe inoltre ammissibile, avendo essa a oggetto non l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, ma il decreto presidenziale di nomina del commissario, attinto da una «specifica censura propria di illegittimità (costituzionale) derivata» e «impugnabile con gli strumenti tipici del processo amministrativo», in forza dell'art. 113 Cost.

1.3.- Sarebbero invece rilevanti e non manifestamente infondati i dubbi di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 prospettati dal Comune di Enna.

1.3.1.- Quanto alla rilevanza, poiché la legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 consente il differimento dell'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali a una data da fissarsi da parte del Presidente della Regione «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024» e proroga le gestioni commissariali fino al 31 dicembre 2024, il primo motivo di ricorso articolato dal Comune di Enna dovrebbe essere rigettato, stante la «formale legittimità» del decreto impugnato.

1.3.2.- In relazione alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rammenta che la citata sentenza n. 136 del 2023 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che disponeva il rinvio di un anno - dal 2022 al 2023 - delle elezioni, già più volte posposte, dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani, e prorogava contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione per svolgere le funzioni dei primi, ritenendo che il rinvio in questione - privo di qualsiasi giustificazione - sommandosi ai precedenti, irragionevolmente impedisse lo svolgimento delle elezioni, in violazione dell'autonomia attribuita agli enti di area vasta dagli artt. 5 e 114 Cost.

La medesima conclusione si imporrebbe in riferimento all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, che rinvia di un anno ancora le elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia.

Il differimento delle elezioni non potrebbe ritenersi immune da censure sul piano costituzionale sol perché disposto «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti» (art. 1, comma 1, lettere a e b, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023).

Da un lato, tale ragione giustificatrice potrebbe al più rilevare in riferimento al canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., ma non varrebbe a scongiurare la lesione degli artt. 5 e 114 Cost., stante il perdurante ostacolo posto dal legislatore regionale alla costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio al monito contenuto nella indicata sentenza n. 136 del 2023, che lo aveva invitato ad assicurare «il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani».

Dall'altro lato, non giustificherebbe l'ennesimo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta l'avvenuta presentazione, sia a livello statale (con i testi A.S. n. 57, n. 203, n. 367, n. 417 del 2023), sia a livello regionale (con il d.d.l. n. 319-97 del 2023), di progetti di legge volti a reintrodurre l'elezione a suffragio universale diretto degli organi di province e città metropolitane e a superare la disciplina dell'elezione di secondo grado prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Si tratterebbe, infatti, di «dati evanescenti e comunque non definitivi [...] in quanto dipendenti da solo eventuali determinazioni politiche di organi parlamentari nazionali e regionali, del tutto liberi sull'an, quid, quomodo e quando delle proprie attività».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, parte resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate.

2.1.- L'ordinanza di rimessione esibirebbe anzitutto una motivazione generica in ordine alla rilevanza delle questioni, che non si porrebbero in rapporto di strumentalità con la definizione del giudizio *a quo*.

2.2.- Nel merito, a differenza di quello attuato con l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 e censurato da questa Corte con la sentenza n. 136 del 2023, l'ulteriore rinvio di un anno delle elezioni degli organi degli enti di area vasta, disposto dall'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, sarebbe giustificato - come risulta dallo stesso «tenore letterale e motivazionale» della disposizione - dal «processo di evoluzione legislativa di rilievo nazionale per il superamento già in corso della c.d. legge Delrio». La mancata impugnazione della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dimostrerebbe anzi che la normativa regionale risulta «strumentale all'attuazione dei nuovi indirizzi in materia di elezione diretta degli organi degli enti di area vasta».

2.3.- La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 sortirebbe poi il paradossale effetto di «eliminare dall'ordinamento giuridico proprio la normativa transitoria finalizzata a disciplinare proceduralmente, in prima applicazione, l'elezione di secondo livello degli enti di area vasta prevista dalla legge regionale 4 agosto 2015, n.15 [...] da tenersi nell'anno 2024», con ciò ponendosi in contrasto con il monito contenuto nella sentenza n. 136 del 2023.

2.4.- I provvedimenti amministrativi di commissariamento impugnati nel giudizio *a quo* si fonderebbero poi sugli artt. 97 e 98 Cost., che enunciano i canoni del buon andamento dell'azione amministrativa e della continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa, nonché sull'art. 120, secondo comma, Cost., che prevede l'esercizio di poteri sostitutivi a tutela dell'unità giuridica o economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e sull'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, approvato con legge della Regione Siciliana 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni, che disciplina la nomina del Commissario straordinario in sostituzione degli organi del libero consorzio comunale. Pertanto, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 non potrebbe comunque «automaticamente implicare la declaratoria di nullità» del provvedimento amministrativo di nomina del commissario straordinario, essendo questo implicitamente fondato su norme di rango costituzionale e giustificato dalla necessità di garantire la funzionalità dell'ente commissariato.

3.- Si è altresì costituito in giudizio il Comune di Enna, ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Ripercorsa la sequenza - culminata con l'adozione della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 - dei rinvii delle elezioni degli organi degli enti di area vasta disposti dal 2015 fino al 2024, il Comune lamenta che gli «interventi puntuali e continui» del legislatore regionale abbiano «di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia». Ciò comporterebbe «la violazione dei principi di democraticità di cui all'articolo 1, primo comma, della Costituzione in quanto i *referendum* e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare»; la «[v]iolazione dell'art. 3 della Costituzione e dunque [il] contrasto con il principio e canone di ragionevolezza poiché la situazione di eccezionalità che poteva giustificare, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della disciplina di riforma, la proroga originariamente disposta nel 2016, non [può] essere una valida ragione giustificativa delle successive numerose proroghe che si sono susseguite in un arco temporale di nove anni»; la «[v]iolazione degli artt. 5 e 114 della Costituzione in quanto l'autonomia e la rappresentatività degli enti de quibus sono svuotate da un commissariamento sine die».

Richiamata diffusamente la sentenza n. 136 del 2023 di questa Corte, la parte osserva che con la legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 sarebbero stati «palesemente riprodotti i medesimi vizi di incostituzionalità in cui è già incorso il legislatore regionale nelle precedenti formazioni della medesima disciplina della materia in questione».

Quanto alla circostanza che tale legge regionale sia stata emanata «[n]elle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti di area vasta» (art. 1, comma 1, primo periodo), il Comune di Enna osserva che il d.d.l. n. 319-97 del 2023, volto a reintrodurre l'elezione diretta degli organi degli enti di area vasta, è stato «bocciato dall'Assemblea regionale siciliana in ultimo nella seduta del 7 febbraio 2024», sul rilievo che una tale disciplina sarebbe contraria alla legge n. 56 del 2014, la quale contiene norme di riforma economico-sociale vincolanti per la Regione Siciliana.

Benché a livello statale siano state presentate proposte di legge volte alla reintroduzione dell'elezione diretta degli organi degli enti di area vasta, «l'attesa di provvedimenti legislativi - in ambito statale come regionale - futuri ed incerti» non potrebbe giustificare «il rinvio sine die delle elezioni per la formazione degli organi di governo dell'ente intermedio», in violazione degli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost. e della sentenza n. 136 del 2023 di questa Corte.

4.- È intervenuto ad adiuvandum nel giudizio avanti a questa Corte F.M. D.

L'interveniente osserva che la propria legittimazione all'intervento deriverebbe:

a) dalla propria qualità di cittadino elettore iscritto nelle liste del Comune di Aci Castello e quindi «interessato alla conformazione delle strutture istituzionali in cui si esprime il circuito della rappresentanza e della responsabilità politica in tutti i livelli di governo, a partire da quello locale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014);

b) dall'avere egli instaurato, con ricorso di accertamento del proprio diritto di partecipare alla costituzione dell'organo di vertice della Città metropolitana di Catania, il giudizio nel corso del quale sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015 e della legge n. 56 del 2014 vagliate da questa Corte con la sentenza n. 240 del 2021;

c) dall'avere egli spiegato, in data 22 marzo 2024, atto di intervento nell'odierno giudizio *a quo*.

L'intervento dovrebbe poi considerarsi ammissibile alla luce della giurisprudenza sia costituzionale (è citata la sentenza n. 294 del 2011, che nel Ritenuto in fatto dà conto dell'intervento, innanzi a questa Corte, della parte di un giudizio diverso dal giudizio *a quo*), sia della Corte europea dei diritti dell'uomo (è richiamata la sentenza 23 giugno 1993, Ruiz-Mateos contro Spagna).

5.- In prossimità della pubblica udienza, la Regione Siciliana ha depositato memoria illustrativa, nella quale rileva che l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, censurato dal rimettente, è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 agosto 2024, n. 24 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta). Tale nuova disposizione, «in aderenza alle contestazioni sollevate», avrebbe «perimetrato, contenendolo entro un range ancora più chiaro e strettamente contingentato, il nuovo termine di rinvio delle elezioni».

La Regione chiede, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza delle questioni sollevate.

6.- Ha altresì depositato memoria illustrativa il Comune di Enna, il quale, pur dando atto dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024, ritiene che essa non abbia ottemperato al monito contenuto nella sentenza n. 136 del 2023, né posto rimedio ai vulnera denunciati dal rimettente nel presente giudizio. Il novum normativo avrebbe anzi confermato il già censurato rinvio delle elezioni al 2024, manifestando così la «volontà del legislatore siciliano di continuare nei commissariamenti dei LCC e non procedere alle elezioni indirette».

7.- Ha depositato memoria illustrativa anche F.M. D., ribadendo la propria legittimazione a intervenire nel giudizio costituzionale per le ragioni già svolte nell'atto di intervento e aggiungendo che «l'azione popolare riconosciuta a tutti i cittadini-elettori in materia elettorale è un vero e proprio principio generale del nostro ordinamento, espressione a sua volta di valori assolutamente caratterizzanti l'assetto costituzionale, come quello di sovranità popolare e di partecipazione all'"organizzazione politica" del Paese».

8.- Sempre in prossimità dell'udienza pubblica, sia la Regione Siciliana, sia F.M. D. hanno prodotto in giudizio il decreto del Presidente della Regione Siciliana 1° ottobre 2024, n. 551, che indice per il giorno 15 dicembre 2024 le elezioni dei Presidenti e dei Consigli dei Liberi consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani nonché dei Consigli metropolitani di Palermo, Catania e Messina.

9.- All'udienza del 15 ottobre 2024, F.M. D. ha reiterato le deduzioni in ordine all'ammissibilità del proprio intervento, aggiungendo di trovarsi in situazione analoga a quella del contumace che decida di costituirsi tardivamente in giudizio, o di chi intervenga nel giudizio di merito nel quale è stato promosso regolamento di giurisdizione.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il TAR Sicilia, sezione prima, ha censurato l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, denunciandone il contrasto con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost.

La disposizione censurata, modificando gli artt. 6, comma 2, 14-*bis*, comma 7, e 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, differisce le elezioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani a una data fissata con decreto del Presidente della Regione Siciliana da adottarsi «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024», e contestualmente proroga al 31 dicembre 2024 il termine della gestione commissariale delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali.

Tale differimento (che segue altri sedici precedenti rinvii delle elezioni degli enti di area vasta siciliana) irragionevolmente e ingiustificatamente impedirebbe la costituzione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia, in violazione dell'autonomia costituzionalmente attribuita agli enti in questione.

2.- Preliminarmente, va ribadita l'inammissibilità dell'intervento, nel presente giudizio, di F.M. D., per le ragioni esposte nell'ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 15 ottobre 2024 e allegata alla presente sentenza.

3.- Va poi respinta l'eccezione, sollevata dalla Regione Siciliana, di inammissibilità delle questioni per genericità della motivazione sulla rilevanza e difetto di strumentalità rispetto alla definizione del giudizio *a quo*.

Il giudice *a quo* ha infatti precisato:

- di ritenere sussistenti l'interesse ad agire e la legittimazione del Comune di Enna a impugnare il decreto di nomina del Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, atteso che, ai sensi dell'art. 6, commi 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, il sindaco e i consiglieri comunali sono titolari del diritto di elettorato attivo e passivo in ordine all'elezione del Presidente del libero consorzio comunale;

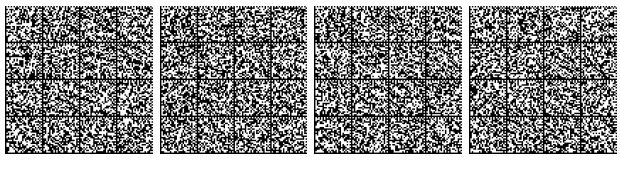
- di giudicare ammissibile l'impugnazione del Comune di Enna, avendo essa a oggetto un atto amministrativo di cui il ricorrente assume, tra l'altro, l'illegittimità "derivata", in quanto fondato su una disposizione di legge (l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023) da ritenersi costituzionalmente illegittima;

- di ritenere che la censura del ricorrente Comune di Enna possa essere accolta, e il decreto n. 566 del 2023 annullato, solo all'esito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, non essendo l'atto affetto da altri vizi che ne possano inficiare totalmente la legittimità.

Tale puntuale motivazione supera certamente la soglia della non implausibilità cui questa Corte deve improntare il proprio vaglio esterno in ordine alla rilevanza delle questioni (*ex multis*, sentenze n. 80 del 2024, punto 4.1. del Considerato in diritto; n. 50 del 2024, punto 3.5.1. del Considerato in diritto; n. 164 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto).

4.- Nelle more del presente giudizio, la legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, il cui art. 1 è oggetto delle censure del rimettente, è stata abrogata dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024.

Quest'ultima legge regionale non dispone alcun ulteriore differimento delle elezioni degli organi degli enti di area vasta, ma individua direttamente un intervallo temporale per lo svolgimento delle consultazioni elettorali (una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2024).



Alla luce di tale sopravvenienza normativa, la Regione Siciliana ha chiesto a questa Corte di restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza delle questioni.

L'istanza non può essere accolta.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 227 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto; n. 170 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto; n. 7 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto; n. 240 del 2018, punto 3 del Considerato in diritto; n. 245 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto; nonché, a contrario, ordinanza n. 30 del 2024), quando le norme censurate costituiscono il fondamento di provvedimenti amministrativi impugnati innanzi al giudice amministrativo, «[l]o *ius superveniens* non impone la restituzione degli atti al rimettente, poiché è ininfluente nel giudizio *a quo*, ove si discute della legittimità di provvedimenti amministrativi da valutare in base al principio tempus regit actum» (sentenza n. 245 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto), e dunque «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della [loro] adozione» (sentenza n. 170 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto).

Nel giudizio *a quo*, il Comune di Enna ha impugnato innanzi al TAR Sicilia, tra l'altro, il decreto del Presidente della Regione di nomina di C. M. a Commissario straordinario per la gestione del Libero consorzio comunale di Enna, lamentandone l'illegittimità "derivata", discendente dal contrasto con gli artt. 1, 3, 5 e 114 Cost. dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, sulla cui base l'atto amministrativo è stato adottato.

È dunque evidente che la legittimità del decreto impugnato dovrà essere valutata, nel giudizio *a quo*, sulla base della legge vigente al momento della sua adozione, e quindi della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, senza che rilevi la sua successiva abrogazione a opera dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2024.

5.- Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

5.1.- La sentenza n. 136 del 2023 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, per contrasto con gli artt. 3, 5 e 114 Cost.

Tale disposizione aveva rinviato le elezioni degli organi degli enti di area vasta della Regione Siciliana dal 2022 al 2023; e aveva contestualmente prorogato il termine finale delle gestioni commissariali delle funzioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali da «non oltre il 31 agosto 2022» a «non oltre il 31 agosto 2023».

Ripercorsa la successione delle quindici leggi regionali, precedenti la n. 16 del 2022, che avevano disposto altrettanti rinvii delle elezioni degli organi degli enti di area vasta della Regione Siciliana, questa Corte ha rilevato che l'assetto istituzionale di tali enti è rimasto «sinora sostanzialmente inattuato», dal momento che i continui rinvii delle elezioni da parte del legislatore siciliano hanno «di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia». Una tale situazione è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., che impongono l'istituzione dei liberi consorzi comunali (enti che tengono luogo, nella Regione, delle soppresse circoscrizioni provinciali) e delle città metropolitane, nel rispetto della loro natura di enti autonomi e costituzionalmente necessari; nonché con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché il rinvio delle elezioni era stato disposto senza alcuna giustificazione.

Questa Corte ha dunque invitato la Regione Siciliana a porre rimedio a tale situazione «senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale».

5.2.- La legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, promulgata il giorno antecedente a quello del deposito della sentenza n. 136 del 2023 ed entrata in vigore l'8 luglio 2023, ha nuovamente rinviato le elezioni del presidente del libero consorzio comunale e del consiglio metropolitano, questa volta a una data da fissarsi con decreto del Presidente della Regione «entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024» (art. 1, comma 1, lettere a e *b)*. La lettera *c)* del comma 1 dell'art. 1, novellando l'art. 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, ha poi prorogato la gestione commissariale delle funzioni di Presidente del libero consorzio comunale a «non oltre il 31 dicembre 2024».

Tali interventi normativi si autoqualificano come realizzati «[n]elle more dell'approvazione della legge regionale di riordino dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi dei predetti enti di area vasta» (art. 1, comma 1, primo alinea); legge regionale che, in effetti, risultava in fase di gestazione all'epoca di presentazione del d.d.l. n. 502 del 26 maggio 2023, poi esitato nella legge reg. Siciliana n. 6 del 2023 (così la relazione al d.d.l.).

L'art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)* precisa, inoltre, che il rinvio delle elezioni è disposto «nelle more dell'approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta finalizzata all'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto degli organi dei predetti enti».

5.3.- Contrariamente a quanto dedotto dalla difesa regionale, la circostanza che la legge regionale oggi scrutinata motivi il nuovo rinvio delle elezioni con riferimento a processi politici di riforma allo stato non ancora compiuti, non vale, ad avviso di questa Corte, a escludere i vulnera costituzionali denunciati dal rimettente, con riferimento agli artt. 5 e 114 Cost.

In effetti, l'intervento normativo oggi censurato, sommandosi ai sedici che lo hanno preceduto, ha aggiunto un ennesimo anello a quella «catena di rinvii», già stigmatizzati nella sentenza n. 136 del 2023, «che ha fatto sì che le elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali - che la legge reg. Siciliana n. 15 del 2015 aveva originariamente previsto dovessero svolgersi fra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 -, nonché quelle dei Consigli metropolitani - che avrebbero dovuto svolgersi tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 ai sensi della legge reg. Siciliana n. 5 del 2016 -, ancora non abbiano avuto luogo».

Valgono pertanto, anche rispetto all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, le considerazioni già svolte da questa Corte, secondo cui, frapponendo un perdurante ostacolo alla costituzione degli organi elettivi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e prorogando contestualmente il commissariamento delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi, il legislatore siciliano è venuto meno al dovere, scaturente dagli artt. 5 e 114 Cost., di istituire gli enti di area vasta nel rispetto della loro autonomia, stanti la «natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come "costitutivi della Repubblica", ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 136 del 2023, punto 3.6.1. del Considerato in diritto, e precedenti ivi citati).

5.4.- La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, d'altra parte, non sortisce l'effetto - paventato dalla Regione Siciliana nel proprio atto di costituzione - di impedire lo svolgimento nel breve termine delle elezioni degli organi degli enti di area vasta siciliani.

Ciò in quanto, medio tempore, il legislatore regionale ha nuovamente regolato la materia con la legge reg. Siciliana n. 24 del 2024. Tale legge regionale, non oggetto di censure nel presente giudizio, ha ancora una volta modificato gli artt. 6, commi 1 e 2, 14-*bis*, comma 7, e 51, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, disponendo che l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali (e, di conseguenza, dei Consigli dei liberi consorzi comunali, ex art. 7-*bis*, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015) si svolga in una domenica compresa tra l'1 e il 31 dicembre 2024, e che nella stessa data abbiano luogo le elezioni dei consigli metropolitani. Elezioni che risultano essere state effettivamente indette per il giorno 15 dicembre 2024 con il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 del 2024, depositato innanzi a questa Corte dalla Regione stessa.

6.- La restante disposizione della legge regionale impugnata, riguardante la sua entrata in vigore (art. 2), resta priva di autonoma portata normativa. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve estendersi all'intero testo della legge regionale (sentenze n. 168 del 2024, n. 31 del 2021, n. 228 del 2018 e n. 217 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

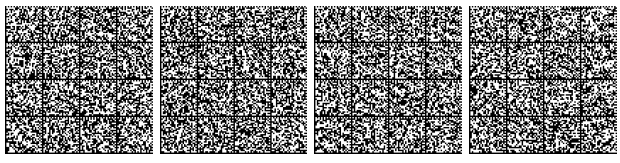
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 15 ottobre 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2023, n. 6 (Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con ordinanza del 14 febbraio 2024 (reg. ord. n. 51 del 2024).

Rilevato che, con atto depositato l'8 aprile 2024, nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto F.M. D.

Considerato che F.M. D. ha dedotto di essere intervenuto nel giudizio *a quo* in data 22 marzo 2024, e dunque in data successiva al promovimento dell'incidente di costituzionalità e alla sospensione del giudizio *a quo* stesso, sicché non può ritenersi che egli abbia acquisito la qualità di parte in tale giudizio, qualità che lo legittimerebbe alla partecipazione al giudizio costituzionale (sentenze n. 228 del 2022, punto 3.1. del *Considerato in diritto*, e n. 171 del 2022, punto 2 del *Considerato in diritto*);

che non sono pertinenti gli argomenti svolti in udienza dall'interveniente relativi alla posizione del soggetto rimasto contumace nel giudizio *a quo* il quale è certamente già parte in quel giudizio;

che neppure è conferente il riferimento al giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione, che non determina necessariamente la sospensione del giudizio principale, rendendo così possibile l'eventuale acquisizione in esso della qualità di parte interveniente;

che, dunque, alla posizione di F.M. D. devono applicarsi i principi che regolano l'intervento nel giudizio in via incidentale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*;

che, secondo tali principi, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 39 e n. 22 del 2024 e n. 206 del 2019), dovendosi ovviamente intendere per "giudizio" il giudizio *a quo*, e non il giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

che nel giudizio *a quo* si controverte della legittimità di plurimi decreti del Presidente della Regione Siciliana, di nomina o proroga del Commissario per il libero Consorzio comunale di Enna: *thema disputandum* rispetto al quale non si configura un interesse "immediato e diretto" in capo a F.M. D., il quale peraltro è iscritto nelle liste elettorali di Aci Castello, Comune appartenente all'ambito territoriale della Città metropolitana di Catania e non del libero Consorzio comunale di Enna;

che neppure è sufficiente a legittimare l'intervento di F.M. D. la qualità di cittadino iscritto nelle liste elettorali siciliane, come tale «interessato alla conformazione delle strutture istituzionali in cui si esprime il circuito della rappresentanza e della responsabilità politica in tutti i livelli di governo, a partire da quello locale», posto che tale *status* non è differente rispetto a quello di tutti gli altri cittadini elettori siciliani;

che non possono trarsi elementi di segno contrario dalla sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, richiamata da F.M. D., atteso che, in tale pronuncia, il carattere fondamentale del diritto di voto e l'esigenza di riconoscere il sindacato di questa Corte anche sulle leggi in materia elettorale, sì da evitare di creare «una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale», sono richiamati al fine di valutare la rilevanza di questioni di legittimità costituzionale formulate dal giudice rimettente su leggi siffatte, e non già l'ammissibilità dell'intervento innanzi a questa Corte di soggetti terzi, i quali non potrebbero comunque introdurre autonome questioni di legittimità costituzionale né ampliare il perimetro di quelle sollevate dal giudice *a quo*;

che neppure fonda la legittimazione di F.M. D. l'avere instaurato, con ricorso di accertamento del proprio diritto di partecipare alla costituzione dell'organo di vertice della Città metropolitana di Catania, il giudizio nell'ambito del quale sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale definite da questa Corte con la sentenza n. 240 del 2021, e l'essere quindi interessato «a far definire l'efficacia» di tale pronuncia, non essendo detto interesse in alcun modo riconducibile alla citata previsione dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative;

che inconferenti appaiono altresì i richiami di F.M. D. alla sentenza n. 294 del 2011, che non contiene alcuna statuizione in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte, oggi recepita dal già citato art. 4, comma 3, delle Norme integrative, sull'ammissibilità dell'intervento di terzi nel giudizio di legittimità costituzionale;

che, parimenti inconferente risulta, infine, il riferimento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 23 giugno 1993, Ruiz-Mateos contro Spagna, che concerne unicamente i diritti processuali, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, di soggetti che siano al tempo stesso parti del giudizio principale;

che, in conclusione, l'intervento di F.M. D. deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di F.M. D.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*

T_240172

N. **173**

Sentenza 15 ottobre - 4 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento penale - Misure cautelari - Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa - Distanza minima inderogabile di cinquecento metri e contestuale attivazione del dispositivo di controllo elettronico - Applicazione di ulteriori anche più gravi misure cautelari nell'ipotesi di non fattibilità tecnica del controllo remoto - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza nonché di proporzionalità, adeguatezza e congrua motivazione dei provvedimenti giurisdizionali restrittivi della libertà personale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

– Codice di procedura penale, art. 282-*ter*, commi 1 e 2.
– Costituzione, artt. 3 e 13.

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. 282-*ter*, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera *d)*, numeri 1) e 2), della legge 24 novembre 2023, n. 168 (Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Modena, nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza del 15 dicembre 2023, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 dicembre 2023, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Modena ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 282-*ter*, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera *d)*, numeri 1) e 2), della legge 24 novembre 2023, n. 168 (Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica), nella parte in cui, disciplinando la misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, «non consente al giudice, tenuto conto di tutte le specificità del caso concreto e motivando sulle stesse, di stabilire una distanza inferiore a quella legalmente prevista di 500 metri» e al contempo «prevede che, qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo, il giudice debba necessariamente imporre l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi, senza, invece, possibilità di valutare e motivare, pur garantendo le esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p., la non necessità di applicazione del dispositivo elettronico di controllo nel caso concreto».

Il giudice *a quo* espone che nei confronti di A. M. - indagata del reato di atti persecutori, aggravato da preesistente relazione affettiva, a norma dell'art. 612-*bis*, secondo comma, del codice penale - è stata applicata in data 11 dicembre 2023, su conforme richiesta del pubblico ministero, la misura cautelare del divieto di avvicinamento alla persona offesa, alla di lui madre e alla nuova fidanzata, con l'attivazione del dispositivo elettronico di controllo remoto e con la prescrizione di mantenere dalla persona offesa e dai luoghi dalla stessa abitualmente frequentati - allo stato individuati nella casa di abitazione e nel luogo di lavoro - una distanza di almeno cinquecento metri.

L'ordinanza di rimessione aggiunge che i Carabinieri delegati per l'esecuzione della misura hanno evidenziato non esservi nel luogo di residenza dell'indagata una copertura della rete mobile sufficiente al funzionamento del dispositivo elettronico di controllo e non essere comunque possibile l'osservanza della distanza minima legale di cinquecento metri, attese le modeste dimensioni del centro abitato, tali che l'indagata stessa, non solo per andare a lavoro, ma anche per recarsi eventualmente in municipio, farmacia, ufficio postale o alla caserma dei Carabinieri, si troverebbe sempre costretta ad avvicinarsi troppo alla casa della persona offesa.

1.1.- In ordine alla rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* assume che, alla luce delle censurate previsioni, la fattuale impossibilità di eseguire la misura disposta imporrebbe l'applicazione di una misura più grave, eventualmente congiunta alla prima, della quale tuttavia non vi sarebbe nella specie un'effettiva necessità, posto che l'indagata è persona incensurata, ha una stabile occupazione lavorativa ed è madre di due minori.

D'altro canto, non sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata, atteso che le norme in questione, per effetto delle modifiche operate dalla legge n. 168 del 2023, stabiliscono testualmente e inderogabilmente sia la distanza minima di cinquecento metri, sia l'impiego del dispositivo di controllo elettronico, senza lasciare al giudice alcun margine di discrezionalità.

1.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente deduce che le disposizioni censurate appaiono «travalicare i limiti della ragionevolezza e della proporzione, quali corollari del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost.».

Invero, il carattere fisso della distanza minima di cinquecento metri e l'effetto di aggravamento della misura determinato dagli ostacoli tecnici inerenti al dispositivo di controllo impedirebbero di «tenere conto della gravità del fatto, della personalità dell'indagato e di altre specificità che possono presentarsi nel caso sottoposto al giudice (quali, come nel caso di specie, la concreta conformazione del territorio)».

In particolare, la distanza minima di cinquecento metri, ragionevole per i grandi centri urbani, nei comuni di piccole dimensioni negherebbe di fatto l'accesso a molti servizi fondamentali, anche attinenti alla salute, risultando quindi insufficiente la previsione del comma 4 dello stesso art. 282-*ter* cod. proc. pen., il quale consente una modulazione del divieto solo per motivi di lavoro o per esigenze abitative.

Risulterebbe altresì violato l'art. 13 Cost., sotto il profilo della riserva di giurisdizione sulla misura restrittiva della libertà personale, in quanto sia l'estensione dell'area interdetta, sia le conseguenze di aggravamento degli ostacoli tecnici, sarebbero stabilite dal legislatore «direttamente ed indiscriminatamente».

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

Ad avviso dell'interveniente, la predeterminazione normativa della distanza di cinquecento metri, «proprio in considerazione della limitazione dei diritti dell'indagato, appare conforme ai principi di legalità e determinatezza delle misure cautelari».

D'altronde, il giudice conserverebbe ampia discrezionalità nell'applicazione «delle comuni regole di valutazione dell'adeguatezza e della proporzionalità della misura per il caso concreto».

Anche nell'ipotesi di non fattibilità tecnica del controllo elettronico non sarebbe preclusa, e sarebbe anzi doverosa, «l'applicazione graduale delle varie prescrizioni», secondo i criteri generali di cui all'art. 275 cod. proc. pen.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GIP del Tribunale di Modena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 282-*ter*, commi 1 e 2, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera *d)*, numeri 1) e 2), della legge n. 168 del 2023.

Nel prevedere come inderogabili la distanza minima di cinquecento metri e l'attivazione del dispositivo di controllo elettronico, quali forme esecutive della misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, e prescrivendo l'applicazione di ulteriori anche più gravi misure cautelari nell'ipotesi di non fattibilità tecnica del controllo remoto, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 3 e 13 Cost.

La rigidità applicativa di tali disposizioni impedirebbe al giudice di adeguare la misura coercitiva alle esigenze cautelari della fattispecie concreta, sicché le disposizioni stesse, per un verso, travalicherebbero «i limiti della ragionevolezza e della proporzione, quali corollari del principio di uguaglianza», per l'altro, invaderebbero la riserva di giurisdizione concernente la restrizione della libertà personale dell'indagato.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto dichiararsi le questioni non fondate, sull'assunto che le norme contestate non privino il giudice della discrezionalità necessaria ad attuare gli ordinari criteri di adeguatezza e proporzionalità della misura cautelare.

3.- Le questioni non sono fondate, nei termini che seguono.

4.- La diffusione della violenza di genere e dei femminicidi ha indotto il legislatore a reiterati interventi volti alla difesa delle persone vulnerabili.

Una componente essenziale del disegno legislativo è rappresentata dalle misure cautelari, specificamente l'allontanamento dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, misure disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 282-*bis* e 282-*ter* cod. proc. pen.

La rilevanza funzionale di queste misure è sottolineata dall'essere le stesse puntuale trasposizione dell'ordine di protezione europeo, di cui al decreto legislativo 11 febbraio 2015, n. 9 (Attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo), sia nella procedura "attiva", quando cioè l'ordine è emesso dal giudice italiano (art. 5), sia nella procedura "passiva", nella quale il giudice italiano riconosce un ordine emesso all'estero (art. 9).

4.1.- Il divieto di avvicinamento è stato previsto già dall'art. 282-*bis* cod. proc. pen., introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 4 aprile 2001, n. 154 (Misure contro la violenza nelle relazioni familiari).

Come detto, l'art. 282-*bis* disciplina l'allontanamento dalla casa familiare, ma, al comma 2, prevede l'eventuale ordine aggiuntivo di non avvicinamento «a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa».

Successivamente, l'avvertita necessità di includere nella sfera di protezione le relazioni non fondate sulla condivisione della casa familiare ha portato il legislatore a configurare il divieto di avvicinamento anche quale misura autonoma, a tal fine provvedendo l'art. 282-*ter* cod. proc. pen., inserito dall'art. 9, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.

L'art. 7, comma 1, dello stesso d.l. n. 11 del 2009, come convertito, ha inserito altresì l'art. 612-*bis* cod. pen., introducendo il reato di atti persecutori (cosiddetto stalking), rispetto al quale la misura cautelare del divieto di avvicinamento ha una specifica funzione protettiva.

4.2.- L'art. 15, comma 2, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere) - nota come legge sul "codice rosso" - ha aggiunto, alla fine del comma 1 dell'art. 282-*ter* cod. proc. pen., le parole «anche disponendo l'applicazione delle particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis*», vale a dire l'utilizzo dei mezzi tecnici di controllo remoto che l'art. 275-*bis* cod. proc. pen. prevede per gli arresti domiciliari.

La possibilità di assistere il divieto di avvicinamento con il dispositivo di controllo tecnico -cosiddetto braccialetto elettronico - ha corrisposto all'esigenza di accentuare la funzione protettiva della misura, che per i reati di genere si pone in termini peculiari.

4.3.- Il controllo elettronico è stato introdotto appunto per gli arresti domiciliari, con l'inserimento dell'art. 275-*bis* cod. proc. pen., ad opera dell'art. 16, comma 2, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 19 gennaio 2001, n. 4.

Il testo originario dell'art. 275-*bis* rimetteva l'applicazione del controllo remoto al giudice («se lo ritiene necessario»), mentre il testo odierno, modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, sancisce una presunzione relativa di adeguatezza di tali procedure tecniche («salvo che [il giudice] le ritenga non necessarie»), sicché gli arresti domiciliari con controllo elettronico sono adesso la regola e quelli "semplici" l'eccezione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 aprile-19 maggio 2016, n. 20769).

4.4.- Quale modalità esecutiva del divieto di avvicinamento, il controllo elettronico ha una funzione dedicata, che ne distingue la stessa operatività pratica.

Invero, mentre negli arresti domiciliari il braccialetto è un presidio unidirezionale, che consente alle forze dell'ordine di monitorare un'eventuale evasione, nel divieto di avvicinamento esso è un presidio bidirezionale, che, in caso di avvicinamento vietato, allerta non solo le forze dell'ordine, ma anche la vittima, dotata di apposito ricettore.

Il divieto di avvicinamento può essere sia un divieto "fisso", riferito a luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa - luoghi che occorre dunque indicare nell'ordinanza applicativa (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 aprile-28 ottobre 2021, n. 39005) -, sia un divieto "mobile", riferito proprio alla persona offesa, nel qual caso l'avvicinamento può dipendere anche dalla casualità degli spostamenti e la pertinente segnalazione si rivela viepiù essenziale in funzione di allerta.

4.5.- Ispirata dalla *ratio* di massimizzare la capacità difensiva del tracciamento di prossimità, la legge n. 168 del 2023 ("nuovo codice rosso") ha reso obbligatorio il controllo elettronico nel divieto di avvicinamento: l'art. 12, comma 1, lettera *d)*, numero 1), ha eliso la congiunzione «anche» che nel testo anteriore del comma 1 dell'art. 282-*ter* cod. proc. pen. precedeva l'inciso «disponendo l'applicazione delle particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-*bis*»; e ha pure stabilito che, «[q]ualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle predette modalità di controllo, il giudice impone l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi».

In funzione della medesima *ratio* di tutela, sempre l'art. 12, comma 1, lettera *d)*, numero 1), della citata legge ha ulteriormente modificato il comma 1 dell'art. 282-*ter* cod. proc. pen., fissando una distanza minima per il divieto di avvicinamento, che deve essere «comunque» non inferiore a cinquecento metri.

L'art. 12, comma 1, lettera *d)*, numero 2), della stessa legge, modificando il comma 2 dell'art. 282-*ter* cod. proc. pen., ha riferito la distanza minima e il controllo elettronico obbligatorio pure all'eventuale tutela dei prossimi congiunti della persona offesa e delle persone con questa conviventi o a questa legate da relazione affettiva.

Analoghe modifiche normative - circa la distanza minima di cinquecento metri, l'applicazione obbligatoria del braccialetto elettronico e le conseguenze della sua non fattibilità tecnica - hanno riguardato il divieto di avvicinamento quale prescrizione accessoria dell'ordine di allontanamento dalla casa familiare, per effetto dell'intervento sul comma 6 dell'art. 282-*bis* cod. proc. pen. operato dall'art. 12, comma 1, lettera *c)*, numeri 3) e 4), della più volte citata legge n. 168 del 2023.

4.6.- Le sopra descritte modifiche non hanno viceversa interessato il divieto di avvicinamento disposto in fase precautelare, quale prescrizione accessoria dell'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare, di cui all'art. 384-*bis* cod. proc. pen., norma, quest'ultima, inserita dall'art. 2, comma 1, lettera *d)*, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119.

Nonostante sia intervenuta anche sulla disciplina di questa misura precautelare, in origine adottabile solo in flagranza di reato, e ora invece anche al di fuori di essa, la legge n. 168 del 2023, all'art. 11, comma 1, non ha esteso a tale misura l'irrigidimento delle modalità esecutive viceversa previsto per la misura cautelare.

5.- Ad avviso del rimettente, l'inderogabilità della distanza minima di cinquecento metri e l'obbligatorietà del dispositivo di controllo elettronico renderebbero la misura cautelare del divieto di avvicinamento tanto rigida da precluderne ogni adeguamento alle esigenze cautelari del caso concreto, imponendone peraltro l'aggravamento nel caso in cui - come nella specie - le piccole dimensioni del centro abitato e l'assenza di una sufficiente copertura di rete, aspetti evidentemente non imputabili all'indagato, determinino l'oggettiva inattuabilità di una misura siffatta.

Tali argomenti intendono evocare la giurisprudenza costituzionale sugli automatismi nelle misure cautelari, sebbene già in prima battuta debba notarsi che l'applicazione del braccialetto elettronico non è di per sé una misura cautelare, ma ne è soltanto una modalità applicativa (Cass., sez. un., sentenza n. 20769 del 2016).

5.1.- A partire dalla sentenza n. 265 del 2010 (ma in senso analogo già la sentenza n. 299 del 2005), questa Corte ha più volte affermato che la coercizione cautelare, in ossequio al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e al favor libertatis ex art. 13 Cost., deve rispondere ai criteri del minor sacrificio necessario e dell'individualizzazione, non essendo tollerabili automatismi, né presunzioni assolute (l'indirizzo è compendiato dalla sentenza n. 232 del 2013 e in ultimo richiamato dalla sentenza n. 22 del 2022).

Detto orientamento ha trasformato da assoluta in relativa la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere per gran parte dei reati elencati dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., fino al recepimento del principio nell'art. 4, comma 1, della legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità), che, intervenendo proprio sull'art. 275, comma 3, ha mantenuto la presunzione assoluta unicamente per i delitti associativi di cui agli artt. 270, 270-*bis* e 416-*bis* cod. pen.

Con riferimento a tale tipologia di reati, e al persistente automatismo custodiale, questa Corte, investita delle censure ex artt. 3, 13 e 27 Cost., ha dichiarato le stesse manifestamente infondate (ordinanza n. 136 del 2017, per il reato ex art. 416-*bis* cod. pen.) o non fondate (sentenza n. 191 del 2020, per il reato ex art. 270-*bis* cod. pen.). Tali decisioni hanno fatto leva sull'eccezionale pericolosità correlata alla normale persistenza del vincolo associativo (mafioso o terroristico), a fronte della quale si è ritenuto non censurabile il bilanciamento effettuato dal legislatore, con la finalità di prevenire il rischio di un'«eventuale sopravvalutazione, da parte del giudice, dell'adeguatezza di una misura non carceraria» (sentenza n. 191 del 2020).

5.2.- Nel porre le norme oggi in scrutinio a confronto con il richiamato indirizzo giurisprudenziale, va tenuto presente che esse non hanno ad oggetto la misura cautelare estrema - vale a dire la custodia in carcere -, ma una misura cautelare di assai minore impatto sulla libertà personale dell'indagato, qual è il divieto di avvicinamento, e con riferimento solo a particolari modalità applicative di tale divieto, inerenti alla distanza minima e al controllo remoto.

Ogni considerazione si sposta quindi sul piano del bilanciamento tra i valori in tensione: da un lato, la libertà di movimento della persona indagata, dall'altro, l'incolumità fisica e psicologica della persona minacciata.

5.3.- Il braccialetto elettronico - dispositivo di scarso peso, applicato alla caviglia dell'indagato e quindi normalmente invisibile ai terzi - non impedisce alla persona soggetta al divieto di avvicinamento di uscire dalla propria abitazione e soddisfare tutte le proprie necessità di vita, purché essa non oltrepassi il limite dei cinquecento metri dai luoghi specificamente interdetti o da quello in cui si trova la vittima del reato in relazione al quale il divieto stesso è stato disposto.

La distanza indicata non appare in sé esorbitante, e corrisponde alla funzione pratica del tracciamento di prossimità, che è quella di dare uno spazio di tempo sufficiente alla potenziale vittima di più gravi reati per trovare sicuro riparo e alle forze dell'ordine per intervenire in soccorso.

Negli abitati più piccoli la distanza di cinquecento metri può rivelarsi stringente, ma, ove ciò si verifichi, all'indagato ne viene un aggravio che può ritenersi sopportabile, quello di recarsi nel centro più vicino per trovare i servizi di cui necessita, senza rischiare di invadere la zona di rispetto.

Qualora poi rilevino «motivi di lavoro» o «esigenze abitative», la cui individuazione è rimessa al giudice che dispone la misura, il comma 4 dell'art. 282-*ter* cod. proc. pen. già consente al giudice stesso di stabilire modalità particolari di esecuzione del divieto di avvicinamento, restituendo così all'applicazione della misura margini di flessibilità.

A un sacrificio relativamente sostenibile per l'indagato si contrappone l'impellente necessità di salvaguardare l'incolumità della persona offesa, la cui stessa vita è messa a rischio dall'imponderabile e non rara progressione dal reato-spia (tipicamente lo stalking) al delitto di sangue.

5.4.- Oltre che non irragionevole, questo bilanciamento asseconda il criterio di priorità enunciato dall'art. 52 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva con legge 27 giugno 2013, n. 77.

Nel disciplinare le misure urgenti di allontanamento imposte dal giudice, inclusive del divieto di avvicinamento, la norma convenzionale stabilisce infatti che deve darsi «priorità alla sicurezza delle vittime o delle persone in pericolo».

Il controllo elettronico nell'attuazione delle ordinanze restrittive e degli ordini di protezione è inoltre specificamente previsto dalla direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (considerando 46).

5.5.- L'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 282-*ter* cod. proc. pen. («[q]ualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle predette modalità di controllo, il giudice impone l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi») sembra stabilire, con la locuzione «impone», un aggravamento automatico del divieto di avvicinamento, quale effetto di un dato oggettivo, non imputabile all'indagato, cioè appunto la «non fattibilità tecnica» del controllo elettronico.

La norma può essere tuttavia interpretata in senso costituzionalmente adeguato, valorizzando la particella «anche», che vi figura a delimitare il comparativo «più gravi».

Se ne trae conferma dal raffronto con il penultimo periodo dello stesso comma 1 dell'art. 282-*ter* cod. proc. pen., laddove, per la differente ipotesi nella quale il controllo elettronico risulti impossibile per il diniego di consenso dell'indagato, quindi per un fatto a lui imputabile, si prevede l'applicazione incondizionata «di una misura più grave».

Pertanto, se l'indagato consente a indossare il dispositivo e questo non può funzionare per motivi tecnici (quale il difetto della copertura di rete), il giudice non è tenuto a imporre una misura più grave del divieto di avvicinamento, ma deve rivalutare le esigenze cautelari della fattispecie concreta, potendo, all'esito della rivalutazione, in base ai criteri ordinari di adeguatezza e proporzionalità, scegliere non solo una misura più grave (in primis, il divieto od obbligo di dimora ex art. 283 cod. proc. pen.), ma anche una misura più lieve (segnatamente, l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria ex art. 282 cod. proc. pen.).

5.6.- In buona sostanza, si riproduce per il divieto di avvicinamento, quindi per una misura di scala inferiore, il modulo di rivalutazione delle esigenze cautelari individuato dalle sezioni unite della Corte di cassazione per l'ipotesi di indisponibilità del braccialetto elettronico negli arresti domiciliari: inattuabili gli arresti con controllo elettronico, non subentra alcun automatismo, né a favore dell'indagato (arresti "semplici"), né a suo sfavore (custodia in carcere), occorrendo invece rivalutare l'idoneità, la necessità e la proporzionalità di ciascuna misura in relazione alle esigenze cautelari del caso concreto (Cass., sez. un., n. 20769 del 2016).

Mutatis mutandis, impraticabile il divieto di avvicinamento con braccialetto elettronico per ragioni di non fattibilità tecnica, il giudice deve rivalutare la fattispecie concreta senza preclusioni, né automatismi, e quindi, in aderenza alle regole comuni di adeguatezza e proporzionalità, come può aggravare la coercizione cautelare, così può alleviarla.

6.- Nei sensi sopra esposti, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GIP del Tribunale di Modena vanno pertanto dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 282-*ter*, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera* d)*, numeri 1) e 2), della legge 24 novembre 2023, n. 168 (Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Modena, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240173

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **38**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 ottobre 2024
(della Regione autonoma della Sardegna)

Ambiente – Energia – Approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico e necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi di cui al Regolamento (UE) 2024/1252 – Previsioni che stabiliscono criteri uniformi per assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti strategici di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 84 del 2024 - Presentazione presso la Commissione europea di una domanda di riconoscimento del carattere strategico di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio delle materie prime strategiche, da attuare sul territorio nazionale – Pronunciamento da parte del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), integrato dal Ministro della difesa, dall'Autorità delegata di cui all'art. 3 della legge n. 124 del 2007, ove istituita, e dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, sulla sussistenza di eventuali motivi ostativi entro sessanta giorni dalla trasmissione del progetto da parte della Commissione europea – Adozione, nel caso di progetti sulla terraferma, della determinazione del CITE sentita la Regione interessata – Istituzione, per il rilascio di ogni titolo abilitativo alla realizzazione di progetti strategici di estrazione, di un punto unico di contatto presso la direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, al quale devono essere presentate le istanze per il rilascio di ogni titolo abilitativo all'estrazione di tali materie prime – Integrazioni dell'istanza – Facoltà, entro quindici giorni dalla data di ricezione di tali integrazioni, per il punto unico di contatto, sentite le altre amministrazioni competenti, di richiedere integrazioni al proponente ai sensi dell'art. 11, paragrafo 6, primo comma, secondo periodo, del Regolamento (UE) 2024/1252 – Rilascio dei titoli abilitativi alla realizzazione di progetti di estrazione mineraria nei fondali marini, tenuto conto dell'aggiornamento della carta mineraria ai sensi dell'art. 10 del d.l. n. 84 del 2024 e a condizione che siano valutati gli effetti dell'estrazione mineraria sull'ambiente marino, sulla biodiversità, sulla sicurezza della navigazione e sulle attività umane insistenti sui fondali medesimi – Istituzione di un punto unico di contatto presso la direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio aventi a oggetto il riciclaggio, ai sensi dell'art. 2, numeri 8) e 10), del medesimo Regolamento, delle materie prime critiche strategiche – Presentazione delle istanze e relative integrazioni – Facoltà, entro quindici giorni dalla data di ricezione delle integrazioni, per il punto unico di contatto, sentite le altre amministrazioni interessate, di richiedere integrazioni al proponente ai sensi dell'art. 11, paragrafo 6, primo comma, secondo periodo, del Regolamento (UE) 2024/1252 – Applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 84 del 2024, commi da 1 a 3, anche quando nel medesimo progetto strategico è compresa, oltre all'attività di estrazione o riciclaggio, anche quella della trasformazione – Individuazione dell'Unità di missione attrazione e sblocco investimenti di cui all'art. 30 del decreto-legge n. 50 del 2022, come convertito, quale punto unico di contatto per i progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche – Competenza al rilascio dell'autorizzazione unica per i progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche della direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy - Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche – Predisposizione e sottoposizione da parte di tale Comitato, ogni tre anni, all'approvazione del CITE di un Piano nazionale delle materie prime critiche in cui sono indicati, in modo organico, le azioni da intraprendere e le fonti di finanziamento disponibili nonché gli obiettivi attesi - Misure per accelerare e semplificare la ricerca di materie prime critiche – Permesso di ricerca - Comunicazione al punto unico di contatto presso la direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che provvede a darne comunicazione al Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche - Programma nazionale di esplorazione – Approvazione da parte del CITE del Programma entro il 24 marzo 2025 – Misure di coordinamento – Approvazione da parte del CITE, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano interessate, del Programma nazionale di esplorazione delle

materie prime critiche e conferimento allo stesso Comitato del compito di pronunciarsi sulla richiesta di valutazione, presentata dalla Commissione europea ai sensi del Regolamento (UE) 2024/1252, dello *status* di progetto strategico relativo alla estrazione, trasformazione o riciclo delle materie prime critiche strategiche da attuarsi sul territorio nazionale.

– Decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lettera *b)*.

Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (codice fiscale 80002870923), con sede legale in Cagliari, viale Trento n. 69, in persona della presidente Alessandra Todde, autorizzata con deliberazione della giunta regionale del 10 ottobre 2024, n. 39/40 (doc. n. 1), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, come da procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Alessandra Putzu (codice fiscale: PTZLSN73B41F979D; fax: 070/6062418; posta elettronica certificata: aputzu@pec.regione.sardegna.it), dall'avv. Mattia Pani (codice fiscale: PNAMTT74P02B354J; fax: 070/6062418; posta elettronica certificata: mapani@pec.regione.sardegna.it) e dall'avv. Roberto Murroni (codice fiscale: MRRRRT71P22H118M; fax: 070/6062418; pec: rmurroni@pec.regione.sardegna.it) dell'avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliata presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, via Lucullo n. 24;

Contro lo Stato in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, *pro tempore*;

Per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico) e della conseguente legge di conversione, con modificazioni, dell'8 agosto 2024, n. 115 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 agosto 2024, n. 189), e in particolare delle seguenti disposizioni, se e in quanto riferibili alla Regione autonoma della Sardegna:

art. 1, comma 2, nella parte in cui si stabiliscono criteri uniformi per assicurare la tempestiva e efficace realizzazione dei progetti di cui all'art. 2, che si concretizzano in un accentramento di competenze a livello statale nella forma di invasione per appropriazione da parte dello Stato delle funzioni legislative e amministrative costituzionalmente garantite — e oramai consolidate in capo — alla Regione autonoma della Sardegna;

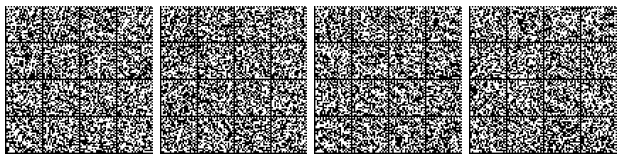
art. 2, commi 1 e 2, nella parte in cui, per le domande di riconoscimento di un progetto come strategico relativo alle materie prime critiche che interessano il territorio della Regione autonoma della Sardegna, si pronuncia sulla sussistenza di eventuali motivi ostativi alla concessione dello *status* di progetto strategico il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) di cui all'art. 57-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, integrato dal Ministro della difesa, dall'Autorità delegata di cui all'art. 3 della legge n. 124/2007 e dal Ministro per la protezione civile e politiche del mare, sentita la regione interessata;

art. 3, commi 1, 2 e 3, nella parte in cui per il rilascio dei titoli abilitativi alla realizzazione dei progetti strategici di estrazione di materie prime critiche strategiche che interessano il territorio della Regione autonoma della Sardegna è istituito un punto unico di contatto presso la Direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, al quale devono essere presentate tutte le istanze per il rilascio di ogni titolo abilitativo all'estrazione di materie prime critiche strategiche (comma 2), ivi comprese quelle estratte nel territorio della Regione autonoma della Sardegna che nella procedura di rilascio non viene neppure «sentita».

Illegittimo è altresì il comma 3 nella parte in cui prevede che l'attività istruttoria e amministrativa inerente alle istanze per il rilascio delle autorizzazioni ai sensi dell'art. 11 del regolamento (UE) 2024/1252 pertinenti al territorio della Regione autonoma della Sardegna sia espletata dal punto unico di contatto sentite le altre amministrazioni competenti;

art. 4, nella parte in cui per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio aventi a oggetto il riciclaggio, ai sensi dell'art. 2, numeri 8) e 10) del regolamento (UE) 2024/1252, delle materie prime critiche strategiche», insite sul territorio della Regione autonoma della Sardegna, istituisce un «punto unico di contatto presso la Direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.» al quale dovranno essere presentate le istanze per il rilascio delle autorizzazioni (comma 2), punto unico di contatto che istruisce l'istanza «sentite le altre amministrazioni competenti» (comma 3) e valuta il rilascio dell'autorizzazione senza coinvolgere e neppure sentire la regione autonoma interessata (commi 1, 2 e 3). Si impugna anche il comma 6, nella parte in cui applica i commi da 1 a 3 dell'art. 4 per il rilascio delle autorizzazioni del progetto strategico comprensivo delle attività di estrazione, riciclaggio e trasformazione;

art. 5, nella parte in cui per il rilascio dell'autorizzazione unica inerente progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche insite nella Regione autonoma della Sardegna è competente la Direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy che convoca la conferenza di servizi e adotta il provvedimento finale ai sensi dell'art. 13, comma 6 del decreto-legge n. 104/2023, convertito con la legge n. 136/2023, sentito il presidente della giunta regionale interessata;



art. 6, comma 2, nella parte in cui conferisce, in via esclusiva, al Comitato interministeriale per la transizione ecologica, integrato ai sensi dell'art. 2, comma 1, l'approvazione del Piano nazionale delle materie prime critiche, senza coinvolgere la regione ricorrente e/o la Conferenza Stato-regioni di cui al decreto legislativo n. 281/1997;

art. 7, comma 2, nella parte in cui dispone l'avvio del permesso di ricerca relativo a materie prime strategiche previa comunicazione al «punto unico di contatto presso la Direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica» di cui all'art. 3, senza coinvolgere, né informare la regione autonoma ricorrente della procedura amministrativa di avvio delle attività di ricerca;

art. 10, comma 6, nella parte in cui conferisce al Comitato interministeriale per la transizione ecologica, l'approvazione del Programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche sentite le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano interessate;

art. 15, comma 1, lettera *b)*, per le motivazioni di cui ai precedenti articoli 2 e 10.

Per violazione:

degli articoli 1, 3, lettere *a)*, *h)* ed *m)*, 4, lettera *a)*, 6, 46 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

degli articoli 5, 97; 114; 116; 117, commi 1, 3, 4 e 5; 118, 120, comma 2, della Costituzione anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; degli articoli 6, comma 1, e 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 e degli articoli 36, comma 2; 40, comma 3 e 4; e 41 della legge del 24 dicembre 2012, n. 234;

degli articoli 1, 2, commi 2, 3, 6, 8, 9, 21, comma 2, lettere *b)* e *c)*; 37, comma 1 e 2, lettera *d)*; 48 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 - Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

dell'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 - Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997;

del decreto legislativo del 30 maggio 2008, n. 117;

dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

FATTO

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, l'11 aprile 2024, hanno adottato il regolamento (UE) n. 2024/1252, pubblicato nella G.U.U.E. 3 maggio 2024, Serie L. e entrato in vigore il 23 maggio 2024, istitutivo di un sistema che consenta l'accesso dell'Unione a un approvvigionamento sicuro, resiliente e sostenibile di materie prime critiche, anche favorendo l'efficienza e la circolarità lungo tutta la catena del valore.

Il raggiungimento dell'obiettivo è affidato a misure capaci di ridurre il rischio di perturbazioni dell'approvvigionamento delle materie prime critiche suscettibili di falsare la concorrenza e frammentare il mercato interno.

Il provvedimento comunitario aspira a migliorare la capacità dell'Unione a monitorare e attenuare il rischio di approvvigionamento connesso alle materie prime critiche; a garantire la libera circolazione dei prodotti, immessi sul mercato dell'Unione, che le contengono, e ad assicurare, al contempo, un livello elevato di protezione dell'ambiente e di sostenibilità anche attraverso il miglioramento della loro circolarità.

Il regolamento, elencate le materie prime «strategiche» (allegato I, sezione 1) e quelle «critiche» (allegato I, sezione 1), individua tempi e modi per perseguire l'obiettivo sancito all'art. 1 (oggetto e obiettivi), ovvero quello: «di migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro atto a garantire l'accesso dell'Unione a un approvvigionamento sicuro, resiliente e sostenibile di materie prime critiche, anche favorendo l'efficienza e la circolarità lungo tutta la catena del valore.».

Per perseguire il riportato obiettivo primario, l'Unione europea, al secondo paragrafo dell'art. 1, ha individuato degli obiettivi secondari, stabilendo, nel contempo, misure volte a garantire il raggiungimento degli stessi.

L'art. 5 del regolamento individua ulteriori propositi da realizzare sempre al fine di perseguire l'obiettivo primario, stabilendo l'impegno di rafforzare la catena del valore delle materie prime dell'Unione; di garantire che entro il 2030 sia aumentata in modo significativo la capacità dell'Unione di avvicinarsi ai parametri di riferimento per ciascuna di esse; di diversificare le importazioni di materie prime strategiche dell'Unione affinché, entro il 2030, il consumo annuo di ciascuna materia prima strategica possa contare sulle importazioni da diversi Paese terzi o Paesi o territori d'oltremare (PTOM) senza che nessun Paese terzo copra più del 65% del consumo annuo unionale di tali materie prime strategiche.

Agli articoli 6 e 7, il regolamento determina i criteri per il riconoscimento dei progetti strategici, ovvero quelli che contribuiscono in modo significativo alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione di materie prime strategiche, individuando nella Commissione il soggetto deputato a ricevere le domande dai proponenti e a riconoscere quelli che possono acquisire lo *status* di progetto strategico: «Le domande di riconoscimento di un progetto relativo alle materie prime critiche come progetto strategico sono presentate dal promotore del progetto alla Commissione.».

L'art. 7 individua anche il contenuto delle domande da presentare alla Commissione, dedicando particolare attenzione alle misure intese a facilitare l'accettabilità sociale, a facilitare il coinvolgimento significativo e la partecipazione delle comunità interessate; a creare canali di comunicazione ricorrenti con le comunità e le organizzazioni locali, finanche a prevedere, lettera *j)*, delle misure intese a una consultazione costruttiva dei popoli indigeni interessata sulla prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti negativi sui diritti dei popoli indigeni e, se del caso, un equo indennizzo per tali popoli, come pure misure intese a dar seguito agli esiti della consultazione.

Il paragrafo 8 dell'art. 7, riconosce allo Stato membro, il cui territorio è interessato dal progetto, il diritto di una opposizione motivata alla concessione dello *status* di progetto strategico.

Nei successivi articoli, il regolamento disciplina la procedura di rilascio delle autorizzazioni nel rispetto dei considerando sanciti nel preambolo. Nello specifico, appaiono di particolare rilievo nel presente ricorso, i seguenti considerando ai quali viene data attuazione negli articoli 9 e seguenti:

al punto 28 si sancisce che «gli Stati membri dovrebbero istituire o designare uno o più punti di contatto [incaricato di facilitare e coordinare l'intera procedura di rilascio delle autorizzazioni], garantendo nel contempo che i promotori dei progetti debbano interagire con un punto di contatto unico.»;

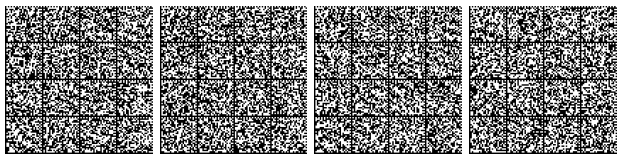
al punto 29 si sancisce che «In funzione della loro organizzazione interna, gli Stati membri dovrebbero poter decidere se istituire o designare i propri punti di contatto unici a livello locale, regionale o nazionale, o a qualsiasi altro livello amministrativo pertinente. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero poter istituire o designare, al livello amministrativo da essi scelto, punti di contatto unici diversi che si concentrino esclusivamente su progetti relativi alle materie prime critiche riguardanti una fase specifica della catena del valore, vale a dire l'estrazione, la trasformazione o il riciclaggio. Allo stesso tempo, i promotori di progetti dovrebbero poter individuare facilmente il punto di contatto unico responsabile del loro progetto. A tale scopo, gli Stati membri dovrebbero garantire che, nella zona geografica corrispondente al livello amministrativo al quale hanno scelto di istituire o designare il proprio punto di contatto unico, sia presente un solo punto di contatto unico responsabile per una specifica fase della catena del valore. Poiché molti progetti relativi alle materie prime critiche riguardano più di una fase della catena del valore, onde evitare confusione gli Stati membri dovrebbero garantire la designazione tempestiva di un punto di contatto unico per tali progetti.».

Come detto, gli articoli 9 e seguenti danno attuazione ai riportati considerando.

In particolare, l'art. 9 (punto di contatto unico) sancisce che: «1. Entro il 24 febbraio 2025 gli Stati membri istituiscono o designano una o più autorità quali punti di contatto unici. Qualora uno Stato membro istituisca o designi più punti di contatto unici, esso garantisce che vi sia un solo punto di contatto unico per livello amministrativo pertinente e per fase della catena del valore delle materie prime critiche. 2. Qualora uno Stato membro istituisca o designi più punti di contatto unici a norma del paragrafo 1 del presente articolo, gli Stati membri forniscono un sito web semplice e accessibile in cui tutti i punti di contatto unici, incluso il loro indirizzo e i mezzi di comunicazione elettronici, sono chiaramente elencati e categorizzati per livello amministrativo pertinente come pure per fase della catena del valore delle materie prime critiche. Il sito web può contenere anche contenuti forniti in conformità dell'art. 18. 3. I punti di contatto unici istituiti o designati a norma del paragrafo 1 del presente articolo (punti di contatto unici) sono incaricati di facilitare e coordinare la procedura di rilascio delle autorizzazioni per i progetti relativi a materie prime critiche e di fornire informazioni ... incluse informazioni su quando una domanda è considerata completa in conformità dell'art. 11, paragrafo 6. Essi coordinano e facilitano la presentazione della documentazione e delle informazioni pertinenti. 4. I punti di contatto unici interessati sono l'unico punto di contatto per il promotore del progetto e assistono il promotore del progetto nel comprendere qualsiasi questione amministrativa pertinente ai fini della procedura di rilascio delle autorizzazioni ...»; all'art. 11 (Durata della procedura di rilascio delle autorizzazioni), si individua la durata massima della procedura di rilascio delle autorizzazioni, diversificando i tempi tra richieste di autorizzazioni preesistenti o successive al riconoscimento del progetto come strategico. I tempi di rilascio sono ulteriormente diversificati, distinguendo tra progetti strategici attinenti all'estrazione o esclusivamente alla trasformazione o al riciclaggio.

Le tempistiche variano da un termine di ventisette o ventiquattro mesi, prorogabili di sei mesi in casi particolarmente complessi, per i progetti strategici che prevedono l'estrazione; a un termine di quindici o dodici mesi, prorogabili di tre mesi, per i progetti strategici che prevedono esclusivamente la trasformazione o il riciclaggio.

Detti termini decorrono dalla data in cui si prende atto che la domanda è completa.



Per verificare se la domanda è completa il punto unico di contatto dispone di ben quarantacinque giorni dal ricevimento dell'istanza, salvo eventuali richieste di integrazioni da formulare al proponente. In tal caso i tempi si dilatano.

Entro un mese dalla data in cui si prende atto che la domanda è completa, il punto di contatto unico interessato redige, in stretta collaborazione con il promotore del progetto e con altre autorità competenti interessate, un calendario dettagliato per la procedura di rilascio delle autorizzazioni.

Sempre l'art. 11, prosegue stabilendo che la relazione sulla valutazione dell'impatto ambientale di cui all'art. 5, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE, è presentata «tenendo conto dell'organizzazione della procedura di rilascio delle autorizzazioni nello Stato membro interessato e della necessità di concedere tempo sufficiente per valutare la relazione. Il periodo compreso tra la scadenza per la presentazione della relazione sulla valutazione dell'impatto ambientale e l'effettiva presentazione di tale relazione non è computato ai fini della durata della procedura di rilascio delle autorizzazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo. 9. Qualora dalla consultazione di cui all'art. 1, paragrafo 2, lettera *g)*, punto *ii)*, della direttiva 2011/92/UE emerga la necessità di integrare la relazione sulla valutazione dell'impatto ambientale con informazioni supplementari, il punto di contatto unico interessato può dare al promotore del progetto la possibilità di fornire informazioni supplementari. In tal caso, tale punto di contatto unico notifica al promotore del progetto la scadenza per la presentazione delle informazioni supplementari, che non può essere inferiore a trenta giorni dalla notifica. Il periodo compreso tra la scadenza per la fornitura delle informazioni supplementari e la presentazione di tali informazioni non è computato ai fini della durata della procedura di rilascio delle autorizzazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo.».

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 agosto 2024, n. 189, è stata pubblicata la legge n. 115 dell'8 agosto 2024 di conversione del decreto-legge n. 84 del 25 giugno 2024 recante «Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico».

Con il menzionato decreto-legge, come modificato dalla legge di conversione, il Governo, prima, e il Parlamento, poi, hanno utilizzato il pretesto della «straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni», assertivamente, in linea con quanto previsto dal regolamento (UE) 2024/1252, per compiere, in relazione alla ricorrente regione, un intervento di drastica riduzione delle competenze, legislative e amministrative, garantite alla medesima Regione autonoma della Sardegna dallo statuto speciale e dalla Costituzione. Neppure le consolidate regole che riguardano il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento della regione autonoma, dettate dalle norme di attuazione dello statuto speciale, vengono rispettate dagli articoli impugnati della citata legge.

La Regione autonoma della Sardegna, nulla obietta sull'esigenza di assicurare la pianificazione, l'esplorazione, l'estrazione, il monitoraggio, la circolarità e la sostenibilità delle materie prime critiche; di garantire l'approvvigionamento delle materie prime critiche e rafforzare la resilienza delle catene di approvvigionamento di tali materie; di garantire lo sviluppo di progetti strategici riconoscendo la qualifica di progetti di rilevante interesse pubblico; di prevedere procedure di autorizzazione semplificate con riferimento ai progetti strategici; nondimeno, deve essere messa in condizione di partecipare alle procedure individuate per garantire il menzionato approvvigionamento sicuro, resiliente e sostenibile di materie prime critiche quale ente autonomo capace di esprimere sulle materie prime critiche insite nel suo territorio le funzioni legislative e amministrative assegnatele dallo statuto speciale, dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione.

La ricorrente regione, pertanto, agisce in questa sede per fare riaffermare il diretto potere e dovere di svolgere «nelle materie di propria competenza ... le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti delle Comunità europee nonché all'attuazione delle loro direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio» (art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 348/1979).

Nel ricorso si procederà a rilevare analiticamente, nelle singole censure, le norme e/o le parti di norme del decreto-legge, come convertito dalla legge di conversione, ritenute costituzionalmente illegittime, i parametri costituzionali, nonché le disposizioni di attuazione degli stessi, che si ritengono violati, soffermandosi sugli effetti invasivi e repressivi che le norme impugnate hanno operato sulle competenze che lo statuto speciale e/o l'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione — per quanto disposto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 — attribuiscono alla Regione autonoma della Sardegna.

L'impugnato decreto-legge è stato emanato in data 25 giugno 2024 e inviato alla Camera dei deputati che lo ha approvato in data 30 luglio 2024, per poi essere ratificato dal Senato della Repubblica in data 6 agosto 2024.

La Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta del 31 luglio 2024 ha espresso sulla conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, parere favorevole; la Regione Sardegna ha espresso parere negativo, salvo l'accoglimento dei propri emendamenti.

Alcune di tali proposte emendative (non accolte) riguardavano proprio le disposizioni qui impugnate.

Come già evidenziato, il richiamato decreto-legge, come modificato dalla legge di conversione, disciplina dettagliatamente vari aspetti delle materie concernenti i diritti demaniali e patrimoniali relativi alle miniere, cave e saline con particolare riferimento a ciò che concerne l'industria e il commercio, oltre che l'organizzazione amministrativa regionale, materie per le quali la regione ricorrente è titolare di competenze legislative ed amministrative di tipo primario (ed esclusivo) e concorrente.

Ai fini del presente ricorso viene innanzitutto in evidenza:

l'art. 1 (Obiettivi generali e principi) con il quale si vogliono imporre criteri (*rectius* competenze) uniformi che detronizzano l'autonomia e le competenze legislative e amministrative della regione autonoma su materie che da sempre ha disciplinato e organizzato. Si impugna il secondo comma: «... 2. In ragione del preminente interesse nazionale nell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche di cui al comma 1 e considerata la necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252, le disposizioni di cui al presente decreto stabiliscono criteri uniformi per assicurare la tempestiva e efficace realizzazione dei progetti di cui all'art. 2.

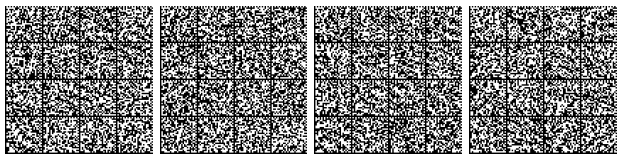
3. Le disposizioni del presente decreto si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.».

Preliminarmente, deve rilevarsi che il terzo comma dell'art. 1 del decreto-legge evoca e sancisce solo formalmente il rispetto delle disposizioni degli statuti speciali e delle norme di attuazione, non legiferando, poi, alcuna specifica previsione che consenta di verificare l'asserita compatibilità delle disposizioni del decreto con la speciale autonomia della Regione Sardegna e con le potestà legislative e amministrative che alla stessa competono in forza dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione;

l'art. 2 detta le disposizioni per il riconoscimento dei progetti strategici stabilendo che il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (organo di esclusiva composizione e nomina statale) — come integrato da altri organi ministeriali, sentite le regioni, e quindi con parere non vincolante delle regioni — si pronuncia sulla sussistenza di eventuali motivi ostativi alla concessione dello *status* di progetto strategico concernenti l'estrazione, oltre che la trasformazione o il riciclaggio, delle materie prime strategiche insite nel territorio della Regione Sardegna. Sono impugnati i seguenti commi: «1. Quando è presentata presso la Commissione europea una domanda di riconoscimento del carattere strategico di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio delle materie prime strategiche, da attuare sul territorio nazionale, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) di cui all'art. 57-*bis* [«2. Il CITE è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica ovvero, qualora si tratti di materia concernente la politica industriale, il Ministro delle imprese e del made in Italy. Il comitato è composto dai Ministri dell'ambiente e della sicurezza energetica, delle imprese e del made in Italy, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali e dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. Alle riunioni del comitato partecipano, altresì, gli altri Ministri, o loro delegati, aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno. 2-*bis*. Il CITE, sentite le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano interessate, approva il Programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche e ha il compito di pronunciarsi sulla richiesta di valutazione, presentata dalla Commissione europea ai sensi del regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, dello *status* di progetto strategico relativo alla estrazione, trasformazione o riciclo delle materie prime critiche strategiche da attuarsi sul territorio nazionale.»] del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, integrato dal Ministro della difesa, dall'autorità delegata di cui all'art. 3 della legge 3 agosto 2007, n. 124, ove istituita, e dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, si pronuncia, ai sensi dell'art. 7, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla sussistenza di eventuali motivi ostativi entro sessanta giorni dalla trasmissione del progetto da parte della Commissione europea.

2. Nel caso di progetti sulla terraferma, la determinazione del CITE è adottata sentita la regione interessata. ...»;

l'art. 3 (Punto unico nazionale di contatto e termini massimi per il rilascio dei titoli abilitativi all'estrazione di materie prime critiche strategiche) attribuisce al Punto unico nazionale di contatto, incardinato e impersonato da organi di esclusiva nomina statale, la competenza a rilasciare ogni titolo abilitativo alla realizzazione di progetti strategici di estrazione di materie prime critiche strategiche insite nella Regione Sardegna, senza neppure sentire e/o coinvolgere attivamente, in alcun modo, le altre amministrazioni competenti, compresa la ricorrente regione. Il punto unico nazionale di contatto è competente, in via esclusiva, sentite le altre amministrazioni competenti, a verificare la completezza dell'istanza e ad assegnare al proponente un termine per le eventuali integrazioni, specificando le informazioni necessarie.



Nello specifico, si impugnano i seguenti commi: «1. Per il rilascio di ogni titolo abilitativo alla realizzazione di progetti strategici di estrazione di materie prime critiche strategiche è istituito un punto unico di contatto presso la Direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

2. L'istanza per il rilascio di ogni titolo abilitativo all'estrazione di materie prime critiche strategiche è presentata al punto unico di contatto di cui al comma 1. Entro dieci giorni dalla data di ricezione dell'istanza, il punto unico di contatto trasmette la stessa al Comitato tecnico di cui all'art. 6.

3. Entro trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, il punto unico di contatto, sentite le altre amministrazioni competenti, verifica la completezza dell'istanza medesima o assegna al proponente un termine, comunque non superiore a trenta giorni, per le eventuali integrazioni, specificando le informazioni necessarie. Entro quindici giorni dalla data di ricezione delle integrazioni, il punto unico di contatto, sentite le altre amministrazioni interessate, ha la facoltà di richiedere integrazioni al proponente ai sensi dell'art. 11, paragrafo 6, primo comma, secondo periodo, del regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, assegnando al medesimo un termine non superiore a quindici giorni. Dalla data di effettuazione delle verifiche di completezza prende avvio il procedimento di rilascio dei titoli abilitativi, che non supera i diciotto mesi.

8. I titoli abilitativi alla realizzazione di progetti di estrazione mineraria nei fondali marini sono rilasciati tenuto conto dell'aggiornamento della carta mineraria ai sensi dell'art. 10 e a condizione che siano valutati gli effetti dell'estrazione mineraria sull'ambiente marino, sulla biodiversità, sulla sicurezza della navigazione e sulle attività umane insistenti sui fondali medesimi;

l'art. 4 (Punto unico nazionale di contatto e termini massimi per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti di riciclaggio di materie prime critiche strategiche) attribuisce al Punto unico nazionale di contatto, incardinato e impersonato da organi di esclusiva nomina statale, la competenza al rilascio delle autorizzazioni per l'estrazione e il riciclaggio di materie critiche strategiche insite nella Regione Sardegna. L'istruttoria dell'istanza viene gestita e implementata dal neo istituito organo statale sentite le altre amministrazioni competenti.

Si impugnano i seguenti commi: «1. Per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio aventi a oggetto il riciclaggio, ai sensi dell'art. 2, numeri 8) e 10), del regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, delle materie prime critiche strategiche, è istituito un punto unico di contatto presso la Direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

3. Entro trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, il punto unico di contatto, sentite le altre amministrazioni competenti, verifica la completezza dell'istanza medesima o assegna al proponente un termine, comunque non superiore a trenta giorni, per le eventuali integrazioni, specificando le informazioni necessarie. Entro quindici giorni dalla data di ricezione delle integrazioni, il punto unico di contatto, sentite le altre amministrazioni interessate, ha la facoltà di richiedere integrazioni al proponente ai sensi dell'art. 11, paragrafo 6, primo comma, secondo periodo, del regolamento (UE) 2024/1252, assegnando al medesimo un termine non superiore a quindici giorni. Dalla data di effettuazione delle verifiche di completezza prende avvio il procedimento di rilascio dei titoli abilitativi, la cui durata massima non supera i dieci mesi. … 6. Fermo restando quanto previsto dall'art. 5, le disposizioni del presente articolo si applicano anche quando nel medesimo progetto strategico è compresa, oltre all'attività di estrazione o riciclaggio, anche quella della trasformazione. …»;

l'art. 5 (Punto unico nazionale di contatto e termini massimi per il rilascio delle autorizzazioni ai progetti strategici che prevedono la trasformazione di materie prime critiche strategiche) attribuisce la competenza al rilascio dell'autorizzazione unica inerente progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche insite nella Regione autonoma della Sardegna alla Direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy, titolare del relativo procedimento amministrativo. La menzionata Direzione generale convoca la conferenza di servizi e adotta il provvedimento finale ai sensi dell'art. 13, comma 6 del decreto-legge n. 104/2023, convertito con legge n. 136/2023, sentito il presidente della giunta regionale interessata.

Si impugnano i seguenti commi: «1. L'Unità di missione attrazione e sblocco investimenti di cui all'art. 30 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, è individuata quale punto unico di contatto per i progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche. L'istanza per l'autorizzazione è presentata al punto unico di contatto, che, ricevuta l'istanza del proponente per il rilascio di ogni titolo abilitativo, trasmette la stessa, entro dieci giorni, al comitato tecnico di cui all'art. 6 e alla competente Direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy. 2. L'autorizzazione unica è rilasciata dalla competente Direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy entro un termine che non supera i dieci mesi. Gli atti amministrativi necessari alla realizzazione del progetto strategico sono rilasciati nell'ambito di un procedimento unico. Nell'autorizzazione unica confluiscono tutti gli atti di concessione, autorizzazione, assenso, intesa, parere e nulla osta, comunque denominati, previsti dalla vigente legislazione in relazione alle opere da eseguire per la realizzazione del progetto e alle attività da intraprendere. L'autorizzazione è rilasciata in esito ad apposita conferenza di servizi, convo-

cata in applicazione degli articoli 14-*bis* e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Alla conferenza di servizi sono convocate tutte le amministrazioni competenti, ivi comprese quelle per la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute e della pubblica incolumità dei cittadini. Si applica l'art. 13, comma 6 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136 ...»;

l'art. 6 (Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche) dispone che il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, integrato ai sensi dell'art. 2, comma 1, approva i Piano nazionale delle materie prime critiche, predisposto dal comitato tecnico, senza coinvolgere nella procedura le regioni in particolare quelle che hanno competenza primaria sulle materie oggetto di pianificazione. Si impugna il comma secondo: «2. Il Comitato tecnico predispone e sottopone, ogni tre anni, all'approvazione del CITE, integrato ai sensi dell'art. 2, comma 1, un Piano nazionale delle materie prime critiche, in cui sono indicati, in modo organico, le azioni da intraprendere e le fonti di finanziamento disponibili nonché gli obiettivi attesi anche alla luce delle funzioni di cui al comma 3»;

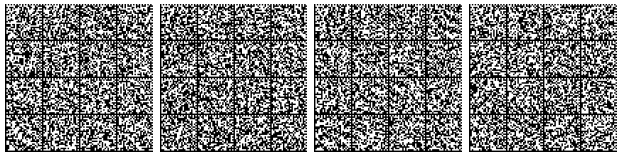
l'art. 7 (Misure per accelerare e semplificare la ricerca di materie prime critiche) prevede che il permesso di ricerca di materie prime critiche da svolgere nel territorio della Regione autonoma della Sardegna è comunicato, esclusivamente, al punto unico di contatto di cui all'art. 3 al fine di far decorrere il termine per l'inizio delle attività; oggetto di impugnazione è il secondo comma: «2. Il permesso di ricerca è comunicato al punto unico di contatto di cui all'art. 3, che provvede a darne comunicazione al comitato tecnico di cui all'art. 6. L'attività di ricerca non può essere iniziata se non decorsi trenta giorni dalla comunicazione. Le funzioni di vigilanza e di controllo sui progetti di ricerca di cui al comma 1 e sul rispetto dei requisiti ivi previsti sono svolte dagli enti territoriali competenti in materia di attività estrattive, dall'ISPRA e dalla Sovrintendenza territorialmente competente, ciascuno per i profili di rispettiva competenza. Nel caso di accertate irregolarità e inosservanze relative alla modalità di cui al comma 1, i predetti enti dispongono l'interruzione del permesso di ricerca e provvedono a segnalare al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e al Ministero delle imprese e del made in Italy l'adozione del provvedimento di decadenza del permesso di ricerca di cui al medesimo comma 1.»;

l'art. 10 (Programma nazionale di esplorazione), nella parte in cui demanda alla sola competenza del CITE l'approvazione del Programma nazionale di esplorazione elaborato dall'ISPRA. Si impugna il comma 6: «Il CITE approva il Programma»;

l'art. 15 (Misure di coordinamento) riafferma con la modifica apportata all'art. 57-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 che il CITE, sentite le regioni e le province autonome, si esprime sullo dello *status* di progetto strategico relativo alla estrazione, trasformazione o riciclo delle materie prime critiche strategiche da attuarsi sul territorio nazionale, ivi compreso il territorio della Regione autonoma della Sardegna e approva il Programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche senza coordinarsi con la ricorrente regione: «1. All'art. 57-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni: ... *b)* dopo il comma 2, è inserito il seguente: "2-*bis*. Il CITE, sentite le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano interessate, approva il Programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche e ha il compito di pronunciarsi sulla richiesta di valutazione, presentata dalla Commissione europea ai sensi del regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, dello *status* di progetto strategico relativo alla estrazione, trasformazione o riciclo delle materie prime critiche strategiche da attuarsi sul territorio nazionale."».

Il regolamento n. 2024/1252/UE all'art. 2 definisce l'attività di «estrazione» quale «l'estrazione di minerali di interesse economico, minerali e prodotti vegetali dalla loro fonte originaria come prodotto principale o sottoprodotto, compresa l'estrazione da mineralizzazioni nel sottosuolo, da minerali nell'acqua e sott'acqua, e dalle salamoie e dagli alberi» (n. 4); l'attività di «riciclaggio» «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento» (n. 10); l'attività di «trasformazione»: «tutti i processi fisici, chimici e biologici coinvolti nella trasformazione di una materia prima da minerali di interesse economico, minerali, prodotti vegetali o rifiuti in metalli puri, leghe o altre forme economicamente utilizzabili, compresi, l'arricchimento, la separazione, la fusione e la raffinazione, ad esclusione della lavorazione dei metalli e dell'ulteriore trasformazione in beni intermedi e finali» (n. 8). Per «progetto relativo alle materie prime critiche» la norma comunitaria si riferisce a «qualsiasi impianto pianificato o espansione significativa pianificata o riconversione di un impianto esistente attivo nell'estrazione, nella trasformazione o nel riciclaggio di materie prime critiche» (n. 14).

La ricorrente osserva che, sulle materie sopra individuate di estrazione, riciclaggio e trasformazione, ha già esercitato le potestà statutarie ad essa attribuite, regolamentando dettagliatamente l'esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali relativi a miniere, cave, saline, acque minerali e termali, per le quali ha competenza primaria (art. 3 - Statuto speciale), oltre ad avere disposto anche sull'esercizio industriale delle miniere, cave e saline, per le quali ha competenza concorrente (art. 4 - Statuto speciale).



All'Assessorato dell'industria, Direzione generale dell'industria - Servizio attività estrattive e recupero ambientale, sono, infatti, attribuite le funzioni e competenze relative: — alla programmazione, pianificazione, monitoraggio e controllo dell'attività estrattiva di cava e miniera attraverso strumenti (proposte normative e tecniche, analisi e studi per la redazione di piani, programmi e linee guida) atti a regolarne l'esercizio; — al rilascio di concessioni minerarie, permessi di ricerca e coltivazione, autorizzazioni di indagine per sostanze minerarie solide, acque minerarie e saline, giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi; — al rilascio di autorizzazioni per l'esercizio delle attività di cava; — alle funzioni ispettive e di Polizia mineraria, verifiche sull'applicazione delle norme per la tutela e la salute dei lavoratori nelle industrie estrattive; — alla tenuta e aggiornamento del catasto cave e dell'atlante titoli minerari; — alla analisi e gestione delle problematiche inerenti alla ricerca mineraria, geofisica e geologica.

Le richiamate funzioni amministrative sono esercitate nell'ambito di una cornice normativa statale (regio decreto n. 1443 del 27 luglio 1927 - Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere; decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128 - Norme di polizia mineraria e di cava; legge 6 ottobre 1982, n. 752 - Norme per l'attuazione delle politiche minerarie; legge 30 luglio 1990, n. 221 - Nuove norme per l'attuazione della politica mineraria; legge 23 giugno 1993, n. 204 - Interventi urgenti a sostegno del settore minerario in Sardegna; decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 382 - Disciplina dei procedimenti di conferimento dei permessi di ricerca e di concessioni di coltivazione di giacimenti minerari d'interesse nazionale e d'interesse locale; decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624 - Attuazione delle direttive 92/91/CEE relativa alla sicurezza e salute dei lavoratori nelle industrie estrattive per trivellazione e 92/104/CEE relativa alla sicurezza e salute dei lavoratori nelle industrie estrattive a cielo aperto e sotterranee; decreto legislativo n. 81/2008 - Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) integrata, modellata e dettagliata dalla normativa regionale: legge regionale 7 maggio 1957, n. 15 - Norme integrative al regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, sulla disciplina dell'attività mineraria; legge regionale 19 dicembre 1959, n. 20 - Disciplina dell'indagine, ricerca e coltivazione degli idrocarburi; la legge regionale 10 febbraio 1978, n. 4 - Raccolta di reperti interessanti la conoscenza geologica del sottosuolo; legge regionale 7 giugno 1989, n. 30 e successive modificazioni - Disciplina delle attività di cava; la legge regionale 11 giugno 1990, n. 16 - Adeguamento della struttura amministrativa regionale per l'esercizio delle funzioni in materia di miniere, cave e saline; legge regionale 9 agosto 2002, n. 15, art. 8 - Concessioni minerarie e autorizzazioni di cava; legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 - Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali, in particolare il Capo IV dispone su miniere e risorse geotermiche.

Le competenze legislative e amministrative della Regione autonoma della Sardegna sulle suddette materie sono state pacificamente riconosciute e dettagliatamente conferite alla medesima regione (in ottemperanza ed armonia alle prescrizioni statutarie) dalla stessa legislazione statale, perlomeno, fino all'emanazione delle disposizioni oggetto del presente ricorso.

La Regione autonoma della Sardegna, pertanto, impugna le sopra trascritte disposizioni del decreto-legge n. 84 del 2024, nel testo approvato dalla legge di conversione n. 115 del 2024, poiché illegittime e adottate in violazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla ricorrente, che ne chiede la declaratoria di illegittimità in *parte qua* per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; dell'art. 2, commi 1 e 2; e 15, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 84/2024, come modificati in sede di conversione dalla legge n. 115/2024 per violazione degli articoli 3, lettere a), h) e m); 4, lettera a); 6; 14; 46 e 54 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante «statuto speciale per la Sardegna»; violazione degli articoli 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere b) e c); 37, commi 1 e 2, lettera d), e 48 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); violazione degli articoli 5; 114; 116; 117, commi 1, 3, 4 e 5; 118; 120, comma 2 della Costituzione anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; degli articoli 6, comma 1, e 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 e degli articoli 36, comma 2; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge del 24 dicembre 2012, n. 234. Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Come sopra rilevato in sede di esposizione delle norme impugnate, l'art. 1, al secondo comma, sancisce che «considerata la necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252, le disposizioni di cui al presente decreto stabiliscono criteri uniformi per assicurare la tempestiva e efficace realizzazione dei progetti di cui all'art. 2».

La Regione Sardegna non contesta né la finalità del raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento, né la possibilità per lo Stato di stabilire dei criteri/principi che accelerino la prassi amministrativa.

Ciò che si contesta in questa sede è il disconoscimento dell'autonomia regionale che si realizza attraverso la previsione di criptiche competenze uniformi che fanno traslare importanti poteri legislativi e amministrativi, di tipo decisionale e procedimentale, dalla Regione autonoma allo Stato, in forza di una legge ordinaria con la quale si pretende di effettuare un'arbitraria modificazione del sistema statutario (in violazione dell'art. 54 statuto speciale).

L'art. 2 del convertito decreto-legge n. 84/2024 — come pure l'art. 15, comma 1, lettera *b)* —, in particolare, prevede che il Comitato interministeriale per la transizione ecologica si pronunci sulla sussistenza di eventuali motivi ostativi al riconoscimento del carattere strategico di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio delle materie prime strategiche insite nel territorio della Regione autonoma della Sardegna, senza consentire all'ente autonomo — deputato ad esercitare tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nei diritti demaniali e patrimoniali relativi alle miniere, cave e saline (combinato disposto articoli 3 statuto speciale e 48 del decreto del Presidente della Repubblica n. 348/1979) — di influenzare e fornire un apporto significativo e decisivo ad una siffatta decisione.

Le disposizioni impugnate, sul falso presupposto di dettare criteri (*rectius* competenze) uniformi per la realizzazione dei progetti di estrazione delle materie prime strategiche afferenti alla Regione autonoma della Sardegna, così come nell'avocare all'esclusiva competenza statale la prerogativa di rilevare motivi di opposizione alla concessione dello *status* di progetto strategico inerente alla Regione Sardegna — a cui sarebbe riconosciuta la sola possibilità di esprimere un parere non vincolante —, ridimensionano a un ruolo meramente accessorio l'apporto decisionale della regione ricorrente la quale non viene trattata alla stregua di un ente autonomo dotato di importantissime attribuzioni statutarie nella materia *de quo*.

Di fatto, la Regione autonoma della Sardegna viene relegata al ruolo di mero organo decentrato dello Stato, al quale possono essere impartite (ma meglio sarebbe dire imposte) delle direttive e che conseguentemente deve essere sottoposto ad un controllo per quanto concerne l'adempimento delle stesse.

Non si contesta che lo Stato possa delineare dei principi uniformi su tutto il territorio nazionale entro i quali la regione debba operare, ma all'interno di quei principi deve essere mantenuta e salvaguardata la possibilità di esercitare le potestà legislative e amministrative conferitele dallo statuto.

Il contenuto delle disposizioni impugnate dettano una disciplina oltremodo invasiva in una materia, quale quella in argomento, di stretta competenza legislativa e amministrativa della Regione Sardegna, sancendo illegittimamente che l'autorità regionale si venga a trovare, nell'esercizio delle sue attribuzioni, in una condizione di subordinazione e strumentalità palesemente lesiva delle proprie prerogative.

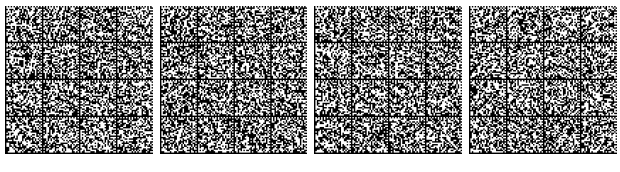
Subordinazione e strumentalità palesata, ancor più, dall'inserimento nell'ordinamento amministrativo della regione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica, quale organo legittimato a decidere, in via esclusiva, sull'esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della regione relativi alle miniere, cave e saline, oltre che a imporre direttive su come esercitare e organizzare i menzionati diritti, e finanche a pretendere di controllarne l'esecuzione.

Si censura, pertanto, che è illegittimamente invaso il campo delle attribuzioni riservate al legislatore regionale dallo Statuto speciale per la Sardegna, ai sensi dell'art. 3, lettera *a)* («ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione») nella sua combinazione con la lettera *m)* ed *h)* dello stesso articolo («esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali relativi alle miniere, cave e saline»; «acque minerali e termali»), e con la lettera *a)* dell'art. 4 (che concerne in genere l'«Industria e commercio»), oltre che ai sensi dell'art. 6 che sulla materia mineraria, come in genere in materia di industria e commercio, sancisce la competenza legislativa e amministrativa propria della regione sarda.

Se è campo riservato all'esercizio dei poteri di legislazione della Regione Sardegna tutto ciò che attiene l'organizzazione e il funzionamento degli uffici per l'esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali delle miniere cave e saline, oltre a tutto ciò che attiene l'organizzazione e il funzionamento in materia di industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline, non possono sussistere dubbi che i criteri uniformi, dettagliatamente imposti dall'alto e finalizzati a modellare l'organizzazione e il funzionamento degli uffici nell'esercizio dei diritti minerari siano lesivi delle prerogative legislative e amministrative della regione ricorrente posto che, di fatto, dispongono una totale sostituzione della regione autonoma in quelle che sono sue prerogative e attribuzioni statutariamente.

Né alcun dubbio può sussistere, anche sotto il profilo della ragionevolezza e della leale collaborazione, che nell'ambito dei diritti demaniali e patrimoniali relativi alle miniere, cave e saline sia ricompresa la facoltà della Regione Sardegna di vagliare e delineare i motivi di opposizione allo *status* di progetto strategico da realizzarsi nel suo territorio.

Come rilevato nella parte in fatto della presente memoria, la regione ha già esercitato le riportate funzioni legislative sulle attività minerarie.



Fin dalla legge regionale n. 16/1990 il legislatore sardo ha istituito un ufficio — l'attuale servizio attività estrattive e recupero ambientale — per gestire le competenze conferite dallo statuto speciale: articoli 3, lettere *m)* e *h)*; 4, lettera *a)* e 6 per come specificati dal decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 («Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.») agli articoli 6 (La regione nelle materie di propria competenza svolge le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti delle Comunità europee); 8 (Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso della regione); 9 (Sono trasferite alla regione le funzioni amministrative ancora esercitate da organi centrali e periferici dello Stato nei confronti degli enti pubblici locali non territoriali operanti nelle materie di competenza regionale); 21 (Sono trasferite alla regione le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine ... *a)* la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili; *b)* la programmazione di interventi per la prevenzione ed il controllo dell'igiene del suolo e la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani industriali; *c)* la tutela dell'inquinamento atmosferico ed idrico di impianti termici ed industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari;); 37 (Le funzioni amministrative relative alla materia «industria» concernono in generale l'attività di ricerca, coltivazione, trasformazione ed elaborazione di materie prime destinate a produrre beni e servizi di consumo e strumentali, ivi comprese le fonti di energia. In particolare sono di competenza della regione: ... *d)* l'amministrazione del patrimonio minerario regionale e la disciplina dell'attività di ricerca, di rilevazione geo-mineraria di estrazione, trasformazione e commercializzazione dei minerali;); 48 (La regione esercita tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate agli articoli 3, lettere *h)* e *m)*, e 4, lettera *a)* dello statuto).

La legge regionale n. 30/1989 («Disciplina delle attività di cava»), ha disciplinato in modo dettagliato, «Nell'ambito delle competenze attribuite alla regione dagli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 - Statuto speciale per la Sardegna, ... le attività di ricerca e di coltivazione dei materiali la cui lavorazione appartiene, ai sensi delle vigenti norme in materia di sostanze minerali, alla categoria delle cave e delle torbiere, al fine di garantire l'ordinato utilizzo di tali risorse, lo sviluppo socio-economico ed il rispetto dei beni culturali ed ambientali.».

L'art. 8 della legge regionale n. 15/2002 incardina la competenza al rilascio dei permessi di ricerca, delle concessioni minerarie e delle autorizzazioni di cava in capo alla regione «previa intesa con il comune territorialmente competente espressa in conformità con la pianificazione urbanistica comunale o, in assenza di questa, previa delibera del consiglio comunale assunta con la maggioranza dei componenti assegnati. 1-*bis*. L'intesa deve essere espressa entro sessanta giorni dal ricevimento dell'istanza; trascorso tale termine il procedimento prescinde dall'intesa.».

E ancora all'art. 23 della legge regionale n. 9/2006 («Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali»), il legislatore regionale ha disciplinato la materia mineraria che comprende, con ogni evidenza, qualsivoglia progetto attinente le materie critiche e/o strategiche di cui al regolamento (UE) 2024/1252 ricadenti nel territorio regionale, disponendo che «la regione svolge le funzioni e i compiti amministrativi in materia di: *a)* programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo delle attività connesse alla ricerca e allo sfruttamento delle risorse di cave e miniere; *b)* concessione ed erogazione di ausili finanziari disposti ai sensi della legge regionale 29 novembre 2002, n. 22 (Disposizioni in materia di agevolazioni alle imprese); *c)* rilascio delle autorizzazioni d'indagine, dei permessi di ricerca e delle concessioni minerarie; rilascio dei permessi di ricerca e delle autorizzazioni per attività di cava; *d)* controllo della rispondenza dei lavori estrattivi al progetto approvato ed in particolare alle prescrizioni di natura tecnico-mineraria; *e)* svolgimento dei compiti di polizia mineraria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, al decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624 e al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 e *bis)* controllo, per le sole attività estrattive a cielo aperto e fatte salve le competenze dei comuni, della rispondenza dei lavori di riabilitazione ambientale al progetto approvato e i relativi poteri sanzionatori. 3. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, la regione articola la propria organizzazione valorizzando gli uffici, la sede e la documentazione tecnica e storica del Distretto minerario della Sardegna, trasferiti dallo Stato ai sensi del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234. Al fine di garantire l'integrità degli archivi e le testimonianze della attività mineraria industriale in Sardegna la giunta regionale procede alle necessarie intese con lo Stato.».

Con il presente ricorso si intende dedurre l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni del decreto-legge come convertito dalla legge n. 115/2024 che, sull'asserito (e pretestuoso) presupposto di dare attuazione al regolamento (UE) 2024/1252, hanno, sostanzialmente, esautorato le prerogative legislative e le correlate facoltà amministrative statutarie della Regione autonoma della Sardegna in materie in cui la stessa ricorrente, lo si ribadisce, ha potestà legislativa esclusiva, quali «*a)* ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione e stato giuridico ed economico del personale;»; «*h)* acque minerali e termali;»; «*m)* esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della regione relativi alle miniere, cave e saline;» (art. 3); e in materie in cui ha potestà legislativa concorrente, quali «*a)* industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline;» (art. 4).

Non occorre neppure soffermarsi a constatare che la palese e dichiarata «invasività», per «riappropriazione», non può di certo essere ovviata dalla mera previsione di una semplice consultazione («sentita») della regione, fine a se stessa.

Non è pensabile che le competenze legislative e amministrative attribuite dallo statuto speciale (articoli 3, 4, 6 e 14), come dettagliatamente specificate dalle relative norme di attuazione, possano relegarsi ad un mero parere improduttivo di qualsivoglia effetto sulle scelte statali che, palesemente, in spregio dell'autonomia costituzionalmente garantita alla regione (articoli 114 e 116), pongono le decisioni dell'ente autonomo alla stregua di quelle di ente strumentale dello Stato a cui imporre, in modo insindacabile, le proprie scelte.

Del decreto del Presidente della Repubblica n. 348 del 1979 («Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»), si sono già riportate le norme che conferiscono alla regione le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate agli articoli 3, lettere *h)* e *m)*, e 4, lettera *a)*, dello statuto, nondimeno lo stesso decreto del Presidente della Repubblica, all'art. 2, secondo comma, sancisce che «Lo Stato, nelle materie di competenza regionale concorrente indicate nel presente decreto, esercita la funzione di indirizzo e coordinamento nei limiti, nelle forme e con le modalità previste dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382.»; e l'art. 6 precisa che «La regione nelle materie di propria competenza svolge le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti delle Comunità europee ... Il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento dagli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei ministri, su parere della commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione, un congruo termine per provvedere. Qualora l'inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale.».

Sovvengono, a decretare l'illegittimità delle disposizioni impugnate, anche gli articoli 117, commi 3, 4 e 5, in combinato disposto con gli articoli 118 e 120, comma 2 della Costituzione per come procedimentalizzati dalla legge 5 giugno 2003, n. 131.

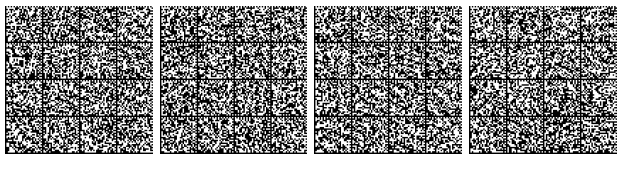
Invero, lo Stato si sostituisce all'amministrazione regionale nell'adottare i provvedimenti necessari, senza dovere prendere in considerazione le motivazioni del parere rilasciato dalla regione autonoma su materie su cui ha esclusiva competenza. Tanto più che l'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 84/2024 individua un termine di sessanta giorni dalla trasmissione del progetto da parte della Commissione europea, per esprimere i motivi ostativi, termine che, laddove pure si ritenesse non condivisibile la competenza esclusiva della regione a pronunciarsi, fisserebbe comunque le condizioni per addivenire ad una valutazione concordata e motivata della decisione inerente al riconoscimento dello *status* di progetto strategico; possibilità che, invece, è totalmente preclusa alla regione dalla legislazione impugnata.

Codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di specificare in cosa consiste il potere di coordinamento che può esercitare lo Stato sull'attività regionale quando questa vanti una competenza legislativa primaria, rilevando che non è precluso allo Stato di «determinare legislativamente il preminente interesse nazionale d'una o di più sostanze minerali. Né la regione potrebbe dolersi dei principi eventualmente limitativi della propria competenza in materia mineraria che derivassero dal mutamento della legislazione statale in relazione al diverso interesse nazionale che possono assumere determinati minerali: il rispetto di questi principi e di questi interessi è un limite statutario dell'autonomia regionale della Sardegna.

Ma altra cosa è determinare un adeguato coordinamento dell'attività regionale con quella statale in funzione di questi interessi in materia mineraria mercè norme di legge che diano preventiva certezza alle competenze amministrative della regione e dello Stato ed altra cosa è subordinare l'attività amministrativa regionale alle discrezionali direttive dell'amministrazione statale. Nel primo caso i principi dell'autonomia regionale sono rispettati e sono rispettate le competenze legislative ed amministrative della regione *ex* art. 3, lettera *m)* ed eventualmente *ex* art. 4, lettera *a)* e dell'art. 6. Difatti in tale ipotesi non soltanto sono possibili i controlli sulla legittimità costituzionale delle norme statali che eventualmente impongano un particolare coordinamento dell'attività amministrativa regionale con quella statale, ma la regione stessa di propria iniziativa potrebbe valersi del potere legislativo, che le compete in materia, per porsi le maggiori limitazioni o per assoggettarsi ai più severi controlli che fossero resi necessari dalla mutata legislazione statale, salvo si intende il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità di queste norme.

Invece l'assoggettamento della regione alle direttive del Ministero dell'industria, cioè agli ordini dell'amministrazione statale da stabilirsi caso per caso, costituisce indubbiamente una grave violazione non soltanto della competenza amministrativa della regione *ex* art. 6 in relazione all'art. 3, lettera *m)* e all'art. 4, lettera *a)*, ma degli stessi principi fondamentali dell'autonomia regionale.» (Corte costituzionale, sentenza, 26 gennaio 1957, n. 15).

La pronuncia si attaglia perfettamente all'ipotesi in esame. Ora, come allora, si adducono preminenti interessi nazionali — l'adeguamento tempestivo ed efficace del regolamento (UE) 2024/1252 — quale argomentazione sola e



sufficiente per far regredire la Regione Sardegna da soggetto autonomo — dotato di un proprio statuto, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione — a soggetto accessorio, subordinato e assoggettato alle direttive del CIPE che può sentire, senza ascoltare, l'opinione della regione, per poi disattenderla senza neppure dovere motivare.

Anche in tempi più recenti, l'adita ecc.ma Corte ha delimitato le competenze statali in materia di miniere e cave, oggetto della disciplina del regolamento n. 2024/1252/UE, disponendo: «La materia delle "cave e torbiere" è fra quelle attribuite alla potestà legislativa regionale dall'art. 117 della Costituzione e le correlative funzioni amministrative sono state interamente trasferite alle regioni a statuto ordinario, dapprima con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2, e poi con l'art. 62 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (*cfr*: da ultimo le sentenze n. 148 del 1993; n. 499 e n. 221 del 1988). Il legislatore statale, pertanto, in tale materia, può emanare solo norme di principio. In tal modo, la norma impugnata attribuisce al decreto delegato il potere di stabilire norme di dettaglio — e in parte le fissa essa stessa — ledendo attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.» (Corte costituzionale sentenza n. 308/1993; sulla competenza regionale, conformi 21 febbraio 2020, n. 31; 23 luglio 2018, n. 176).

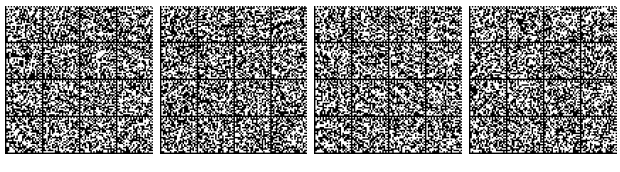
Sotto differente profilo, si richiama la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, che anche in recentissime pronunce ha rilevato che «Il principio di sussidiarietà, che consente l'avocazione a livello statale di competenze legislative proprie delle regioni, si interseca con quello di leale collaborazione, che impone allo Stato di valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate. Viene così enfatizzato il valore procedimentale della sussidiarietà, che trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo delle parti (sentenza n. 303 del 2003). In definitiva, qualora le regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente o residuale, non vengano adeguatamente coinvolte nel processo decisionale oggetto di attrazione in sussidiarietà, ovvero il loro apporto collaborativo risulti ingiustificatamente ridotto, ne consegue una lesione del principio di leale collaborazione e degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma della Costituzione (sentenza n. 246 del 2019). 5. Pertanto, la chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione. L'adeguatezza dello strumento collaborativo prescelto dal legislatore va valutata in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte (sentenze n. 6 del 2023 e n. 62 del 2005).» (Corte costituzionale, 29 febbraio 2024, n. 31).

In considerazione del richiamato principio, codesta ecc.ma Corte ha statuito che, in ipotesi di materie legislative riservate alla competenza concorrente e residuale della regione, l'acquisizione di un parere non vincolante della regione non è procedura rispettosa del principio di leale collaborazione.

II. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 84/2024, come modificati in sede di conversione dalla legge n. 115/2024 per violazione degli articoli 3, lettere a), h) e m), 4, lettera a), 6, 14, 46 e 54 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante «Statuto speciale per la Sardegna»; violazione degli articoli 1, 2, commi 2, 3, 6, 8, 9, 21, comma 2, lettere b) e c); 37, commi 1 e 2, lettera d), e 48 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); violazione degli articoli 5; 114; 116; 117, commi 1, 3, 4 e 5; 118; 120, comma 2 della Costituzione anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; degli articoli 6, comma 1, e 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 e degli articoli 36, comma 2; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge del 24 dicembre 2012, n. 234. Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Si è già rilevato che gli articoli 3, 4, 5 e 7 del convertito decreto-legge n. 84/2024, nel dare attuazione all'art. 9 del regolamento 2024/1252/UE, hanno attribuito al «punto unico di contatto presso la Direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.» la competenza del «rilascio di ogni titolo abilitativo alla realizzazione di progetti strategici di estrazione di materie prime critiche strategiche» (art. 3) e del «rilascio all'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio aventi a oggetto il riciclaggio, ai sensi dell'art. 2, numeri 8) [«8) "trasformazione"»] e 10) [«riciclaggio»] del regolamento (UE) 2024/1252, delle materie prime critiche strategiche» (art. 4).

Al rilascio dell'autorizzazione unica per «i progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche» (art. 5) è «competente [la] Direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy» che si interfaccia con il punto unico di contatto individuato presso l'Unità di missione attrazione e sblocco investimenti di cui all'art. 30 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91». Il comma 1-*bis* del menzionato art. 30 prevede che «Per le finalità di cui al comma 1 del presente articolo nonché per le finalità di cui all'art. 25 è istituita, presso il Ministero delle imprese e del made in Italy, la struttura denominata Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, cui sono assegnati due dirigenti di livello non generale. L'Unità di missione è coordinata dal dirigente di livello generale già individuato quale coordinatore della segreteria tecnica di cui all'art. 25, comma 2. L'Unità di missione è composta dal personale di cui all'art. 1, comma 446 della legge 29 dicembre 2022, n. 197».



L'art. 6 al secondo comma, conferisce al CIPE, «integrato dal Ministro della difesa, dall'autorità delegata ... ove istituita, e dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare», la competenza, ogni tre anni, all'approvazione del Piano nazionale delle materie prime critiche in cui sono indicati, in modo organico, le azioni da intraprendere e le fonti di finanziamento disponibili nonché gli obiettivi attesi. Il menzionato piano nazionale è, peraltro, predisposto dal comitato tecnico composto prevalentemente da rappresentanti di nomina statale.

L'art. 7, infine, al secondo comma, dispone l'avvio del permesso di ricerca relativo a materie prime strategiche previa comunicazione al «punto unico di contatto presso la Direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.» di cui all'art. 3, senza coinvolgere, né informare la regione ricorrente della procedura amministrativa di avvio delle attività di ricerca. Nondimeno, l'articolo dispone dell'ente regione quale soggetto privo di autonomia imponendo in capo alle strutture amministrative regionali oneri e attività di controllo e comunicazione.

Gli articoli 3 e 4 del convertito decreto-legge n. 84/2024 prevedono, altresì, che il punto unico di contatto ha un termine massimo di novanta giorni per effettuare la verifica di completezza dell'istanza, relegando, in tutto questo arco temporale, le competenze della ricorrente regione alla mera espressione di un parere non vincolante: il punto unico di contatto, «sentite le altre amministrazioni competenti, verifica la completezza dell'istanza medesima ...».

«Dalla data di effettuazione delle verifiche di completezza prende avvio il procedimento di rilascio dei titoli abilitativi, la cui durata massima non supera i dieci mesi.». Nella menzionata procedura di rilascio dei titoli abilitativi, invece, la regione interessata, non solo non viene coinvolta ma, invero, neppure viene contemplata.

L'art. 5 dispone che l'autorizzazione unica è rilasciata dalla Direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy entro un termine che non supera dieci mesi. L'articolo attribuisce al Ministero le competenze del comma 6 dell'art. 13 del decreto-legge n. 104/2023, senza recepire anche i commi 1, 2 e 3 dello stesso articolo, che con ogni evidenza avrebbero garantito una leale collaborazione tra Stato e regione nella fase di attuazione ed esecuzione del regolamento n. 2024/1252/UE: «1. Il Consiglio dei ministri può con propria deliberazione, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, dichiarare il preminente interesse strategico nazionale di grandi programmi d'investimento esteri sul territorio italiano, che richiedono, per la loro realizzazione, procedimenti amministrativi integrati e coordinati di enti locali, regioni, province autonome, amministrazioni statali e altri enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura. 2. Per grandi programmi d'investimento esteri si intendono programmi di investimento diretto sul territorio italiano dal valore complessivo non inferiore all'importo di un miliardo di euro. 3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è nominato, d'intesa con il presidente della regione territorialmente interessata, un commissario straordinario di governo per assicurare il coordinamento e l'azione amministrativa necessari per la tempestiva ed efficace realizzazione del programma d'investimento individuato e dichiarato di preminente interesse strategico ai sensi del comma 1».

Le argomentazioni profuse nel primo motivo di ricorso sull'eccepita illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 15, devono ritenersi estese anche agli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 10 del decreto-legge n. 84/2024, nel testo convertito con la legge n. 115/2024.

Anche in detti articoli, il legislatore statale, sull'asserita (e pretestuosa) necessità di dare esecuzione al regolamento 2024/1252/UE, ha scardinato l'assetto costituzionale delle competenze, legislative e amministrative, delineate dallo statuto speciale per la Regione Sardegna, dalla Costituzione, dalle relative norme di attuazione e, finanche, dal diritto comunitario per come enucleato dallo stesso regolamento (a cui si vorrebbe dare esecuzione) che funge da norma interposta atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della norma statale all'art. 117, comma 1 della Costituzione.

Gli articoli impugnati con il presente motivo incidono direttamente nel campo delle attribuzioni (legislative *e)* amministrative riservate alla regione dall'art. 6, in connessione con gli articoli 3 e 4 dello statuto speciale, esautorando l'autonomia regionale del suo potere esecutivo in relazione all'esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali sulle miniere, potere che viene trasferito in toto ad un organo dello Stato.

Si rammenta, tra l'altro, che l'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 348/1979 dispone espressamente che «Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso della regione. La regione determina i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale ... secondo le modalità indicate nella propria legislazione.».

Al fine della menzionata programmazione, la regione, ai sensi dell'art. 22 della legge regionale n. 15/1957, ha istituito il pubblico registro dei titoli minerari dove sono riportati tutti i provvedimenti dei titoli esistenti e dove vengono verificate le aree libere per le quali possono essere presentate nuove istanze.

Consegue che gli articoli 6, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b)* del decreto-legge n. 84/2024 — nella parte in cui conferiscono al CIPE l'approvazione del Programma nazionale di esplorazione, «sentite» le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano interessate — sono palesemente lesivi delle competenze conferite alla

regione ricorrente dall'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 348/1979, oltre che dalle altre norme che attribuiscono alla ricorrente regione la competenza esclusiva sull'estrazione, riciclaggio e trasformazione delle materie minerarie e relativa industrializzazione.

Si è già rilevato come la regione abbia esercitato in materia estrattiva le proprie potestà legislative e amministrative, le stesse facoltà sono state sviluppate in materia di riciclaggio con l'art. 36 della legge regionale n. 30/1989 nel quale si dispone il rilascio di apposita autorizzazione da parte delle strutture amministrative regionali facenti capo all'Assessorato dell'industria.

Il decreto legislativo n. 117/2008 («Attuazione della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE»), peraltro, all'art. 7, disciplina già la procedura delle autorizzazioni all'attività di riciclo e trasformazione dei rifiuti di estrazione, individuando quale soggetto deputato al rilascio «l'autorità competente» che l'art. 3, comma 1, lettera *gg)* del decreto legislativo n. 117/2008 identifica nel «l'autorità definita dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e dagli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, e secondo il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dalle singole leggi regionali sulle attività estrattive;». Detta disciplina, ai sensi del decreto legislativo n. 234/2001, si applica anche alla regione e agli enti locali della Regione Sardegna, senza pregiudizio dei conferimenti già disposti con precedenti norme di attuazione.

L'autorizzazione di cui al citato art. 7 è rilasciata mediante apposita conferenza di servizi, le cui tempistiche sono, in assenza di una differente disciplina, pacificamente scandite dalla legge n. 241/1990.

Invero, l'effetto maggiormente rilevante delle norme impugnate del decreto-legge e della conseguente legge di conversione è l'arbitraria e comunque ingiustificata modificazione del sistema di attribuzioni e prerogative fissate dallo statuto sardo e dalla Costituzione a vantaggio della Regione Sardegna; e ciò pare ancor più grave ove si consideri che la disciplina dettata dal decreto-legge n. 84/2024 non persegue l'obiettivo di semplificazione.

Le procedure di autorizzazione ipotizzate dall'impugnato decreto-legge, di nebulosa implementazione, si sovrappongono a quelle già esistenti e non accelerano l'avvio e conclusione dei procedimenti autorizzatori dei progetti strategici, ma semmai li rallentano.

Sarebbe stato sufficiente l'applicazione dei procedimenti amministrativi già esistenti e sperimentati dalle competenti autorità (regionali), demandando al punto unico strategico la funzione di facilitare e coordinare la procedura di rilascio delle autorizzazioni, ovvero l'istituzione o designazione di più punti di contatto unici a livello locale, regionale o nazionale — come previsto dal regolamento n. 2024/1252/UE — per garantire il rispetto degli impegni di addivenire, con straordinaria necessità e urgenza, alla rapida implementazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio e trasformazione delle materie prime critiche.

Sotto differente profilo, le norme impugnate sono adottate in violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione poiché nell'esercizio della propria potestà legislativa lo Stato non ha rispettato né la Costituzione, né i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Nel caso in esame, infatti, il regolamento n. 2024/1252/UE, direttamente applicabile, funge da norma interposta e integra il parametro per la valutazione di conformità della normativa statale all'art. 117, primo comma della Costituzione.

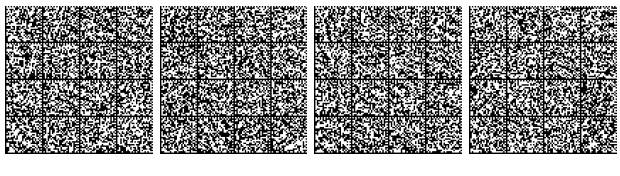
Ebbene, come rilevato nella parte in fatto, il regolamento 2024/1252/UE non dispone di annientare le autonomie locali costituzionalmente istituite negli Stati membri per garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche. Né sarebbe fattibile che un regolamento comunitario disponga in violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Invero, il regolamento n. 2024/1252/UE, che soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità, sancisce dei principi e delinea una procedura di rilascio delle autorizzazioni ossequiosa del sistema di riparto delle competenze nazionali e regionali costituzionalmente istituite.

Da una semplice lettura del regolamento è possibile rilevare sia l'inesistenza di esigenze di «chiamata in sussidiarietà», sia l'inesistenza di tempistiche particolarmente stringenti nel rilascio delle autorizzazioni dei progetti strategici.

L'applicazione dei procedimenti amministrativi (disciplinati dal regio decreto n. 1443/1927; dalla legge regionale n. 30/1989; dal decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1994 in combinato disposto con la legge n. 241/1990 e decreto legislativo n. 152/2006), già in essere nell'ordinamento regionale, non avrebbero pertanto ostacolato l'adempimento delle tempistiche regolamentari, per come prescritte dall'impugnata legge n. 115/2024.

Le contestazioni della regione ricorrente non si rivolgono alla possibilità di ridurre ulteriormente qualsivoglia termine di conclusione del procedimento di rilascio delle autorizzazioni inerenti ai progetti strategici, quanto, piuttosto,



alla destituzione della Regione Sardegna dai poteri (non solo legislativi ma pure) amministrativi decisionali che le competono e che esercita in modo consolidato.

Le esposte considerazioni possono desumersi dalle seguenti disposizioni del regolamento 2024/1252/UE.

L'art. 2, al paragrafo 1, n. 20, definisce il «programma nazionale» quale «un programma nazionale o un insieme di programmi che copre l'intero territorio, elaborato e adottato dalle competenti autorità nazionali o regionali».

Si è già richiamato il considerando 29 in cui è chiaramente previsto che «In funzione della loro organizzazione interna, gli Stati membri dovrebbero poter decidere se istituire o designare i propri punti di contatto unici a livello locale, regionale o nazionale, o a qualsiasi altro livello amministrativo pertinente. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero poter istituire o designare, al livello amministrativo da essi scelto, punti di contatto unici diversi che si concentrino esclusivamente su progetti relativi alle materie prime critiche riguardanti una fase specifica della catena del valore, vale a dire l'estrazione, la trasformazione o il riciclaggio.».

Il considerando 35 costituisce un'esortazione agli Stati membri affinché evitino «I conflitti nell'uso del territorio [che] possono creare ostacoli alla realizzazione dei progetti relativi alle materie prime critiche. Piani ben progettati, compresi piani territoriali e di zonizzazione, che tengano conto della possibilità di attuare progetti relativi a materie prime critiche e di cui siano valutati i potenziali impatti ambientali, possono contribuire a contemperare beni e interessi pubblici, riducendo il rischio di conflitti e accelerando la realizzazione sostenibile di progetti relativi alle materie prime critiche nell'Unione. ...».

E ancora, l'art. 12, al paragrafo 2, raccomanda che «Al fine di assicurare una gestione efficiente della procedura di autorizzazione relativa ai progetti strategici dell'Unione, i promotori dei progetti e tutte le autorità interessate assicurano che tale procedura si svolga nel modo più rapido possibile in conformità del diritto dell'Unione e al diritto nazionale.»; mentre l'art. 13 prevede — ritenendo soggetti attivi della procedura di rilascio delle autorizzazioni tutti i livelli territoriali e organizzativi dello Stato membro — che «Le autorità nazionali, regionali e locali responsabili della preparazione dei piani, compresi i piani di zonizzazione, i piani territoriali e i piani di utilizzo del territorio valutano la possibilità di includere in tali piani, ove opportuno, disposizioni per l'elaborazione di progetti relativi alle materie prime critiche. Nel valutare di includere tali disposizioni, la priorità è attribuita alle superfici artificiali ed edificate, ai siti industriali, alle aree dismesse e alle miniere attive o abbandonate, incluse, se del caso, mineralizzazioni identificate.».

L'art. 7 richiede, tra i punti che il progetto deve sviluppare in fase di istanza, la previsione di misure intese a facilitare l'accettabilità sociale, a facilitare il coinvolgimento significativo e la partecipazione delle comunità interessate; a creare canali di comunicazione ricorrenti con le comunità e le organizzazioni locali, finanche a prevedere, delle misure intese a una consultazione costruttiva dei popoli indigeni interessata sulla prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti negativi sui diritti dei popoli indigeni.

Infine, passando ad esaminare l'art. 9 del regolamento, che disciplina il Punto di contatto unico, nello stesso si legge: «1. Entro il 24 febbraio 2025 gli Stati membri istituiscono o designano una o più autorità quali punti di contatto unici. Qualora uno Stato membro istituisca o designi più punti di contatto unici, esso garantisce che vi sia un solo punto di contatto unico per livello amministrativo pertinente e per fase della catena del valore delle materie prime critiche. 2. Qualora uno Stato membro istituisca o designi più punti di contatto unici a norma del paragrafo 1 del presente articolo, gli Stati membri forniscono un sito web semplice e accessibile in cui tutti i punti di contatto unici, incluso il loro indirizzo e i mezzi di comunicazione elettronici, sono chiaramente elencati e categorizzati per livello amministrativo pertinente come pure per fase della catena del valore delle materie prime critiche. Il sito web può contenere anche contenuti forniti in conformità dell'art. 18. 3. I punti di contatto unici istituiti o designati a norma del paragrafo 1 del presente articolo (punti di contatto unici) sono incaricati di facilitare e coordinare la procedura di rilascio delle autorizzazioni per i progetti relativi a materie prime critiche e di fornire informazioni sugli elementi di cui all'art. 18, incluse informazioni su quando una domanda è considerata completa in conformità dell'art. 11, paragrafo 6. Essi coordinano e facilitano la presentazione della documentazione e delle informazioni pertinenti.».

Dalla semplice lettura del predetto regolamento appare evidente che le norme impugnate del convertito decreto-legge si siano discostate dalla disciplina comunitaria che individua il punto unico di contatto quale struttura deputata a facilitare e coordinare la procedura di rilascio delle autorizzazioni e la presentazione della documentazione e delle informazioni pertinenti, nel rispetto del diritto nazionale e comunitario e di tutte le autorità interessate a livello locale, regionale o nazionale, o a qualsiasi altro livello amministrativo.

Il regolamento non prevede un punto unico di contatto che, in totale solitudine, decida sul rilascio di tutte le autorizzazioni della procedura in spregio agli ordinamenti e alle competenze costituzionalmente garantiti dal diritto degli Stati membri.

A quanto sopra, si aggiunga che il regolamento, di cui il decreto-legge impugnato si pregia di dare attuazione, non impone neppure l'istituzione a livello nazionale di un unico punto di contatto, ma consente (a garanzia di una corretta

attuazione dell'esigenza partecipativa dei diversi livelli di governo sopra evidenziata) l'istituzione o la designazione di una o più autorità quali punti di contatto unici.

Tutto ciò comporta anche l'erroneità e il falso presupposto identificato a fondamento della qui contestata potestà legislativa statale che ingiustificatamente si sovrappone e sostituisce alla legittima potestà e legislazione regionale sarda esistente.

La norma comunitaria si propone di garantire l'approvvigionamento delle materie prime critiche e di rafforzare la resilienza delle catene di approvvigionamento senza, per questo, scardinare l'ordinamento costituzionale degli Stati membri e/o esautorare le autorità regionali delle competenze legislative e amministrative garantite e pacificamente riconosciute nell'ordinamento degli Stati membri, come invece è avvenuto nel caso di specie; e ciò, ancor più, ove si consideri che la procedura dettata dalle norme del decreto-legge, come modificate dalla legge di conversione, sviluppano una forma di lesione dell'assetto di competenze sancite sia dallo statuto speciale che dalla Costituzione che non rinvengono alcuna legittimazione nell'affermata necessità e urgenza di dare attuazione al regolamento 2024/1252/UE.

III. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 84/2024, come modificati in sede di conversione dalla legge n. 115/2024 per violazione degli articoli 3, lettere a), h) e m), 4, lettera a), 6, 14, 46 e 54 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante «Statuto speciale per la Sardegna»; violazione degli articoli 1, 2, comma 2; 3, 6, 8, 9, 21, comma 2, lettere b) e c); 37, commi 1 e 2, lettera d), e 48 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); violazione degli articoli 5, 97, 114, 116, 117, commi 1, 3, 4 e 5; 118, 120, comma 2 della Costituzione anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Violazione dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Il regolamento 2024/1252/UE, come già rilevato, per tutelare un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche non ha istituito, né ha demandato agli Stati membri l'onere di istituire nuovi procedimenti o nuovi organismi, in violazione del diritto dell'Unione e del diritto nazionale, deputati al rilascio delle autorizzazioni.

La disciplina comunitaria ha demandato agli Stati membri l'istituzione di una o più autorità incaricate di facilitare e coordinare la procedura di rilascio delle autorizzazioni per i progetti relativi a materie prime critiche.

Le disposizioni impugnate, con ogni evidenza — nel creare una nuova autorità che duplica uffici amministrativi già esistenti e operanti in Sardegna a livello regionale — non hanno perseguito la finalità di semplificare l'attività amministrativa e conseguentemente non perseguono l'obiettivo generale di migliorare il funzionamento del mercato.

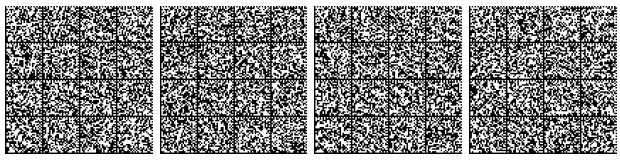
Le norme impugnate sono incompatibili con il principio di ragionevolezza e sproporzionate, perché nel duplicare gli uffici competenti in materia estrattiva, non garantiscono l'obiettivo di offrire ai promotori dei progetti un referente unico posto che i progetti strategici dovranno realizzarsi, per quanto lo Stato voglia eclissare le regioni dal procedimento, nei territori in cui sono presenti i giacimenti delle materie prime critiche strategiche.

Se, ai sensi dell'art. 48 delle norme di attuazione dello statuto speciale, la Regione Sardegna esercita, fin dal 1979 (decreto del Presidente della Repubblica n. 348), tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di acque minerali e termali; esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della regione relativi alle miniere, cave e saline e in materia di industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline, appare più che legittimo chiedersi come un punto unico di contatto, presso la Direzione generale competente del Ministero, e quindi, non operante sul territorio interessato, possa garantire efficienza, efficacia ed economicità della procedura.

Il tutto con evidente sovversione dell'ordine statutario e costituzionale delle attribuzioni regionali, posto che una prerogativa stabilita e fissata a mezzo di una disposizione dalla valenza paracostituzionale, quali sono le norme di attuazione dello Statuto autonomo della Sardegna, non può certo recedere o essere collocata nella gerarchia delle fonti in posizione subordinata rispetto alla qui censurata legge dello Stato.

Aggiungasi, poi, che il predetto Punto unico di contatto, a cui viene conferito il compito, non solo di vagliare gli eventuali motivi di opposizione alla concessione dello *status* di progetto strategico, ma anche di valutare, con totale e ampia discrezionalità, il potere di rilascio di ogni titolo abilitativo alla realizzazione di progetti strategici di estrazione, riciclaggio e trasformazione, esercita detta prerogativa del tutto liberamente giacché la previsione del «sentita» la regione interessata solamente in fase di verifiche di completezza documentale dell'istanza, esautora ancora una volta la Sardegna dalle proprie attribuzioni statutarie e costituzionali relegandola a un ruolo di mero spettatore, senza alcuna possibilità di incidere nel relativo percorso procedimentale e decisionale.

Le disposizioni impugnate annientano inesorabilmente le peculiarità istituzionali, organizzative e territoriali delle autonomie speciali, svuotando di competenze l'organizzazione deputata, da tempo immemorabile, ad implementare i procedimenti amministrativi nelle materie sopra elencate.



Per questa ragione, la drastica riduzione delle competenze, legislative e amministrative della regione autonoma ridonda, poi, in una violazione del principio di buon andamento della amministrazione, sancito dall'art. 97, secondo comma della Costituzione, violazione che si evidenzia anche sotto il diverso profilo che sarebbe irrazionale — e fonte di cattiva amministrazione — consentire una legislazione e organizzazione amministrativa locale delle materie conferite dallo statuto e dalle norme di attuazione alla competenza esclusiva della regione se questa venisse svuotata di competenze per i progetti strategici, per i quali si duplicano gli uffici e le competenze a livello nazionale.

Converge, ad illustrare la sussistenza del vizio qui denunciato, la circostanza che il regolamento n. 2024/1252/UE non esige affatto un unico livello di regolazione per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'art. 1 del provvedimento comunitario.

P. Q. M.

La ricorrente Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, nonché elettivamente domiciliata, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b) *del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), come convertito in legge, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115 (pubblicata nella* Gazzetta Ufficiale *del 13 agosto 2024, n. 189) nei limiti e nei termini sopra esposti.*

Con ossequio.

Roma-Cagliari, 11 ottobre 2024

Gli Avvocati: PUTZU - PANI - MURRONI

24C00229

N. **198**

Ordinanza del 3 giugno 2024 del Tribunale di sorveglianza di Sassari sul reclamo proposto da V. M.

Ordinamento penitenziario - Provvedimenti e reclami in materia di permessi - Istanza del cosiddetto permesso di necessità – Previsione del reclamo entro il termine di ventiquattro ore dalla comunicazione del provvedimento del magistrato di sorveglianza.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 30-*bis*, comma 3.

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI SASSARI

nella seguente composizione:

dott. Giommaria Cuccuru - Presidente;

dott.ssa Anna Elena Piras - Magistrato di sorveglianza;

dott.ssa Carmen Maria Fraietta Santina - esperto;

dott.ssa Angela Pusceddu - esperto;

con la presenza del sostituto Procuratore Generale dott.ssa M.G. Pintus nel procedimento *ex* articoli 666, 677, 678 c.p.p., 35-*bis* o.p. a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 31 maggio 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento *ex* art. 30 o.p. promosso da V. M. nato a ... il ..., attualmente detenuto a ..., reparto art. 41-*bis* o.p., con fine pena all'...

OSSERVA

In data ... V. M., ristretto a Bancali, tramite difensore di fiducia inoltrava al MdS di istanza di permesso di necessità per recarsi a ... via ... n. ... per fare visita alla sorella T., nata il ... , affetta da tumore mammario con sviluppo di varie metastasi. Deduceva che le condizioni di salute della predetta le impedivano di recarsi a colloquio a ... e che nell'abitazione indicata l'ammalata conviveva con altra sorella R. Aggiungeva che in occasione del permesso non aveva intenzione di avere contatti con altri familiari «al fine di impedire ogni collegamento con l'ambiente di origine».

Istruita l'istanza il MdS la respingeva con decreto depositato il 4 aprile 2024.

Osservava il MdS che dall'istruttoria svolta era emerso: che la sorella del detenuto era affetta da tumore mammario con metastasi, non operabile, con prognosi infausta a breve - medio termine, che il medico legale, di avviso diverso rispetto al medico di famiglia, aveva escluso che la stessa si trovasse in imminente pericolo di vita, che secondo le informazioni trasmesse dalle FFOO il domicilio indicato per la fruizione del colloquio (locale seminterrato con tre accessi e collegamento col piano superiore occupato da un fratello del detenuto), che il M. era socialmente pericoloso e si era reso latitante per anni in ....

Aggiungeva che nel doveroso bilanciamento tra esigenze di sicurezza e del detenuto ad incontrare la sorella ammalata dovessero prevalere le prime.

Il provvedimento è stato notificato al detenuto il 6 aprile 2024 ed in pari data lo stesso ha proposto reclamo, con riserva dei motivi a mezzo difensore.

Il decreto in data 8 aprile 2024 veniva notificato anche al suo difensore che il giorno successivo inoltrava richiesta alla cancelleria dell'Ufficio di sorveglianza di ... di copia della relazione del medico legale e delle note della Questura di ... e della DNA. Lo stesso difensore, ricevute le copie il 15 aprile 2024, il giorno successivo inoltrava reclamo in cui chiedeva che venisse sollevata questione di illegittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma 3, nella parte in cui stabilisce un termine di ventiquattro ore per proporre reclamo avverso il provvedimento del MdS in materia di permessi di necessità, per violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione e nel merito insisteva nell'istanza assumendo la sussistenza dei presupposti per la concessione del permesso.

All'udienza odierna le parti hanno assunto le conclusioni di cui al verbale.

Ad avviso del Collegio deve sollevarsi la questione di illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 30-*bis* dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui stabilisce che le parti possono proporre reclamo avverso il decreto del MdS «entro ventiquattro ore dalla comunicazione».

Pacifico che il termine in esame è perentorio. La giurisprudenza ha poi costantemente ritenuto che il reclamo indicato è del tutto assimilabile ad un impugnazione che deve pertanto rivestire le forme ed il contenuto dell'art. 581 cpp, ragion per cui necessariamente il reclamo deve enunciare, a pena di inammissibilità, motivi specifici, senza che sia pertanto possibile fare riserva dei motivi da esplicitare oltre il termine stabilito per il reclamo (vedi in particolare, in materia di sorveglianza, Cassazione n. 5447 del 2024; Cassazione n. 5290 del 2014; Cassazione n. 50338 del 2013; Cassazione n. 18339 del 2013 e Cassazione 14542 del 2006).

Costituisce pertanto diritto vivente quello che impone al condannato ed al suo difensore di presentare, a pena di inammissibilità, il reclamo con specificazione dei motivi, entro le 24 dalla comunicazione del decreto del MdS, senza che sia perciò possibile alcuna interpretazione della norma in senso costituzionalmente orientato e ritenere che il reclamo, oppure i motivi specifici, possano essere avanzati entro «l'ordinario», in materia di sorveglianza, termine di quindici giorni.

Sussiste tuttavia il fondato dubbio che la disposizione non sia conforme alla Carta costituzionale, potendosi ragionevolmente ritenere che violi il diritto di difesa dell'istante.

Ed infatti il termine di ventiquattro ore, per inoltrare una impugnazione motivata, risulta eccessivamente compresso e non consente, nella maggior parte dei casi, di redigere e depositare un atto in grado di confutare utilmente il decreto del MdS. Emblematica la fattispecie in esame.

Il MdS di Sassari ha deciso sull'istanza del detenuto previa acquisizione di un consulto medico legale redatto dal Servizio di Medicina legale della ASL di ... e dei pareri della DNA eDDA (trattandosi di detenuto in regime differenziato e condannato per reati di c.d. prima fascia art. 4-*bis* o.p.) e della Questura di .... Come emerge dal provvedimento i risultati di detta attività istruttoria sono stati decisivi nell'orientare la decisione (gravità della patologia della congiunta dal richiedente, ritenuta inidoneità del luogo in cui fruire il permesso).

Come noto il procedimento *ex* art. 30 o.p. è a contraddittorio differito, per cui l'interessato ed il suo difensore hanno avuto la possibilità di esaminare i documenti indicati solo dopo il deposito del provvedimento del MdS che ha definito il procedimento stesso. Peraltro ad essi è concesso il brevissimo termine di ventiquattro ore per inoltrare il

reclamo avverso il decreto per cui, di fatto, non hanno avuto la concreta possibilità, di prendere cognizione degli esiti della attività istruttoria. Nel termine indicato, infatti avrebbero dovuto chiedere ed ottenere le copie della documentazione e redigere l'atto di reclamo, adempimenti che si ritiene pressoché inesigibili, sia al detenuto, che infatti lo stesso giorno ha reclamato, ma con riserva dei motivi, sia al suo difensore che ha inoltrato richiesta di copia il giorno successivo alla comunicazione del decreto e che ha potuto depositare reclamo motivato solo il giorno successivo a quello in cui gli sono state trasmesse le copie di documenti richiesti e dunque tardivamente rispetto al termine di legge.

Di fatto l'attuale assetto normativo ha sostanzialmente impedito all'istante di inoltrare un reclamo motivato nel termine di ventiquattro ore dalla comunicazione del decreto del MdS è ciò appare in contrasto con l'art. 24 della Carta Costituzionale.

Deve poi osservarsi che identica questione si è posta in riferimento allo stesso termine di ventiquattro ore stabilito per il reclamo in materia di permessi premio (art. 30-*ter* O.P. che faceva rinvio all'art. 30-*bis* O.P.) e che con sentenza n. 113 del 2020 la Corte costituzionale ha ritenuto detto termine in contrasto con l'art. 24 della Carta poiché: «ingiustificatamente pregiudizievole rispetto all'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione è d'altra parte, un termine così breve rispetto alla necessità, per l'interessato, di articolare compiutamente nello stesso reclamo, a pena di inammissibilità, gli specifici motivi in fatto e diritto sui quali il tribunale di sorveglianza dovrà esercitare il proprio controllo sulla decisione del primo giudice. E ciò anche in relazione alla oggettiva difficoltà, per il detenuto, di ottenere in un così breve lasso di tempo l'assistenza tecnica di un difensore, che pure è - in via generale - parte integrante del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (sentenze n. 143 del 2013, n. 120 del 2022, n. 175 del 1996, e ulteriori precedenti ivi richiamati».

La circostanza che nel caso in esame si sia in presenza di un permesso di necessità non si ritiene sia determinante per pervenire a conclusioni differenti circa la congruità del termine di ventiquattro ore, atteso che l'urgenza che caratterizza il procedimento non giustifica la rilevante compressione del diritto alla difesa che discende dal dovere osservare il termine indicato, fermo restando che l'istante ha tutto l'interesse ad inoltrare quanto prima reclamo motivato avverso un provvedimento di diniego e che quindi il termine «ordinario» di quindici giorni non determinerebbe aggravi e disfunzioni di sorta.

Da ciò l'ulteriore contrasto con l'art. 3 della Carta.

Nessun dubbio poi sulla rilevanza nel presente procedimento della questione sopra svolta atteso che dalla documentazione medica in atti emerge che la sorella del detenuto è affetta da gravissima patologia tumorale con varia metastasi (che determina anche ..., vedi certificazione del ... e TAC de ...), che fonda la richiesta di permesso *ex* art. 30 o.p.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 e seguenti legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, comma 3 dell'Ordinamento penitenziario, nella parte in cui prevede che il reclamo sia inoltrato entro ventiquattro ore dalla comunicazione del provvedimento del magistrato di sorveglianza, per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione.*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa, comunicata al pubblico ministero.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti di Camera e Senato.

Manda alla cancelleria per la cura degli adempimenti.

Sassari, 31 maggio 2024

Il Presidente estensore: CUCCURU

24C00240

N. **199**

Ordinanza del 27 settembre 2024 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia sull'appello proposto da Agenzia delle entrate - Riscossione contro Egidio Gatti

Processo tributario – Giudizio di appello davanti alla corte di giustizia tributaria di secondo grado - Nuove prove in appello – Divieto di deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'art. 14, comma 6-*bis*, del d.lgs. n. 546 del 1992 (nel caso di specie: applicazione ai giudizi instaurati in primo e in secondo grado, nonché in Cassazione, a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 220 del 2023).

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 58, comma 3, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb)*, del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario).

La Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia Sezione 19, riunita in udienza il 3 luglio 2024 alle ore 15,00 con la seguente composizione collegiale:

Antonioli Marco Luigi, Presidente;

Borsani Luisa Carla, relatore;

D'Urso Alfio, giudice;

in data 3 luglio 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello n. 428/2024 depositato il 12 febbraio 2024;

proposto da Ag. entrate - riscossione - Milano, difeso da Michele Giangregorio - GNGMHL52H22B998Q - ed elettivamente domiciliato presso giangregorio.michele52@avvocatibari.legalmail.it

contro Egidio Gatti - GTTGDE61D20L304O - difeso da Domenico Di Micco - DMCDNC84E13F839H - ed elettivamente domiciliato presso domenicodimicco@avvocatinapoli.legalmail.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di: pronuncia sentenza n. 163/2023 emessa dalla Corte di giustizia tributaria Primo grado Pavia sez. 1 e pubblicata l'11 luglio 2023.

Atti impositivi: avviso iscrizione ipotecaria n. 07976202200001530000 IRPEF, a seguito di discussione in pubblica udienza e visto il dispositivo n. 159/2024 depositato il 12 agosto 2024.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1) Egidio Gatti proponeva ricorso in primo grado avverso la comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria n. 07976202200001530000 del complessivo importo di euro 76.215,81, in sintesi contestando:

l'omessa notificazione di cinque cartelle di pagamento richiamate in detto atto, in particolare:

a. cartella di pagamento n. 07920160015016754000 dell'importo di euro 4.139,34, riferita ad Irpef e addizionale comunale e regionale anno 2012, asseritamente notificata in data 26 novembre 2016;

b. cartella di pagamento n. 07920160021237646000 dell'importo di euro 6.916,55, riferita ad Irpef e addizionale comunale e regionale anno 2013, asseritamente notificata in data 18 febbraio 2017;

c. cartella di pagamento n. 07920180000243565000 dell'importo di euro 14.612,90, riferita ad Irpef e addizionale comunale e regionale anno 2014, asseritamente notificata in data 14 marzo 2018;

d. cartella di pagamento n. 07920200003064966000 dell'importo di euro 6.638,72, riferita ad Irpef e addizionale comunale e regionale anno 2016, asseritamente notificata in data 6 dicembre 2021;

e. cartella di pagamento n. 07920210002073889000 dell'importo di euro 4.187,58, riferita ad Irpef e addizionale comunale e regionale anno 2017, asseritamente notificata in data 1° aprile 2022;

il difetto di motivazione dell'atto impugnato;

l'intervenuta prescrizione della pretesa erariale.

L'udienza di trattazione avanti la Corte di giustizia tributaria di I grado di Pavia veniva fissata per il 4 luglio 2023.

L'Agenzia delle entrate - riscossione si costituiva in giudizio in data 27 giugno 2023 depositando documentazione comprovante la notificazione delle predette cartelle di pagamento e facendo presente che il termine di prescrizione era stato interrotto con l'invio dell'avviso di intimazione del 6 luglio 2022.

In particolare produceva:

doc. 1) estratti di ruolo riferiti alle suindicate cinque cartelle di pagamento;

doc. 2) avviso di ricevimento della raccomandata riferita alla cartella n. 07920160015016754000;

doc. 2a) prospetto riepilogativo delle accettazioni relative alle singole raccomandate spedite *ex* art. 139/140 del codice di procedura civile - spedizioni effettuate dal 29 novembre 20116 al 29 novembre 2016;

doc. 3) avviso di ricevimento della raccomandata riferita alla cartella n. 07920160021237646000;

doc. 4) prospetto riepilogativo «in bianco» delle accettazioni relative alle singole raccomandate spedite *ex* art. 139/140 del codice di procedura civile - spedizioni effettuate dal 30 marzo 2018 al 30 marzo 2018;

doc. 4a) avviso di avvenuta notifica datato 27 marzo 2018 e riferito alla cartella di pagamento n. 07920180000243565000;

doc. 4b) avviso di ricevimento della raccomandata riferita alla cartella n. 07920180000243565000;

doc. 5) avviso di ricevimento della raccomandata riferita alla cartella n. 07920200003064966000;

doc. 5a) avviso di ricevimento privo di dati;

doc. 6) avviso di ricevimento della raccomandata riferita alla cartella n. 07920210002073889000;

doc. 6a) avviso di ricevimento privo di dati;

doc. 7) avviso di ricevimento della raccomandata riferita alla comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria n. 0797620220000153000;

doc. 7.1) avviso di ricevimento privo di dati;

doc. 7a) comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria n. 0797620220000153000;

doc. 8) avviso di ricevimento privo di dati;

doc. 8.1) avviso di ricevimento della raccomandata riferita alla intimazione di pagamento n. 07920229002434142000;

doc. 8a) intimazione di pagamento n. 07920229002434142000.

La Corte di giustizia tributaria di I grado di Pavia accoglieva il ricorso perché «stante la tardiva costituzione della convenuta non può tenersi conto in questa sede dei documenti depositati» e «i documenti agli atti potranno essere valutati in sede di gravame».

2) L'Agenzia delle entrate - riscossione proponeva appello censurando la sentenza impugnata per non avere il giudice di primo grado reso pronuncia sull'eccepita inammissibilità del ricorso proposto dal contribuente.

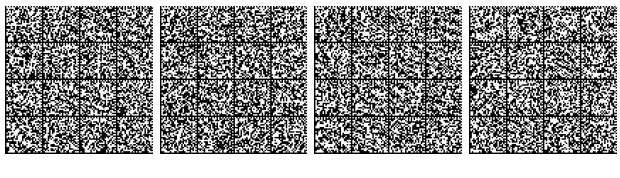
Con l'appello, all'atto della costituzione in giudizio avvenuta il 12 febbraio 2024, l'Agenzia dell'entrate produceva nuovamente i documenti già prodotti in primo grado.

Con controdeduzioni Egidio Gatti eccepiva, a sua volta, l'inammissibilità dell'appello per difetto di motivi specifici, essendosi l'ufficio limitato a produrre la documentazione già offerta in comunicazione nel precedente grado di giudizio, senza censurare la sentenza impugnata. Con riferimento ai documenti prodotti, disconosceva, ai sensi dell'art. 2719 del codice civile, la conformità agli originali delle copie delle relate di notificazione versate in atti, in relazione a due delle quali deduceva anche la nullità per omesso invio della raccomandata di comunicazione di avvenuta notifica. Riteneva, infine, prescritta la pretesa erariale.

Con memoria illustrativa l'ufficio insisteva per l'ammissibilità dei documenti prodotti tardivamente in primo grado, mentre riteneva generico ed inefficace il disconoscimento effettuato dal contribuente.

4) Il giudizio di primo grado, incardinato nel novembre del 2022, si concludeva con la sentenza pubblicata nel luglio 2023 quando era ancora in vigore l'art. 58, comma 2, decreto legislativo n. 54611992, nel testo precedente la recente novella, che consentiva alle parti di produrre nel giudizio di appello nuovi documenti.

Con la riforma del processo tributario (decreto legislativo n. 220/2023), l'art. 58, decreto legislativo n. 546/1992 è stato oggetto di radicale modifica. A partire dal 5 gennaio 2024, infatti, la facoltà di produrre in secondo grado nuovi documenti è venuta meno e i documenti possono essere prodotti solo se ritenuti indispensabili ai fini della decisione o la parte dimostri di non averli potuti produrre prima (1 comma). Il nuovo art. 58, inoltre, introduce un divieto assoluto di produrre in appello alcune tipologie di documenti: «deleghe (...) procure e (...) altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, (...) notifiche dell'atto impugnato ovvero (...) atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'art. 14, comma 6-*bis*» (3 comma).



5) Preliminarmente occorre rilevare che alla fattispecie non è più applicabile l'art. 58. A decorrere dal 5 gennaio 2024 (art. 4, comma 2, decreto legislativo n. 220/2023), infatti, il testo novellato dell'art. cit. si applica anche ai giudizi pendenti in primo e secondo grado, nonché in Cassazione.

Nel giudizio di appello, instaurato il 9 febbraio 2024, è quindi vietato produrre i documenti di cui al terzo comma. Il divieto sancito dall'art. cit. deve intendersi sussistente anche relativamente ai documenti che siano stati prodotti in primo grado qualora ciò sia avvenuto, come nella specie, in modo irrituale (Cass. 19 giugno 2009, n. 14338; Cassazione 22 gennaio 2002, n. 696). La Suprema Corte ha infatti chiarito che i documenti prodotti tardivamente in primo grado non possano essere considerati in appello ai fini della decisione in quanto «Il presupposto per l'utilizzabilità del documento in appello è sempre e comunque la sua rituale produzione in primo grado» (da ultimo, sentenze n. 17638/2024, n. 9635/2024 e n. 5199/2024).

Applicando l'art. 58 nel testo novellato, i documenti comprovanti la regolarità della notificazione di atti prodromici alla comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria oggetto di causa, non possono essere posti a base della decisione; gli unici documenti prodotti in primo grado dall'Agenzia dell'entrate e riprodotti in appello di cui, astrattamente, si potrebbe tenere conto, comunque previa verifica della sussistenza di uno dei requisiti di cui al primo comma, sono quelli sopra contrassegnati con il numero 1) e il numero 8a).

6) Con ordinanza del 9 luglio 2024, n. 1658, la Corte di giustizia tributaria di II grado della Campania (Sezione/Collegio 16) ha rimesso alla Corte costituzionale — ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma terzo, decreto legislativo n. 546/1992 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb)*, del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220, (Disposizioni in materia di contenzioso tributario) per contrarietà agli articoli 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

7) Prima di decidere la controversia è quindi necessario esaminare anche la questione di legittimità costituzionale che, ove fondata, permetterebbe alla Corte di ritenere ammissibili i documenti depositati in giudizio dall'Agenzia delle entrate o, almeno, di verificarne l'ammissibilità ai sensi del primo comma, in uno dei casi ivi previsti.

La Corte ritiene, tuttavia, che l'esame della questione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale non debba essere affrontata in termini generali ma soltanto per quanto rileva nel caso di specie e cioè, limitatamente all'applicazione della nuova disciplina durante la fase transitoria e, in particolare, ai ricorsi in appello proposti contro sentenze del giudice di prime cure emanate quando era ancora in vigore l'art. 58 nel testo precedente la novella, ossia quando le parti non sapevano che in appello non avrebbero più potuto produrre documenti, stante l'introduzione di una preclusione assoluta, prima inesistente, relativamente a determinate categorie di documenti (art. 58, comma 3) e che comunque la produzione di tutti i documenti, non sarebbe più stata una facoltà della parte, essendo divenuta possibile solo al ricorrere di alcuni presupposti (art. 58, comma 1).

8) Questa Corte ritiene rilevante, e non manifestamente infondata, nei termini sopra indicati, la questione di legittimità costituzionale del novellato art. 58, comma terzo, del decreto legislativo n. 546/1992 per violazione degli articoli 3, primo comma, 24, secondo comma, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Costituzione.

DIRITTO

L'art. 58 del decreto legislativo n. 546/1992, nel testo precedente la novella vigente ed in vigore al momento della notificazione del ricorso e della sua decisione in primo grado, faceva «salva la facoltà delle parti di produrre nuovi documenti». In appello, quindi, le parti potevano produrre documenti senza alcun controllo preventivo da parte del giudice.

L'art. cit. è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *bb)*, del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario), con effetto dal 4 gennaio 2024.

Il nuovo testo dell'art. cit. stabilisce che «1. Non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile. 2. Possono essere proposti motivi aggiunti qualora la parte venga a conoscenza di documenti, non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado, da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti impugnati. 3. Non è mai consentito il deposito delle deleghe, delle procure e degli altri atti di conferimento di potere rilevanti ai fini della legittimità della sottoscrizione degli atti, delle notifiche dell'atto impugnato ovvero degli atti che ne costituiscono presupposto di legittimità che possono essere prodotti in primo grado anche ai sensi dell'art. 14 comma 6-*bis*.».

Il comma 3 del nuovo art. 58 introduce una deroga espressa e senza eccezioni («Non è mai consentito») alla regola generale prevista dal primo comma (che ricalca il disposto dell'art. 345 del codice di procedura civile), secondo il quale i documenti possono essere prodotti anche in appello ma solo se il Collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa, ovvero la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile.

In definitiva, i documenti elencati nel terzo comma, non sono mai producibili in appello e quindi tale divieto è applicabile anche nei casi in cui sussista uno dei presupposti che, in base al primo comma, permetterebbero al Collegio di ammetterne la produzione in giudizio. Ne deriva che il giudice non potrebbe mai ammettere la produzione in giudizio dei documenti elencati nel terzo comma anche se la parte interessata a produrli (di regola, stante la tipologia di documenti oggetto del divieto, l'Agenzia delle entrate) dimostri di non averli potuti produrre in primo grado per causa ad essa non imputabile, ovvero si tratti di documenti indispensabili ai fini della decisione.

La novella, oltre a modificare in modo drastico la disciplina della produzione dei documenti in appello (si ricorda che la legge delega prevede unicamente di rafforzare il divieto di produrre nuovi documenti nei gradi processuali successivi al primo ma non di introdurre un divieto assoluto e, soprattutto, di introdurre un regime differenziato per tipologia di documenti), ha stabilito anche che «Le disposizioni del presente decreto si applicano ai giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, con ricorso notificato successivamente al 1° settembre 2024, fatta eccezione per quelle di cui all'art. 1, comma 1, lettere *d)*, *e)*, *f)*, *i)*, *n)*, *o)*, *p)*, *q)*, *s)*, *t)*, *u)*, *v)*, *z)*, *aa)*, *bb)*, *cc)* e *dd)* che si applicano ai giudizi instaurati, in primo e in secondo grado, nonché in Cassazione, a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto» (art. 4, comma 2, decreto legislativo n. 220/2023).

Il nuovo regime, quindi, è particolarmente rigoroso (comma 1) e, per quanto concerne il terzo comma, privo di qualsiasi fondamento nella legge delega. Il rigore della nuova disciplina diventa, se possibile, ancora più drastico alla luce della sua immediata applicabilità alle vertenze già pendenti.

A) La rilevanza

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, del decreto legislativo n. 546/1992 è certamente rilevante essendo tale disposizione applicabile nel presente giudizio ed influente per la sua definizione dato che se venisse ritenuta ammissibile la produzione dei documenti in appello, questi potrebbero astrattamente comportare un esito diverso del giudizio, impregiudicato, naturalmente, l'esame delle contestazioni e dei rilievi dedotti in merito dalla parte appellata (il cui esame presuppone, dal punto di vista logico-giuridico, la risoluzione della questione relativa all'ammissibilità della loro produzione in appello).

Il giudice *a quo* è sempre tenuto, secondo un indirizzo costante della giurisprudenza costituzionale, a verificare la possibilità di un'interpretazione conforme o adeguatrice.

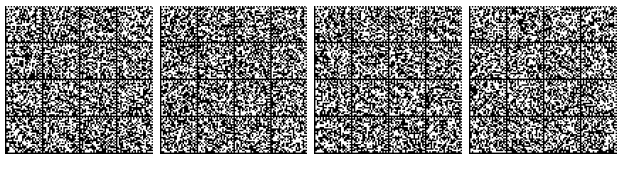
Nella specie non sembra sussistere tale possibilità: il tenore letterale del terzo comma del nuovo art. 58 introduce il divieto assoluto di produzione in appello dei documenti ivi indicati. Tale divieto, in assenza di una specifica delimitazione dell'ambito di applicazione della norma derogatoria rispetto alla disciplina generale contenuta nell'art. 4, comma 2, decreto legislativo n. 220/2023, opera anche con riferimento ai giudizi già definiti in primo grado, come quello di specie, quando le parti non avevano modo di sapere (quanto meno con congruo anticipo rispetto alla scadenza del termine per produrre documenti in primo grado) che in secondo grado non avrebbero più avuto la facoltà di produrre documenti senza alcuna preclusione, o controllo preventivo da parte del giudice e, quindi, hanno ritenuto di non depositare in primo grado uno o più documenti sapendo che l'omessa produzione, non avrebbe in alcun modo compromesso, o reso più difficile la prova in giudizio dei propri diritti. Nella specie lo stesso giudice di prime cure aveva dichiarato inammissibile la produzione tardiva in primo grado dei documenti dando espressamente atto che quegli stessi documenti ben avrebbero potuto essere prodotti in appello.

B) Le ragioni della non manifesta infondatezza della questione di legittimita» costituzionale

b1) La prima ragione che induce la Corte a sollevare la questione di non manifesta infondatezza dell'illegittimità costituzionale dell'art. 58, terzo comma, del decreto legislativo n. 54611992, è la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale riconosce al legislatore un'ampia discrezionalità in materia processuale ma ciò non vuol ovviamente dire che la discrezionalità possa risolversi nella manifesta irragionevolezza o, peggio ancora, nell'arbitrio.

Nella specie appare difficilmente revocabile in dubbio che la scelta del legislatore delegato, di permettere l'immediata applicazione del divieto in esame a controversie già instaurate in primo grado al momento dell'entrata in vigore (e specialmente per le cause in cui al momento della scadenza dei termini per produrre documenti il divieto non era ancora entrato in vigore da un congruo periodo di tempo), sia da considerare indubbiamente irrazionale. Come già precisato



in precedenza, in questa sede rileva la questione dell'immediata applicabilità della nuova disciplina e non la distinta e, almeno in parte, diversa e più delicata questione che concerne la legittimità della nuova disciplina in sé stessa e a prescindere dall'applicabilità anche nei casi sopra considerati. Non si vuole certo negare l'importanza che riveste anche questa questione e che molte tematiche siano comuni. Le due questioni, tuttavia, restano distinte e, in astratto, possono portare anche a conclusioni differenti, risultando del tutto evidente che, specialmente sotto il profilo della razionalità e ragionevolezza, la mancata esclusione dell'applicazione del divieto di cui al comma 3 dell'art. cit. con riferimento ai giudizi in corso, faccia sorgere dubbi di legittimità costituzionale specifici e di ancor maggiore gravità. Infatti è difficilmente giustificabile la decisione di incidere in modo gravemente pregiudizievole ed irreparabile sulla legittima scelta difensiva delle parti di non produrre uno o più documenti in primo grado e rinviare la produzione all'eventuale giudizio di appello basandosi sulla facoltà riconosciuta dalla legge.

La violazione dell'art. 3 è evidente nella parte in cui non esclude l'applicabilità del primo e del terzo comma dell'art. 58 cit. in tutti i casi in cui le parti non abbiano avuto la possibilità di decidere se produrre o meno nei termini documenti in primo grado, nella piena consapevolezza di non poterlo più fare in sede di appello (e cioè i giudizi pendenti in primo grado o, quanto meno, quelli per i quali alla data di entrata in vigore della nuova disciplina era già stata fissata l'udienza di discussione ed avevano quindi già cominciato a decorrere i termini per produrre documenti), a differenza delle parti dei giudizi avviati successivamente che potranno, invece, decidere cosa fare nella piena consapevolezza della situazione.

Il primo comma del nuovo art. 58 elimina la facoltà di produrre documenti in appello. Rispetto al passato è stato introdotto un divieto che, tuttavia, risulta temperato dal potere attribuito al giudice di consentire la produzione di nuovi documenti, ad esempio, qualora li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa. La legge permette al giudice, a maggior ragione, di ammettere la produzione di nuovi documenti anche nei casi in cui la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile.

La legge delega prevede che «1. Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1 il Governo osserva altresì i seguenti princìpi e criteri direttivi specifici per la revisione della disciplina e l'organizzazione del contenzioso tributario:

...

d) rafforzare il divieto di produrre nuovi documenti nei gradi processuali successivi al primo».

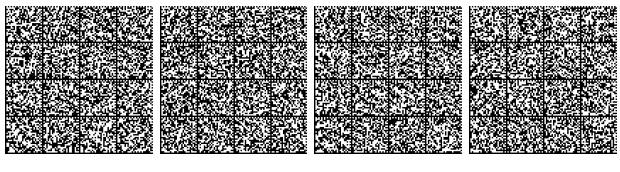
Come si può facilmente constatare, da una parte, il legislatore ha previsto il rafforzamento del divieto di produrre nuovi documenti in appello ma non l'introduzione di un divieto assoluto come quello contenuto nel terzo comma e, dall'altra parte, non prevede che tale rafforzamento debba essere raggiunto attraverso una disciplina diversificata in relazione alla diversa topologia di documenti.

Nella relazione illustrativa al decreto legislativo n. 220/2023 si chiarisce che «La novella legislativa, in attuazione del criterio direttivo di cui all'art. 19, comma 1, lettera *d)*, concernente il divieto di produrre nuovi documenti nei gradi successivi al primo, riscrive la disposizione prevendo, nell'ottica del rafforzamento del divieto indicato nel predetto criterio, la preclusione espressa per il giudice d'appello di fondare la propria decisione su prove che avrebbero potuto esse disposte o acquisite nel giudizio di primo grado. Resta comunque eccezionalmente ferma la possibilità per il giudice di secondo grado di acquisire le prove pretermesse nel primo grado, in ragione della loro indispensabilità ai fini della decisione, oppure in esito alla dimostrazione della riferibilità della mancanza probatoria a causa non imputabile alla parte appellante. Viene infine ammessa a favore del contribuente la possibilità di proporre motivi aggiunti qualora la parte venga a conoscenza di documenti, non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado, da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti impugnati.».

Nulla si contempla, dunque, in merito ad un divieto assoluto e nessun trattamento differenziato tra tipologie di documenti è previsto, o anche solo accennato. Lo stesso dicasi per la previsione di applicare il nuovo regime anche ai giudizi in corso in primo grado o per i quali, addirittura, sia già stata fissata l'udienza di discussione e la fissazione sia stata comunicata alle parti.

Alla luce dei chiarimenti e delle precisazioni che precedono, risulta evidente che il terzo comma dell'art. 58 non trova alcun fondamento nella legge delega e nemmeno nella relazione illustrativa al decreto legislativo n. 220/2023 che neppure accenna ad una novità così dirompente. Lo stesso dicasi per la limitazione prevista dal primo comma dell'art. 58 che ha fatto venire meno la facoltà di produzione nella quale confidavano le parti al momento in cui hanno ritenuto di non produrre uno o più documenti in primo grado.

Infine si deve evidenziare che il legislatore delegato, con riferimento ai documenti di cui al terzo comma, ha stabilito di impedire al giudice di appello persino la possibilità di esercitare il potere di delibazione che il primo comma gli concede e, si dovrebbe dire, non potrebbe non concedergli almeno con riferimento ai casi di mancata incolpevole produzione in primo grado.



Si tratta di una previsione, non solo priva di fondamento nella legge delega ma anche del tutto irragionevole ed illogica specialmente se si considera la mancata previsione di una dilazione nel tempo dell'entrata in vigore del divieto in esame. Il legislatore delegato avrebbe quindi dovuto prevedere una regola speciale, differente da quella generale, evitando, quindi, stante lo stretto collegamento esistente tra ladisciplina relativa alla produzione dei documenti in primo e in secondo grado (che ne impone una visione e valutazione complessiva), di introdurre una decadenza destinata a gravare sulla parte che non era a conoscenza della possibilità di decadere dal diritto di produrre documenti in giudizio e, cosa ancora più grave, senza sapere di non potere più produrre in appello i documenti non depositati nei termini in primo grado, quando, invece, le legge ne permetteva liberamente la produzione.

Non appare ragionevole consentire al legislatore di vietare la produzione in appello di documenti che la parte avrebbe potuto produrre (o produrre tempestivamente) se avesse saputo di non poterlo fare in secondo grado e ciò specialmente senza che sussista — come non sussiste nella specie — alcuna ragionevole giustificazione (nulla è indicato al riguardo nella relazione che, come detto, neppure considera l'introduzione del divieto il che consente di affermare che la nuova regola non sembra rivestire un'importanza particolare se non è stata ritenuta neppure «degna» di essere anche solo menzionata nella relazione) che possa fornire elementi utili per ritenere di «salvare» una simile previsione.

In conclusione, relativamente ai casi considerati, deve escludersi l'applicabilità del primo e del terzo comma e ritenersi quindi che le parti abbiano la facoltà di produrre in appello qualsiasi documento. Quanto al divieto assoluto di produrre documenti in appello sussiste il dubbio di legittimità costituzionale anche per l'ipotesi che tale divieto non venga ritenuto di per sé illegittimo. Il comma terzo dell'art. 58 cit., infatti, sarebbe comunque illegittimo almeno nella parte in cui vieta l'applicazione del primo comma in ordine alla tipologia di documenti ivi contemplata.

Alle considerazioni che precedono, con riferimento al combinato disposto degli articoli 102, primo comma, e art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché all'art. 24, secondo comma, della Costituzione (inteso secondo la giurisprudenza costituzionale come «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale - sentenze n. 18 del 2022, n. 238 del 2014, n. 232 del 1989 e n. 18 del 1982) e «inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova» (v. sul punto la sentenza n. 41/2024, che, a sua volta, richiama la sentenza n. 275/1990) si deve aggiungere che sussistono dubbi di legittimità costituzionale circa la previsione di un divieto assoluto di produrre determinate tipologie di documenti pur in presenza dei presupposti contemplati dal primo comma in tal modo interferendo nell'esercizio della funzione giurisdizionale e pregiudicando l'esercizio del diritto alla prova in una fattispecie che non riguarda solo il giudizio di secondo grado ma entrambi i gradi di giudizio che avrebbe imposto una considerazione complessiva dell'intera questione.

Per concludere sussistono dubbi di legittimità costituzionale anche con riferimento all'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, sotto il profilo della violazione del principio del «giusto processo» che deve svolgersi «nel contraddittorio tra le parti» e «in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale».

L'art. 58 cit., costituisce una palese ed ingiustificata violazione del principio del giusto processo.

La decisione di modificare la disciplina della produzione dei documenti in appello va in questa sede considerata con riferimento alla distinta decisione di renderla immediatamente applicabile e senza garantire il necessario rapporto di proporzionalità e ragionevolezza che costituisce un *quid pluris* rispetto alla ritenuta esigenza della novella sia dal punto di vista dei contenuti che dei modi e tempi di entrata in vigore.

La violazione del principio del giusto processo risulta quindi evidente in particolare sotto il profilo della prevedibilità delle regole processuali dell'intero percorso di tutela (primo e secondo grado insieme in quanto si tratta di regole tra loro collegate) quando modifiche relative, ad uno o all'altro grado di giudizio, influiscano reciprocamente nei diversi giudizi.

P.Q.M.

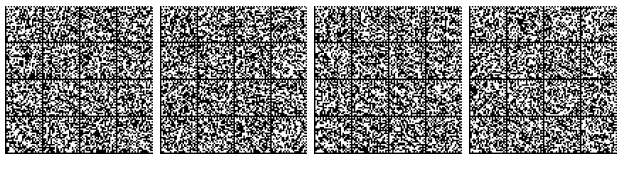
La Corte di giustizia tributaria di II grado della Lombardia, Sez. 19:

a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 3 luglio 2024;

udito il relatore, letti gli atti ed esaminati i documenti;

visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

I) *ritiene, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata, nei sensi di cui in motivazione, la q.l.c. dell'art. 58, comma 3, decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 («Disposizioni sul processo tributario»), così come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera* bb) *del decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220 («Disposizioni in materia di contenzioso tributario»);*



II) *indica, ai sensi del citato art. 23, comma 1, lettera* b)*, le disposizioni che si assumono violate negli art. 3, comma 1, 24, comma 2, 102, comma 1, 111, commi 1 e 2, della Costituzione;*

III) *sospende il presente giudizio e ordina, a cura della segreteria del giudice remittente, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

IV) *dispone che la presente ordinanza, ai sensi di legge, sia notificata alle parti in causa e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e, inoltre, venga comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.*

Così deciso nelle camere di consiglio del 18 luglio e del 10 agosto 2024.

Il Presidente: ANTONIOLI

L'Estensore: BORSANI

24C00241

N. **200**

Ordinanza del 18 settembre 2024 del G.U.P. del Tribunale militare di Napoli nel procedimento penale militare a carico di A. N.

Reati militari – Diffamazione – Trattamento sanzionatorio - Denunciata previsione della sola pena detentiva della reclusione militare.

– Codice penale militare di pace, art. 227.

TRIBUNALE MILITARE DI NAPOLI

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Napoli, dott. Andrea Cruciani, all'udienza preliminare del 17 settembre 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di: N. A., nato il… a…, residente in ( ) via… n., appuntato scelto Q.S. in servizio al Servizio amministrativo del Comando Legione carabinieri « » in… e segretario generale nazionale dell'Associazione sindacale carabinieri…, con domicilio legale non eletto; libero, assente;

Difeso da: avv. Vincenzo Pizzari, del Foro di Catanzaro, con studio in Catanzaro Lido, via Saverio De Fiore n. 19/B, P.E.C. vincenzo.pizzari@avvocaticatanzaro.legalmail.it difensore di fiducia;

Imputato di diffamazione aggravata (articoli 47 n. 2, 227 commi l, 2 e 3 c.p.m.p.) - perché appuntato scelto Q.S. dei carabinieri in servizio al Comando Legione carabinieri « » - servizio amministrativo in…, segretario generale nazionale dell'Associazione sindacale carabinieri, comunicando con più persone, attraverso un messaggio trasmesso in posta elettronica alla redazione giornalistica «www. ... dall'indirizzo ... e l'inoltro al Comando Legione carabinieri ... dall'indirizzo pec ... di una missiva indirizzata al Ministro della difesa - Gabinetto del Ministro, al Comando generale dell'Arma dei carabinieri - Ufficio Relazioni sindacali e al comandante della Legione carabinieri Calabria - gen. D. P F S dal contenuto analogo, apparso anche sui siti di informazione *on-line* " ",." ", " ", " ", sui *social network* facebook gruppo " " e pagina " " e youtube canale " " e " ",·offendeva la reputazione della Legione carabinieri Calabria in persona del comandante *protempore* e dell'appuntato scelto QS dei carabinieri C. C. - scrivendo i seguenti fatti e circostanze non corrispondenti al vero: "Nella caserma dei carabinieri del Comando Legione Calabria è stato segnalato un vasto terreno agricolo coltivato da un carabiniere verosimilmente durante l'orario di servizio. Sullo strano caso è intervenuto il segretario generale nazionale di ... "Numerose segnalazioni sono giunte a questa, circa la strana destinazione di una florida coltivazione orticola/agricola, di una vasta porzione di terreno - circa 400 metri quadrati - ricadente all'interno della Caserma del Comando Legione Calabria, cui si dedicherebbe in via esclusiva, con sacrificio e dedizione, un graduato in forza al Reparto Comando - Squadra Servizi - dello stesso Comando Legione. In particolare ci si chiede: come sia possibile che, visto che il profilo d'impiego degli appuntati e carabinieri impedisce l'impiego dei militari alle

mansioni indicate, questo militare faccia mansione orticola? Come ci si è regolati da un punto di vista della sicurezza sul lavoro? A chi sono destinati i prodotti della terra? È possibile che i cittadini italiani paghino un carabiniere per fare attività orticola anziché occuparsi della loro sicurezza? Attendiamo le verifiche ai quesiti su chi, come e quando è stata autorizzata detta attività "agricola". Al Comando generale si chiede di inoltrare la presente all'autorità giudiziaria competente, ordinaria e militare, al fine di verificare eventuali ipotesi di reato" così in una nota A. N. segretario generale di ... associazione sindacale carabinieri».

«... Il graduato, che sembrerebbe dedicarsi al terreno, nonostante il susseguirsi e il proliferare degli interventi finalizzati al "contenimento delle prestazioni per lavoro straordinario", da chi e in che modo avrebbe, se la circostanza fosse riscontrata, avuto l'autorizzazione ad impegnarsi durante il servizio ordinario e straordinario e nell'evidente esposizione straordinaria, nella coltivazione dell'orto? ..." "..." ma l'esigenza idrica di una coltivazione orticola così estesa come viene assolta?»

La risposta questa ce l'ha! Ma attendiamo le verifiche ai quesiti su chi, come e quando è stata autorizzata detta attività lavorativa nonché l'impiego del militare in attività «agricola». Nell'attesa, si auspica che qualcuno possa dare anche conto di una certa tubazione che collegherebbe, con una derivazione, l'impianto idrico della caserma all'orto, passando attraverso un muro della struttura, con enorme dispendio di acqua potabile ...».

In ..., in data… . Con le aggravanti del grado rivestito, dell'essere l'offesa recata con mezzo di pubblicità e ad un corpo militare.

l. Rilevanza della questione.

In data 28 maggio 2024 il pubblico ministero in sede depositava la richiesta di rinvio a giudizio dell'imputato, generalizzato in atti, per il delitto di cui alla superiore rubrica.

All'odierna udienza preliminare, questo giudice, verificata la regolare costituzione delle parti, si è ritirato per valutare, d'ufficio, una questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 227 c.p.m.p.

All'esito della Camera di consiglio, questo giudice ha quindi emesso, d'ufficio, la presente ordinanza, con la quale si intende promuovere il giudizio di codesta onorevole Corte costituzionale sulla conformità dell'art. 227 c.p.m.p. all'art. 117, comma l, della Costituzione, con riferimento all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (di seguito, CEDU).

L'art. 227 c.p.m.p. punisce la condotta diffamatoria commessa dal militare, a danno di altro militare, con la sola pena detentiva della reclusione militare. La mancata previsione di una pena pecuniaria alternativa determina il contrasto con l'art. 10 CEDU, così come costantemente interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per consolidato orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, la previsione normativa, per la diffamazione - e quindi anche per la diffamazione militare - della sola pena detentiva, risulta incompatibile con l'art. 10 CEDU, in quanto «non necessaria in una società democratica» ed idonea a scoraggiare l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero e della libertà d'informazione, in tutti i casi in cui non ricorrano circostanze eccezionali, quali la propalazione di discorsi di odio o di istigazione alla violenza.

Il giudice militare che giudichi l'imputato responsabile del reato di diffamazione militare, è tenuto, allo stato, ai sensi del censurato art. 227 c.p.m.p., ad irrogare la pena detentiva della reclusione militare per tutti i casi di diffamazione militare, e non già per i soli casi eccezionali della propalazione di discorsi di odio o di istigazione alla violenza. In altri termini, l'art. 227 c.p.m.p. non consente al giudice militare di applicare la sola pena pecuniaria per la generalità dei casi di diffamazione militare e di riservare la pena detentiva ai casi eccezionali di discorsi d'odio o di istigazione alla violenza.

Al militare, odierno imputato, viene contestato il reato di diffamazione militare previsto e punito dall'art. 227 c.p.m.p. La questione che qui si solleva appare, dunque, rilevante e dirimente, posto che una sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 227 c.p.m.p. imporrebbe a questo giudice l'adozione di una sentenza di difetto di giurisdizione, con trasmissione degli atti alla competente Procura della Repubblica. Una volta, infatti, espunta dall'ordinamento la norma speciale dell'art. 227 c.p.m.p., le condotte di diffamazione eventualmente commesse dal militare odierno imputato ricadrebbero nella più generale previsione normativa sulla diffamazione dell'art. 595 del codice penale, con pena detentiva applicabile in via alternativa rispetto alla pena pecuniaria.

Così come va esclusa in radice la possibilità per questo giudice di accedere ad un'interpretazione dell'art. 227 c.p.m.p. conforme a Costituzione, atteso che l'applicazione di una pena pecuniaria alternativa non può certamente essere oggetto di un'attività interpretati va, necessitando, in ossequio al principio di legalità, di una specifica previsione legislativa. Non sarebbe, quindi, praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, che considerasse irrogabile la pena detentiva in relazione alle sole condotte diffamatorie di incitazione all'odio,

alla discriminazione o alla violenza. Una simile opzione ermeneutica, creativa e arbitraria, slegata dal dato letterale, ed esorbitante rispetto alla funzione giurisdizionale, risulterebbe infatti contraria al principio di legalità e lesiva degli articoli 25 e 101 della Costituzione.

Sul punto va ulteriormente precisato che, per quanto sia noto che il giudice rimettente non abbia l'onere di indicare a codesta Corte uno specifico *petitum* - essendo al riguardo sufficiente esplicitare la censura - si precisa, per chiarezza argomentativa, che con la presente ordinanza non si prospetta a codesta Corte la possibilità di emettere una sentenza additiva o manipolativa della norma censurata, quanto piuttosto una sentenza dichiarativa della illegittimità costituzionale della disposizione.

La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 227 c.p.m.p non creerebbe, peraltro, come detto, alcun difetto di tutela, stante la vigenza dell'art. 595 del codice penale, nel cui alveo normativo ricadrebbero le condotte diffamatorie commesse dai militari.

Così come, analogamente, già avvenuto in seguito alla sentenza di codesta Corte n. 150/2021 del 22 giugno 2021, depositata il 12 luglio 2021, che - come si vedrà meglio a breve - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. In tale sentenza, si osservava: «Dal momento che la funzione della disposizione censurata è unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto in via generale dall'art. 595 del codice penale in termini che non sono compatibili con l'art. 21 della Costituzione, oltre che con l'art. 10 CEDU, essa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, nei termini auspicati dal ricorrente. Tale dichiarazione non crea, del resto, alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso art. 595 del codice penale, il cui alveo applicativo si riespanderà in seguito alla presente pronuncia».

Del resto, la caducazione dell'art. 227 c.p.m.p. ad opera di codesta Corte non precluderebbe al legislatore una sua reintroduzione nell'ordinamento, con la previsione di pena detentiva e pecuniaria applicabili in via alternativa, anche eventualmente commisurando tali pene in modo diverso e più rigoroso rispetto a quanto previsto nell'art. 595 del codice penale.

2. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il quadro normativo di interesse è costituito dalle seguenti disposizioni normative ed indirizzi giurisprudenziali.

L'art. 227 c.p.m.p. punisce la diffamazione militare con la pena della reclusione militare fino a sei mesi, nell'ipotesi base del primo comma, e con la pena della reclusione militare da sei mesi a tre anni, nell'ipotesi aggravata di cui al secondo comma. Non è quindi prevista una pena pecuniaria alternativa a quella detentiva della reclusione militare.

L'art. 595 del codice penale punisce il reato comune di diffamazione con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a milletrentadue euro, per l'ipotesi base di cui al comma primo; con la reclusione fino a due anni, ovvero della multa fino a duemilasessantacinque euro per l'ipotesi aggravata del fatto determinato di cui al comma secondo; con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a cinquecentosedici euro per l'ipotesi aggravata della pubblicità di cui al comma terzo.

L'art. 21, comma primo, della Costituzione statuisce che «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione».

L'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dispone che «Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera» e che «L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

L'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è applicabile a tutte le persone, e quindi anche ai militari. Al riguardo la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di chiarire che l'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali «non si ferma davanti al cancello della caserma» («*Article 10 does not stop at the gates of army barracks*»), precisando ulteriormente che restrizioni e limiti a tale libertà in funzione della salvaguardia degli interessi della disciplina militare e della sicurezza nazionale debbano comunque essere proporzionati e necessari in una società democratica (Corte EDU, Grigoriades v. Greece; sul punto anche Engel and others v. The Netherlands; Hadjianastassiou v. Greece, VDSO and Gubi v. Austria; Le Cour Grandmaison and Fritz v. France; E. S. v. Germany).

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con costante e consolidata giurisprudenza ha, in effetti, intrepretato l'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel senso della necessità che il legislatore nazionale, nel sanzionare penalmente la condotta diffamatoria, preveda una pena pecuniaria, sola o congiunta a quella detentiva, non essendo invece compatibile con la libertà di espressione la previsione della sola pena detentiva, in quanto «non necessaria in una società democratica». Tale giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo costituisce un «*weel established case law*», risalente ormai a circa un ventennio e che non conosce decisioni di segno contrario.

Con la sentenza della grande camera del 17 dicembre 2004, Cumpànà e Mazàre v. Romania, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha esaminato il ricorso di due giornalisti, condannati per diffamazione in quanto autori di un articolo nel quale accusavano un giudice di essere coinvolto in fatti di corruzione. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto la legittimità dell'affermazione di responsabilità penale degli imputati, osservando che le gravi accuse rivolte alla vittima fornissero una visione distorta dei fatti e fossero prive di adeguati riscontri fattuali; ma ha al contempo ritenuto che l'imposizione nei loro confronti di una pena di sette mesi di reclusione non sospesa, ancorché in concreto non eseguita per effetto di un provvedimento di grazia presidenziale, costituisse una interferenza sproporzionata con il loro diritto alla libertà di espressione e pertanto «non necessaria in una società democratica» ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, CEDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo, in detta pronuncia, ha ricordato il proprio insegnamento secondo cui la stampa svolge l'essenziale ruolo di «cane da guardia» della democrazia (sentenza 27 marzo 1996, Goodwin v. Regno Unito), rilevando che «se è vero che gli Stati parte hanno la facoltà, o addirittura il dovere, in forza dei loro obblighi positivi di tutela dell'art. 8 CEDU, di disciplinare l'esercizio della libertà di espressione in modo da assicurare per legge un'adeguata tutela della reputazione delle persone, non devono però farlo in una maniera che indebitamente dissuada i media dallo svolgimento del loro ruolo di segnalare all'opinione pubblica casi apparenti o supposti di abuso dei pubblici poteri». Il timore di sanzioni detentive produce, infatti, secondo la Corte EDU, un evidente effetto dissuasivo («*chilling effect*») rispetto all'esercizio della libertà di espressione dei giornalisti — in particolare nello svolgimento della loro attività di inchiesta e di pubblicazione dei risultati delle loro indagini — tale da riverberarsi sul giudizio di proporzionalità, e dunque di legittimità alla luce della Convenzione, di tali sanzioni.

Pur rimarcando come la scelta delle sanzioni sia in principio riservata al legislatore nazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che: «l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, garantita dall'art. 10 della Convenzione, soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come ad esempio nel caso di diffusione di discorsi d'odio ("*hate speech"*) o di istigazione alla violenza».

I principi espressi dalla sentenza Cumpànà sono stati poi costantemente ribaditi dalla Corte EDU nella propria successiva giurisprudenza (*ex multis*, sentenza 6 dicembre 2007, Katrami v. Grecia) ed anche in due sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia (sentenze 24 settembre 2013, … ; 7 marzo 2019, …). In tali ultime due pronunce, la Corte europea dei diritti dell'uomo da un lato ha ritenuto legittima l'affermazione di responsabilità penale in capo ai ricorrenti da parte dei giudici italiani, stante la non veridicità e la gravità degli addebiti rivolti alle persone offese, in assenza dei doverosi controlli da parte del giornalista; dall'altro lato, ha tuttavia ritenuto sproporzionata l'inflizione nei loro confronti di una pena detentiva, ancorché condizionalmente sospesa ovvero cancellata da un provvedimento di grazia del Presidente della Repubblica.

Codesta Corte, pronunciandosi su due ordinanze che sollevavano una questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 595, comma 3, del codice penale e dell'art. 13, legge n. 47 del 1948, in relazione al parametro interposto di cui all'art. 117 della Costituzione, ed all'art. 10 CEDU, con ordinanza n. 132 del 9 giugno 2020, depositata il 26 giugno 2020, osservava che: «Appare necessaria e urgente una complessiva rimeditazione del bilanciamento, attualmente cristallizzato nella normativa oggetto delle odierne censure, tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica … [*omissis*] … In questo quadro, il legislatore potrà eventualmente sanzionare con la pena detentiva le condotte che, tenuto conto del contesto nazionale, assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio».

Successivamente, codesta Corte, con sentenza n. 150/2021 del 22 giugno 2021, depositata il 12 luglio 2021, definitivamente pronunciandosi sulla questione, e dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 statuiva che: «Proprio l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva … [*omissis*] … rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 della Costituzione, quanto dall'art. 10 CEDU», in quanto «una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di «non dis-

suadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri».

Sulla scia del citato pronunciamento della Corte costituzionale n. 132 del 2020, anche la Corte di cassazione ha avuto modo di affermare che: «Per applicare la sanzione detentiva ad un giornalista responsabile di diffamazione a mezzo stampa occorrono condotte che assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio» (Cassazione penale, sez. V, 9 luglio 2020, n. 26509).

Orbene, il principio espresso dalle Corti EDU, Costituzionale e di Cassazione, che limita l'applicazione della pena detentiva per il reato di diffamazione ai soli discorsi d'odio, deve senz'altro trovare applicazione anche per il reato di diffamazione militare.

Con sentenza n. 273/2009, del 19 ottobre 2009, depositata il 29 ottobre 2009, codesta Corte ha sul punto affermato che la diffamazione militare, punita all'art. 227 c.p.m.p. e quella comune di cui all'art. 595 del codice penale si distinguono esclusivamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, posto che, per l'integrazione della prima fattispecie, devono essere entrambi militari. Con tale pronuncia, codesta Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 227 c.p.m.p. nella parte in cui non prevede l'applicabilità anche al delitto di diffamazione militare dell'art. 596, terzo comma, numeri 1) e 2), e quarto comma, del codice penale ha chiarito che «salvo per l'aspetto, sopra evidenziato, dell'immanenza in tutti i reati militari della tutela "di un interesse eminentemente pubblico" quale quello della disciplina e del servizio, le due fattispecie poste a raffronto, diffamazione militare (art. 227 del codice penale mil. pace) e diffamazione "comune" (art. 595 del codice penale), presentano una piena equivalenza sul terreno sia della condotta tipica, sia dell'oggettività giuridica del reato. La diffamazione militare si pone in rapporto di specialità con il corrispondente delitto previsto dal codice penale, distinguendosi unicamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che devono essere entrambi militari, restando invece identica, sotto il profilo testuale, la descrizione della fattispecie base delle due norme incriminatrici, vale a dire l'offesa della altrui reputazione nella comunicazione con più persone».

Né l'imposizione di una pena detentiva non alternativa a quella pecuniaria per la sola diffamazione militare può trovare alcun sostegno argomentativo nella sentenza di codesta Corte n. 215/2017 del 27 settembre 2017, depositata il 12 ottobre 2017, che, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 226 c.p.m.p., sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 52 della Costituzione, ha giudicato non irragionevole la mancata ricomprensione dell'art. 226 c.p.m.p. nell'ambito della abrogazione di reati che ha coinvolto l'art. 594 del codice penale ad opera del decreto legislativo n. 7 del 2016 «sia perché, in termini generali, ogni eventuale disparità di trattamento tra militari e civili va ovviamente valutata alla luce della peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell'ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze (ordinanze n. 186 del 2001 e n. 562 del 2000), sia soprattutto perché, con riferimento particolare alla censura sollevata dai rimettenti, non risulta affatto irragionevole imporre al militare una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico, quali quella di non recare offesa all'onore o al decoro di altri soggetti inseriti nel medesimo ordinamento, continuando così ad assistere con sanzioni penali le eventuali infrazioni a tali regole». Continua ancora la Corte: «Continuare a punire penalmente l'ingiuria tra militari, pur per fatti ingiuriosi non riconducibili al servizio e alla disciplina militari, come definiti nell'art. 199 del codice penale mil. pace, risponde infatti, oltre che all'esigenza di tutela delle persone in quanto tali, anche all'obiettivo di tutelare il rapporto di disciplina inteso come insieme di regole di comportamento, la cui osservanza è strumentale alla coesione delle Forze armate e, dunque, ad esigenze di funzionalità delle stesse». Sul punto va osservato, infatti, che le censure mosse dal giudice rimettente attenevano alla disparità di trattamento creatasi a seguito della depenalizzazione del reato di ingiuria comune rispetto all'ingiuria tra militari di pari grado. Ed è esclusivamente su tale questione che la Corte costituzionale si è pronunciata, osservando come una tale diversità di trattamento sanzionatorio (sanzione civile per l'ingiuria comune e sanzione penale per l'ingiuria militare) non fosse irragionevole. Non veniva invece in alcun modo sollevata la ben diversa questione relativa alla necessità di una sanzione detentiva per l'ingiuria militare e su tale questione quindi la Corte non si è pronunciata.

Va peraltro stigmatizzato che la presente ordinanza di rimessione non solleva una questione di legittimità costituzionale per diversità di trattamento sanzionatorio tra diffamazione comune e diffamazione militare in violazione dell'art. 3 della Costituzione — posto che è indubitabile che vi siano ragioni per un trattamento sanzionatorio più grave nel caso della diffamazione militare — bensì la diversa questione, relativa alla necessità, in una società democratica, di prevedere la sola pena detentiva, senza anche una pena pecuniaria alternativa, per sanzionare tutte le condotte di diffamazione militare, in violazione degli articoli 117 della Costituzione e 10 CEDU. In effetti, qualora il legislatore avesse inteso disporre un più rigoroso trattamento sanzionatorio per la diffamazione militare, avrebbe dovuto farlo prevedendo pene più aspre, ma pur sempre con una pena detentiva alternativa alla pena pecuniaria. Del resto, come

detto, il legislatore potrebbe sempre operare in tal senso, qualora codesta Corte intendesse dichiarare l'illegittimità dell'art. 227 c.p.m.p., reintroducendolo tale articolo con la previsione di pena detentiva e pena pecuniaria alternative, più severe rispetto alle corrispondenti pene previste per la diffamazione comune.

L'applicabilità dell'art. 10 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali anche alla diffamazione militare va infine affermata anche se tale reato non venga commesso con il mezzo della stampa o comunque nell'esercizio dell'attività giornalistica.

Ciò vale senz'altro per la diffamazione militare commessa nell'ambito di attività sindacale — come è il caso di specie, avendo il militare odierno imputato agito nella sua veste di segretario generale nazionale dell'associazione sindacale carabinieri — ma vale anche per quella commessa da qualsiasi militare.

Quanto all'attività sindacale in ambito militare basti, infatti, rilevare che essa trova ormai una compiuta previsione normativa nella legge 28 aprile 2022, n. 46 — approvata a seguito della sentenza n. 120/2018 di codesta Corte — nonché nel decreto legislativo 25 novembre 2022, n. 206; decreto legislativo 24 novembre 2023, n. 192; decreto-legge 9 maggio 2024, n. 61, convertito con legge 4 luglio 2024, n. 96. È del resto di tutta evidenza come l'esercizio dell'attività sindacale possa estrinsecarsi anche nella pubblicazione di comunicati stampa tesi a criticare taluni aspetti della gestione dell'amministrazione militare, al fine di attivare un confronto con i competenti vertici militari e di conseguire un miglioramento delle condizioni di lavoro dei militari. In tal senso quindi forte è la similitudine tra attività sindacale e giornalistica.

Quanto infine alla generalità dei militari, va rilevato che la giurisprudenza della Corte EDU è stata senza dubbio elaborata con specifico riferimento alla proporzione della pena detentiva nell'ambito dell'esercizio del diritto di cronaca e di critica giornalistica, avuto riguardo all'effetto dissuasivo (c.d. *chilling effect*) che essa può determinare sulla libertà di espressione della stampa in generale, considerato il *watch-dog* (cane da guardia) della democrazia. E, tuttavia, appare chiaro come in una democrazia matura ed in una società tecnologicamente evoluta, un tale ruolo di controllo e critica sull'esercizio del pubblico potere, vada riconosciuto in modo diffuso anche a tutti i cittadini, militari compresi. L'art. 52 della Costituzione in effetti sancisce che «L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica». Critiche all'attività governativa in generale ed all'amministrazione militare in particolare, possono infatti essere veicolate attraverso mezzi di pubblicità alternativi a quelli tradizionali della stampa, quali la diffusione di commenti sui c.d. *social networks*. Ciò, naturalmente, con il limite dei discorsi di odio o di istigazione alla violenza, comune anche all'attività giornalistica.

Sul punto è d'uopo citare il pronunciamento della Corte di cassazione che, nel riformare una sentenza di condanna a pena detentiva per una diffamazione a mezzo di *social network*, ha statuito che: «È legittima, in relazione all'art. 10 Cedu, secondo un'interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata della norma, l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per il delitto di diffamazione commesso, anche al di fuori di attività giornalistica, mediante mezzi comunicativi di rapida e duratura amplificazione (nella specie "internet"), ove ricorrano circostanze eccezionali connesse alla grave lesione di diritti fondamentali, come nel caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza».

Del resto, escludere la pena detentiva — fatta eccezione per i discorsi d'odio — alle sole ipotesi di diffamazione commessa nell'esercizio dell'attività giornalistica, rischierebbe, da un lato, di violare il principio di uguaglianza (art. 3, comma 1, della Costituzione) nei confronti dei cittadini che commettano il fatto non nell'esercizio dell'attività giornalistica, e, dall'altro, il principio di ragionevolezza (art. 3, comma 2, della Costituzione), per la previsione di un trattamento sanzionatorio sfavorevole — la pena detentiva — per fatti di solito connotati da minore gravità o diffusività, e dunque complessiva minore offensività, rispetto a quelli commessi nell'esercizio dell'attività giornalistica (Cassazione penale, sez. V, 17 febbraio 2021, n. 13993).

In conclusione ed in ultima analisi, questo Giudice si pone un dubbio di costituzionalità dell'art. 227 c.p.m.p. in relazione all'art. 117, comma 1, della Costituzione, con riferimento all'art. 10 della CEDU, sollecitando un giudizio di codesta Corte.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 c.p.m.p. in relazione all'art. 117, comma 1, della Costituzione, con riferimento all'art. 10 della CEDU;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Napoli, 17 settembre 2024

Il Giudice dell'udienza preliminare: CRUCIANI

24C00242

N. **201**

Ordinanza del 30 settembre 2024 del Tribunale di Locri nel procedimento penale a carico di A. C. e P. M.

Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

– Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera *b)*.

TRIBUNALE DI LOCRI

SEZIONE PENALE - UFFICIO GIP/GUP

Questione di legittimità costituzionale - ordinanza di rimessione *ex* articoli 134, comma 1 Cost., 1 legge costituzionale n. 1/48, 23 e seguenti, legge n. 87/53).

Il Giudice, con riferimento al procedimento penale in epigrafe indicato, all'esito della Camera di consiglio seguita alla discussione delle parti,

OSSERVA

1. Svolgimento del processo.

In data 3 aprile 2024, il pubblico ministero depositava richiesta di rinvio a giudizio per C. A. e M. P., rispettivamente chiamati a rispondere del delitto di abuso d'ufficio, *ex* art. 323 del codice penale e del delitto di falso ideologico in atto pubblico dotato di fede privilegiata *ex* articoli 479 anche in relazione all'art. 476, comma 2 del codice penale.

Veniva così fissata l'udienza preliminare del 20 maggio 2024, nel corso della quale, conclusi gli accertamenti relativi alla costituzione delle parti e ammessi i documenti prodotti dalle difese nel termine di cui all'art. 421, comma 3, c.p.p., il C. personalmente e il M. tramite il proprio difensore munito di procura speciale formulavano richiesta di giudizio abbreviato. Il Giudice disponeva la trasformazione del rito e rinviava la discussione all'udienza del 9 settembre 2024.

In data 25 agosto 2024, è entrata in vigore la legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), che, all'art. l, comma 1, lettera *b)*, ha abrogato il delitto di cui all'art. 323 del codice penale, previa introduzione nel codice penale dell'art. 314-*bis* del codice penale (Indebita destinazione di denaro o cose mobili) ad opera del decreto-legge n. 92/24, entrato in vigore il 5 luglio 2024 e convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112.

All'udienza del 9 settembre 2024, dichiarata aperta la discussione, il pubblico ministero, con riferimento al delitto di cui all'art. 323, codice penale contestato al capo 1) della rubrica, ha chiesto di disporre il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea *ex* art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea affinché stabilisca se la sopravvenuta abrogazione del delitto di abuso d'ufficio e la collaterale introduzione del reato di cui all'art. 314-*bis*, codice penale ostino al rispetto degli obblighi di incriminazione imposti agli Stati membri dalla diret-

tiva UE 2017/1371. In alternativa, l'Ufficio di Procura ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale *ex* art. 23, comma 1 legge n. 87/53 per violazione delle disposizioni di cui agli articoli 11 e 117 Cost. in relazione alla direttiva UE 2017/1371.

La parte civile si è associata alle richieste del pubblico ministero, salvo aggiungere che, in caso di rigetto delle richieste di adire le due corti superiori, il fatto ascritto al C. a titolo di abuso d'ufficio potrebbe comunque essere punito a titolo di falso ideologico in atto pubblico dotato di fede privilegiata ex art. 479, codice penale in relazione all'art. 476, comma 2 del codice penale.

Le difese si sono opposte all'accoglimento delle richieste svolte in via principale dal pubblico ministero e hanno insistito per l'assoluzione dei rispettivi assistiti.

All'udienza del 30 settembre 2024, fissata per le repliche del pubblico ministero, quest'ultimo si è limitato a riportarsi alle conclusioni già svolte.

2. Sui fatti in contestazione al capo 1) della rubrica e sulla loro qualificazione giuridica.

Al capo 1) dell'imputazione, C. A. è chiamato a rispondere del delitto di abuso d'ufficio poiché, in qualità di responsabile dell'Area tecnica del Comune di … (...), nello svolgimento delle sue pubbliche funzioni, avrebbe violato le specifiche regole di condotta espressamente impostegli dal regio decreto n. 827/24 e dall'art. 21-*quinquies* legge n. 241/90 e senza attribuirgli alcun margine di discrezionalità, al fine di aggiudicare in via definitiva il contratto di compravendita di un immobile del patrimonio disponibile dell'ente comunale – la cui proposta di alienazione era stata pubblicizzata mediante regolare bando – alla conduttrice … di C. A. (di seguito denominata «…»), previa revoca dell'aggiudicazione provvisoria in origine riconosciuta a M. C., costituita parte civile. Il risultato della condotta appena descritta integrerebbe l'intenzionale attribuzione di un ingiusto vantaggio alla … e, di riflesso, un ingiusto danno alla parte civile, giacché l'aggiudicazione definitiva del contratto di compravendita alla conduttrice dell'immobile comunale sarebbe dipesa dal riconoscimento di un diritto di prelazione che era stato, però, esercitato in palese violazione della specifica prescrizione del bando secondo cui la prelazione del conduttore era subordinato alla condizione che, alla data di esercizio del diritto, non pendesse nei confronti dell'ente comunale alcun rapporto di debito. Detta condizione non era stata nella specie soddisfatta giacché al …, data di esercizio del diritto di prelazione da parte della …, su quest'ultima gravavano debiti per decine di migliaia di euro derivanti dal rapporto di locazione in corso con l'ente comunale.

Così riassunti i fatti di cui al capo d'imputazione, in via preliminare questo Giudice ritiene che gli stessi non si prestino ad essere ricondotti a titoli di reato diversi da quello ipotizzato dall'Ufficio di Procura, contrariamente a quanto sostenuto sul punto dalla parte civile. Il loro nucleo è, infatti, costituito dall'intenzionale deviazione dell'interesse pubblico, di cui il C. è portatore in virtù del suo ruolo istituzionale nel Comune di …, a favore dell'interesse economico della …, preferendola a M. C. ai fini della compravendita dell'immobile oggetto di bando in violazione di norme di legge impositive di precisi vincoli nella scelta del contraente e non anche di poteri di attestazione rilevanti agli effetti dell'art. 479, del codice penale.

3. Sulla richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Sotto altro profilo, la circostanza che il supposto abuso d'ufficio commesso dal C. s'inserisce nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla scelta del miglior contraente con cui negoziare la cessione di un immobile rientrante nel patrimonio disponibile del comune basta a ritenere che non ricorrano i presupposti per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

L'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al comma 2, impone al giudice nazionale di subordinare l'ordine di rinvio a una valutazione di necessità della questione giuridica da sottoporre alla Corte ai fini della decisione di merito.

Nel caso di specie, a parere del pubblico ministero, la recente legge abrogativa del delitto di abuso d'ufficio violerebbe gli obblighi d'incriminazione imposti dalla direttiva UE 2017/1371 laddove lascia totalmente prive di tutela penale quelle condotte dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio che siano lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso una frode o un abuso avente ad oggetto un bene immobile pubblico e che non sia inscrivibile in nessun altro titolo di reato contro la pubblica amministrazione (tantomeno nel delitto di nuovo conio previsto e punito dall'art. 314-*bis*, codice penale, che si limita a disciplinare l'indebita destinazione di denaro o cose mobili).

Dalla lettura della citata direttiva si apprende, in primo luogo, che il precipuo obiettivo della stessa è quello di imporre agli Stati membri l'introduzione, il rafforzamento o il mantenimento di illeciti penali repressivi di ogni condotta fraudolenta che si riveli lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.

In secondo luogo, la direttiva ricorda che gli interessi finanziari dell'Unione afferiscono a tutti i beni ricompresi nel suo bilancio generale. Tra le principali entrate iscritte al bilancio generale figura la compartecipazione dell'Unione europea al gettito prodotto in ciascuno Stato membro dall'imposta sul valore aggiunto alle condizioni stabilite dal Consiglio con la decisione 2000/597 ICE, Euratom del 29 settembre 2000 e la direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006.

Se, quindi, le entrate statali che provengono dall'applicazione dell'I.V.A. sono quelle qualificanti il bilancio generale dell'Unione europea, è evidente che quest'ultimo non è in alcun modo inciso dal caso oggetto di giudizio che, infatti, attiene alla cessione di un immobile appartenente al patrimonio disponibile dell'ente comunale, ossia a un'operazione economica non di carattere commerciale, ma compiuta esclusivamente nell'ambito di attività di pubblica autorità, che l'art. 4, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 633/72 esclude dal regime I.V.A. Da ciò deriva che l'eventuale incidenza dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio sulla normativa sovranazionale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione non è una questione dirimente ai fini del giudizio di merito, il che impedisce allo scrivente di provocare l'intervento della Corte di Lussemburgo sollecitato dall'Ufficio di Procura.

4. Sulla questione di legittimità costituzionale.

A diverse conclusioni deve invece giungersi con riferimento alla prospettata questione di legittimità costituzionale, certamente rilevante nel presente giudizio. Oltre a quanto già detto in precedenza sulla concreta impossibilità di attribuire al fatto una definizione giuridica diversa da quella di cui all'editto accusatorio, occorre poi considerare che la depenalizzazione dell'abuso d'ufficio preclude di addivenire a una eventuale sentenza di condanna e, di conseguenza, al vaglio della richiesta risarcitorie avanzata dalla parte civile o, al contrario, di assolvere l'imputato con la formula «perché il fatto non sussiste», più favorevole di quella imposta dall'ipotesi di *abolitio criminis* (i.e. «perché il fatto non è previsto dalla legge come reato»).

Ciò significa che l'Ufficio di Procura mira a una pronuncia d'incostituzionalità in materia di diritto penale sostanziale con effetti *in malam partem*, ossia di reviviscenza di una fattispecie di reato che il Legislatore ha scelto di rimuovere dall'ordinamento.

È dunque doveroso interrogarsi sull'ammissibilità di una simile richiesta a fronte della complessa interazione dalla stessa imposto tra il principio della riserva assoluta di legge, *ex* art. 25, comma 2 Cost., che affida all'organo costituzionale direttamente investito dagli elettori il monopolio della politica criminale, e il principio della gerarchia delle fonti, che impone al Parlamento di legiferare nel rispetto dei principi e delle disposizioni costituzionali.

La questione è già stata affrontata dalla Corte costituzionale, anche in occasione della riduzione del perimetro applicativo dell'abuso d'ufficio operato nel tempo dalla legge n. 234/97 e dal recente decreto-legge n. 76/20 (convertito con legge n. 120/20), provvedimenti normativi oggetto delle sentenze costituzionali numeri 447/98 e 8/22.

La più recente pronuncia n. 8/22 è quella che merita particolare richiamo laddove, nel riprendere la distinzione tra norme penali di favore e norme penali sfavorevoli già ampiamente delineata dalla sentenza costituzionale n. 394/06 (e confermata dalle pronunce successive, *cfr*: n. 324/08, n. 57/09, n. 155/19) precisa che «per norme penali di favore debbono intendersi quelle che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni compresenti nell'ordinamento. […]. La qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta, di contro, discendere, come nel caso di specie, dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale». In quest'ultimo caso – prosegue la Corte – l'effetto *in malam partem* della declaratoria d'incostituzionalità della norma penale di favore «non vulnera la riserva al Legislatore sulle scelte di criminalizzazione, rappresentando una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso Legislatore, al caso già oggetto di ingiustificata disciplina derogatoria»; diversamente, ove ad essere censurata sia una disposizione abolitiva – in misura totale o parziale – di una fattispecie di reato «la richiesta di sindacato *in malam partem* non mira a far riespandere una norma tuttora presente nell'ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale: operazione preclusa alla Corte (sulla inammissibilità delle questioni volte a conseguire il ripristino di norme incriminatrici abrogate o di discipline penali sfavorevoli, *ex plurimis*, sentenze n. 37 del 2019, n. 57 del 2009 e n. 324 del 2008; ordinanze n. 282 del 2019, n. 413 del 2008 e n. 175 del 2001)».

Tuttavia, nella pronuncia in commento la Corte non trascura di rimarcare che costante giurisprudenza costituzionale ammette delle deroghe all'argine che il principio della riserva assoluta di legge oppone alle pronunce d'incostituzionalità con effetti penali di sfavore (*cfr*: n. 143/18, n. 236/18, n. 37/19).

In vista di quanto a breve si dirà sulla compatibilità della legge n. 114/24 con gli obblighi internazionali, appare illuminante la sentenza costituzionale n. 37/19, nei passaggi in cui la Corte affronta le ipotesi in cui è possibile un suo intervento *in malam partem* nel diritto penale sostanziale:

«Anzitutto, può venire in considerazione la necessità di evitare la creazione di «zone franche» immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il Legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale

rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme – altrettanto irragionevolmente – un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006).

Un controllo di legittimità con potenziali effetti *in malam partem* deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal Legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata.

Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come «mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale», derivante «dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale» (sentenza n. 236 del 2018).

Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti *in malam partem* può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 28 del 2010; nonché sentenza n. 32 del 2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decreto-legge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, fu motivato anche con riferimento alla necessità di non lasciare impunite «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.»).

Quelli appena richiamati sono principi evocati anche dalla successiva sentenza costituzionale n. 40/19: «… non trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale l'assunto da cui muove il giudice rimettente per cui la riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. precluderebbe in radice a questa Corte la possibilità di intervenire in materia penale con effetti meno favorevoli. Invero, la giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche recentemente (sentenze n. 236 del 2018 e n. 143 del 2018), ammette in particolari situazioni interventi con possibili effetti *in malam partem* in materia penale (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014, n. 28 dl 2010, n. 394 del 2006}, restando semmai da verificare l'ampiezza e i limiti dell'ammissibilità di tali interventi nei singoli casi. Certamente il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. rimette al Legislatore "la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare" (sentenza n. 5 del 2014), ma non esclude che questa Corte possa assumere decisioni il cui effetto *in malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti, ma dalla semplice rimozione di disposizioni costituzionalmente illegittime. In tal caso, l 'effetto *in malam partem* è ammissibile in quanto esso è una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma costituzionalmente illegittima, la cui caducazione determina l'automatica riespansione di altra norma dettata dallo stesso Legislatore (sentenza n. 236 del 2018)»; di estremo interesse è poi il passaggio della pronuncia in esame che richiama la sentenza costituzionale n. 32/14 per evidenziare che anche le dichiarazioni di illegittimità costituzionale con effetti penali di sfavore rientrano nel compito assegnato alla Corte dall'art. 134 Cost., con la conseguenza la disciplina applicabile è «il frutto di precedenti scelte del Legislatore che sono tornate ad avere applicazione dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale».

Le considerazioni svolte finora sull'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale finalizzata a ottenere un effetto penale *in malam partem* portano ad intuire che la contrarietà della recente legge abrogativa del delitto di abuso d'ufficio agli articoli 11 e 117, comma 1 Cost. prospettata dall'Ufficio di Procura risulta a questo Giudice tutt'altro che manifestamente infondata, ad eccezione del riferimento alla direttiva UE n. 2017/1371 per tutte le ragioni ampiamente chiarite in precedenza.

Più precisamente, la paventata lesione dei due parametri costituzionali anzidetti vale se riferita ad altre due norme di diritto internazionale pattizio: l'art. 7, comma 4 e l'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. convenzione di Merida), ratificata dall'Italia con legge n. 116/09.

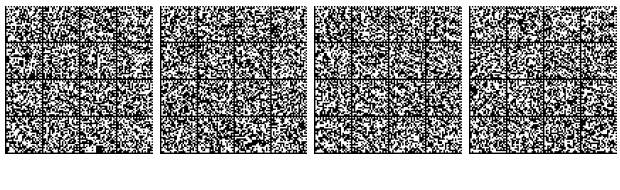
La Convenzione di Merida, nel titolo terzo, vincola gli Stati contraenti ad integrare la propria legislazione penale prevedendo una molteplicità d'illeciti a carattere corruttivo ove gli stessi non siano già disciplinati come reati dal diritto interno.

Ciò che più rileva è il precipuo obiettivo del vincolo internazionale, ossia impegnare i contraenti a uno sforzo di diritto positivo che non si riduca alle ipotesi tradizionali o più gravi di corruzione, ma che si apra anche alla punizione

di condotte intermedie, il più delle volte propedeutiche alla conclusione di accordi corruttivi strettamente intesi. Tanto si coglie, soprattutto, dalla *Legislative guide for the implementation of the Vnited Nations Convention against corruption*, documento elaborato dal *Drugs and Crime Office* delle Nazioni Unite con il dichiarato intento di fornire agli Stati aderenti alla Convenzione di Merida un ausilio interpretativo per procedere in maniera quanto più uniforme alla ratifica del trattato e all'adattamento del diritto interno (*cfr.* pag. III: «*… to assist States seeking to ratify and implement the Convention …*»). Tale documento, al punto 6, prevede espressamente: *The Convention goes on to require the State parties to introduce criminal and other offences to cover a wide range of acts of corruption, to the extent these are not already defined as such under domestic law. The criminalization of some acts is mandatory under the Convention, which also requires that State parties consider the establishment of additional offences. An innovation of the Convention against Corruption is that it addresses not only basic forms of corruption, such as bribery and the embezzlement of public funds, but also acts carried out in support of corruption, obstruction of justice, trading in influence and the concealment or laundering of the proceeds of corruption*» («La Convenzione richiede poi agli Stati contraenti di introdurre reati e altri illeciti punitivi di un'ampia gamma di atti di corruzione, laddove questi non siano già disciplinati come tali dal diritto interno. La penalizzazione di alcune condotte è obbligatoria per la Convenzione, che infatti richiede a gli Stati contraenti di considerare l'introduzione di ulteriori fattispecie di reato. Una novità della Convenzione contro la corruzione è che essa affronta non solo le forme basilari di corruzione, come le concussioni e l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche le condotte prodromiche alla corruzione, all'intralcio alla giustizia, al traffico d'influenze e all'occultamento o al riciclaggio dei proventi della corruzione»).

Con particolare riferimento al delitto di abuso d'ufficio, la Convenzione di Merida, all'art. 19, prevede: «*Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the abuse of functions or position, that is the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity*» (nella traduzione allegata alla legge di ratifica, la disposizione viene così riprodotta: «Articolo 19 Abuso d'ufficio - Ciascuno Stato parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità»). In altre parole, la disposizione convenzionale in esame prescrive agli Stati contraenti di operare una ricognizione del diritto penale interno al fine di verificare se vi sia o meno una fattispecie di reato in cui sussumere i descritti abusi del pubblico ufficiale e, in caso negativo, adoperarsi per colmare la lacuna. Se però la lacuna normativa non sussiste, lo Stato contraente è obbligato a mantenere la norma interna preesistente, così come previsto dall'art. 7 della Convenzione che, al comma 4, statuisce: «*Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest*.» («… Ciascuno Stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti d'interesse»).

Circa il grado di cogenza da attribuire alle prescrizioni appena richiamate a fronte della molteplicità di locuzioni equipollenti che il corpo della Convenzione presenta, anche in questo caso occorre attingere alla *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*, in particolare ai punti 11 e 12 laddove chiariscono la diversa intensità di vincolo a seconda dell'espressione utilizzata: «11. *In establishing their priorities, national legislative drafters and other policymakers should bear in mind that the provisions of the Convention do not all have the same level of obligation. In general, provisions can be grouped into the following three categories: (a) Mandatory provisions, which consist of obligations to legislate (either absolutely or where specified conditions have been* met)*; (b) Measures that States parties must consider applying or endeavour to adopt; (c) Measures that are optional. 12. Whenever the phrase "each State Party shall adopt" is used, the reference is to a mandatory provision. Otherwise, the language used in the guide is "shall consider adopting" or "shall endeavour to", which means that States are urged to consider adopting a certain measure and to make a genuine effort to see whether it would be compatible with their legal system. Far entirely optional provisions, the guide employs the term "may adopt*"» («11. Nello stabilire le loro priorità, i legislatori nazionali e i membri dell'esecutivo dovrebbero considerare che le disposizioni della Convenzione non hanno tutte lo stesso livello di obblighi. In generale, le disposizioni possono essere raggruppate nelle seguenti tre categorie: (a) disposizioni obbligatorie, che consistono in obblighi di legiferare (in modo assoluto o al ricorrere di determinate condizioni; (b) Misure che gli Stati contraenti devono considerare di applicare o tentare di adottare; (c) Misure facoltative. 12. Ogni volta che viene utilizzata l'espressione "ciascuno Stato Parte adotta", si fa riferimento a una disposizione imperativa. Altrimenti, il linguaggio utilizzato nella guida è "considererà l'adozione" o "si adopera per", il che significa che gli Stati sono sollecitati a considerare l 'adozione di una determinata misura, nonché a com-



piere uno sforzo concreto nel verificarne La compatibilità con il loro ordinamento giuridico. Per le disposizioni del tutto facoltative la guida utilizza il termine "può adottare")).

I criteri interpretativi appena richiamati portano a comprendere che la Convenzione pone agli Stati aderenti tre livelli d'impegno in ordine decrescente, dei quali il livello intermedio - ossia quello individuato dai verbi «*shall consider adopting*» o «*shall endeavour to*» - non può che intendersi come fonte di prescrizioni flessibili quanto alla tempistica e alle modalità di realizzazione, ma certamente non facoltative, poiché, se così fosse, la divisata gradualità dell'impegno verrebbe del tutto svuotata di senso o comunque esporrebbe il trattato ad interpretazioni arbitrarie, sostanzialmente elusive dei precetti concordati. È così possibile cogliere appieno il significato da attribuire ai verbi prescrittivi scelti dagli articoli 7, comma 4 e 19 della Convenzione e, per l'effetto, il tenore del vincolo imposto all'Italia tenuto conto della legislazione penale vigente alla data di adesione al trattato. Se, cioè, a tale data lo Stato italiano aveva già dotato il proprio ordinamento giuridico del reato di abuso d'ufficio, tanto bastava a precluderne l'abrogazione poiché un simile intervento di soppressione normativa confligge con quell'obbligo di sforzo concreto finalizzato a mantenere una legge preesistente che assicuri la realizzazione degli obiettivi del trattato oppure, in caso contrario, a seriamente pianificare degli interventi normativi che colmino il rilevato *deficit* di tutela. A tale ultimo riguardo, poi, non è pure possibile sostenere che il vuoto di tutela lasciato dall'abrogazione dell'abuso di ufficio sia stato colmato dalla pressoché contemporanea introduzione del delitto di cui all'art. 314-*bis*, codice penale, trattandosi di reato che si limita a punire l'uso illegittimo di denaro o cose mobili da pane del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, ossia una condotta illecita circoscritta ad una categoria molto ristretta di beni pubblici che come tale è oggettivamente impossibilitata a ricomprendere l'indefinita molteplicità di abusi ai danni della pubblica amministrazione che prima era efficacemente perseguita dalla fattispecie penale oggi abrogata.

Del resto, una simile soluzione ermeneutica è anche quella additata dall'art. 31 della Convenzione di Vienna, che, nell'enucleare le regole generali d'interpretazione dei trattati, statuisce:

«1. Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo.

2. Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi:

a) ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione;

b) ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato.

3. Verrà tenuto conto, oltre che del contesto:

a) di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute;

b) di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato;

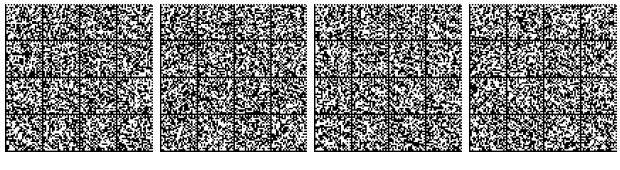
c) di ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni fra le parti.».

Da ultimo, il carattere conclamato della violazione degli obblighi internazionali cui l'Italia si è esposta con la legge di abrogazione del delitto di abuso d'ufficio è, a ben vedere desumibile, anche dalla preoccupazione manifestata sul punto dall'Unione europea, in particolare dalla Commissione che, nella relazione annuale sullo Stato di diritto per il 2024, adottata a Bruxelles il 24 luglio 2024, a pag. 22 osserva: «In alcuni Stati membri, tuttavia, determinate riforme del diritto penale rischiano di compromettere la lotta contro la corruzione. In Slovacchia una riforma recente del diritto penale solleva gravi preoccupazioni ed è stata oggetto di ulteriori modifiche poco tempo fa. Ridurre le sanzioni per i reati di corruzione e per quelli connessi alla corruzione, abbreviare i termini di prescrizione applicabili ai reati di corruzione e abolire la procura speciale sono misure che rischiano di indebolire la lotta contro la corruzione. In Italia una nuova legge che abroga il reato di abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenza potrebbe avere implicazioni per l'individuazione e l'indagine di casi di frode e corruzione …».

In definitiva, tutte le questioni affrontate inducono a sospettare dell'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettera *b)*, legge n. 114/24 nella parte in cui abroga il delitto previsto e punito dall'art. 323, codice penale per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1 Cost., in relazione agli articoli 7, comma 4 e 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione.

5. Sospensione del giudizio e della prescrizione.

Alla luce della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, visti gli articoli 23, legge n. 87/53 e 159, codice penale, va ordinata la sospensione del giudizio in corso e, per l'effetto, la sospensione della prescrizione di tutti i reati, compreso quello di cui al capo 2) della rubrica contestato al M., sussistendo tra questo e l'abrogato delitto di abuso d'ufficio di cui al capo 1) contestato al C. un apparente rapporto di connessione ex art. 12, lettera *c)*, codice procedura penale che, allo stato, non consente una trattazione separata delle posizioni.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost., 1 legge costituzionale n. 1/48 e 23 e seguenti, legge n. 87/53;

Solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. l, comma 1, lettera b)*, della legge 9 agosto 2024, n. 114 (pubblicata nella* Gazzetta Ufficiale *della Repubblica italiana n. 187 del 10 agosto 2024, entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui abroga l'art. 323 del codice penale, per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1 Cost. (in relazione agli obblighi discendenti dagli art. 7, comma 4, e 19 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116);*

Sospende il giudizio in corso nei confronti degli imputati ed i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte Costituzionale.

Locri, 30 settembre 2024

Il G.I.P.: BONATO

24C00243

N. **202**

Ordinanza del 5 settembre 2024 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da G. A. contro R. spa

Lavoro – Licenziamento individuale – Impugnazione del licenziamento – Termine di decadenza – Decorrenza - Casi di incolpevole incapacità naturale del lavoratore licenziato, processualmente accertata e conseguente alle sue condizioni di salute – Decorrenza del termine di decadenza dalla ricezione dell'atto anziché dalla data di cessazione dello stato di incapacità.

– Legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), art. 6.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Margherita Cassano, prima Presidente;

Giacomo Travaglino, Presidente di Sezione;

Lucia Tria, Presidente di Sezione;

Alberto Giusti, Presidente di Sezione;

Umberto Luigi Scotti, consigliere;

Annalisa di Paolantonio, rel. consigliere;

Giuseppe Grasso, consigliere;

Emilio Iannello, consigliere;

Marco Rossetti, consigliere.

Ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. r.g. 17140/2019 proposto da: A... G..., rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Liberto; ricorrente;

Contro ... (già ...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Golametto 4, presso lo studio dell'avvocato Domenico De Stefano Donzelli, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfredo Frezza; controricorrente;

Avverso la sentenza n. 1187/2018 della Corte d'appello di Palermo, depositata il 10 dicembre 2018.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 9 luglio 2024 dal consigliere Annalisa Di Paolantonio;

Udito il pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale Alessandro Pepe, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

Udito l'avvocato Antonio Liberto.

RILEVATO CHE

1. La Corte d'appello di Palermo, con sentenza 10 dicembre 2018, n. 1187, ha rigettato il reclamo proposto *ex* art. 1, comma 58, della legge n. 92/2012 da G... A... avverso la sentenza del tribunale della stessa sede che, all'esito del giudizio di opposizione, aveva accertato la tardività dell'impugnazione del licenziamento disciplinare intimato all'A... con lettera del ... dalla ... (ora ...), per assenza ingiustificata protrattasi dal ....

2. La Corte territoriale ha premesso che la A..., senza giustificare in alcun modo la sua assenza, non si era presentata al lavoro nel periodo sopra indicato e, pertanto, con raccomandata ricevuta dalla lavoratrice il ..., la società le aveva contestato l'illecito disciplinare, invitandola a fornire giustificazioni.

Non avendo ricevuto alcuna risposta nel termine concesso, la società aveva irrogato, ai sensi degli articoli 46 e 48 del C.C.N.L. di settore, la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso e la missiva era stata regolarmente ricevuta il ... dall'A..., la quale aveva sottoscritto l'avviso di ricevimento dell'atto.

Il licenziamento non era stato impugnato nel termine di sessanta giorni previsto dall'art. 6 della legge n. 604/1966 e solo con lettera del ... la lavoratrice aveva contattato il datore di lavoro al fine di giustificare la protratta assenza dal servizio; aveva, poi, impugnato il licenziamento, con ricorso notificato alla società il ..., sostenendo di essersi trovata in condizioni di incapacità naturale che le avevano impedito di avere effettiva conoscenza del contenuto dell'atto.

3. Il giudice del reclamo, condividendo le conclusioni alle quali era già pervenuto il tribunale all'esito di entrambe le fasi del giudizio di primo grado, ha ritenuto maturato il termine di decadenza, non suscettibile né di interruzione né di sospensione, e ha richiamato la motivazione di Cass. 9 marzo 2007, n. 5545, prestando adesione all'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui la validità o l'efficacia degli atti recettizi prescinde dall'eventuale stato di incapacità naturale del soggetto al quale sono rivolti, atteso che la disciplina di tali atti è informata al principio dell'affidamento ed il legislatore, che ha previsto l'annullabilità, *ex* art. 428 del codice civile, dei soli atti unilaterali posti in essere dall'incapace naturale, ha dettato all'art. 1335 del codice civile una regola finalizzata a stabilire la certezza giuridica della conoscenza dell'atto da parte del suo destinatario, prescindendo dalla capacità di quest'ultimo di apprezzarne il valore e di determinarsi di conseguenza.

4. Per la Cassazione della sentenza G... A... ha proposto ricorso sulla base di due motivi, ai quali ha opposto difese con controricorso la ..., già ....

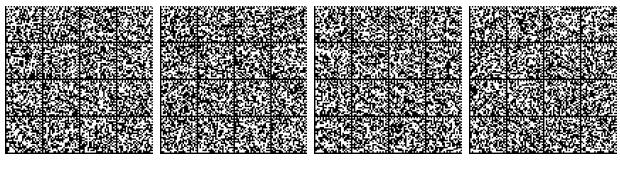
5. Con ordinanza interlocutoria del 27 settembre 2023, n. 27483 la Sezione lavoro di questa Corte, all'esito dell'udienza pubblica celebrata dopo il rinvio a nuovo ruolo disposto con ordinanza n. 20857 del 30 giugno 2022, ha rimesso gli atti al primo Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni unite, al fine di risolvere la questione di massima di particolare importanza inerente alla incidenza dello stato di incapacità naturale, processualmente dimostrato e non contestato, sulla presunzione di conoscenza *ex* art. 1335 del codice civile.

6. L'Ufficio della procura generale ha depositato requisitoria scritta e ha concluso per il rigetto del ricorso.

7. La ricorrente aveva depositato memoria il 1° settembre 2023 in vista dell'udienza pubblica celebrata dinanzi alla Sezione lavoro.

CONSIDERATO CHE

1. Con il primo motivo la ricorrente denuncia *ex* art. 360, comma 1, n. 3 del codice di procedura civile «violazione e falsa applicazione degli articoli 1334 e 1335 del codice civile in relazione alla decorrenza del termine di decadenza previsto dall'art. 6 della legge n. 604/66 successive modificazioni ed integrazioni».



Premette, in punto di fatto, che a causa di delicate e personalissime problematiche di natura familiare, era stata affetta, nel periodo estate ..., da grave crisi depressiva con dissociazione dalla realtà ed aveva riacquistato la pienezza delle facoltà cognitive e volitive solo all'esito del trattamento sanitario obbligatorio, disposto su sollecitazione del centro di salute mentale dell'Ospedale ... di .... Aggiunge che lo stato di assoluta incapacità di intendere e di volere era stato provato attraverso la produzione degli atti inerenti al giudizio promosso dall'*ex* compagno per l'affidamento esclusivo del figlio minore della coppia, ed in particolare della consulenza tecnica redatta in quella sede e della documentazione alla stessa allegata. Le conclusioni alle quali il CTU era pervenuto in quel giudizio erano state confermate anche dall'ausiliare nominato dal tribunale nella prima fase del giudizio di impugnazione del licenziamento, che aveva accertato la condizione di incapacità di intendere e di volere per l'intero periodo sopra indicato ed aveva evidenziato che il disturbo psicotico breve con stato paranoide aveva impedito «la formazione di una volontà cosciente, in particolare nel comprendere e contrastare adeguatamente il grave pregiudizio che le derivava dai comportamenti omissivi attuati nei confronti del lavoro».

Deduce la ricorrente che l'art. 1335 del codice civile prevede una presunzione di tipo relativo, superabile dal destinatario che provi di non avere avuto notizia dell'atto senza sua colpa, e rileva che, poiché il «prendere notizia» equivale a conoscenza, non può essere ritenuta irrilevante, ai fini del superamento della presunzione, l'incapacità naturale determinata da problemi psichici, e più in generale da condizioni di salute, del destinatario dell'atto.

Rappresenta che il principio dell'affidamento, posto a tutela di interessi di natura economica rilevanti *ex* art. 41 della Costituzione, non può spingersi fino ad annullare altri diritti fondamentali, quali sono il diritto alla salute ed il diritto di difesa nonché, nella materia lavoristica, il diritto al lavoro.

Deduce, anche richiamando il percorso argomentativo seguito da Cass. 23 maggio 2018, n. 12658, che occorre distinguere l'ipotesi in cui dalla consegna dell'atto recettizio non decorra alcun termine per il destinatario, da quella in cui la ricezione costituisce il dies *a quo* per il calcolo di un termine di decadenza, il cui inutile spirare arrecherebbe un pregiudizio all'incapace naturale. In detta ipotesi, infatti, il principio dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici deve essere bilanciato con la tutela degli altri diritti fondamentali sopra richiamati.

2. La seconda critica, ricondotta al vizio di cui all'art. 360, comma 1, n. 5 del codice di procedura civile, addebita alla Corte distrettuale l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio, ravvisato nel mancato apprezzamento della espletata consulenza tecnica d'ufficio medico legale.

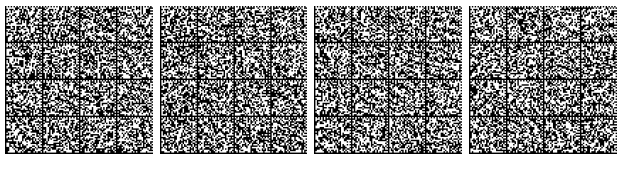
Sostiene la ricorrente che le erronee considerazioni espresse nella sentenza qui impugnata derivano dall'omessa valutazione delle conclusioni rassegnate dall'ausiliare, alla luce delle quali andava esclusa l'applicabilità alla fattispecie del principio di diritto enunciato da Cass. Sez. Lav. 9 marzo 2007, n. 5545, perché in quel caso il giudice di legittimità aveva evidenziato che la lavoratrice non aveva assolto all'onere della prova sulla stessa gravante e aveva omesso di allegare e provare di essere stata senza sua colpa impossibilitata a conoscere il contenuto della lettera di licenziamento.

Rileva, infine, che i giudici del merito, ritenendo maturata la decadenza dalla impugnazione, non hanno pronunciato sulla legittimità della sanzione espulsiva, che andava esclusa perché il C.C.N.L. di categoria, nel prevedere che l'assenza deve essere giustificata dal lavoratore entro i due giorni successivi, fa «salvi i casi di comprovato impedimento», da ravvisare nella fattispecie, in quanto anche l'assenza e l'omessa giustificazione dipendevano dall'incapacità naturale della lavoratrice la quale, come accertato dalla consulenza medico-legale, non era, all'epoca, in grado di comprendere il disvalore del comportamento tenuto, di astratto rilievo disciplinare.

3. L'ordinanza interlocutoria sottopone al vaglio di queste Sezioni unite la questione, rilevante ai fini della decisione del primo motivo di ricorso, così testualmente sintetizzata: «se uno stato di incapacità naturale, processualmente dimostrato e non contestato, sussistente nel momento in cui l'atto sia giunto all'indirizzo, rilevi ai fini del superamento, da parte del destinatario, della presunzione di conoscenza *ex* art. 1335 del codice civile in quanto incidente sulla possibilità di averne notizia, senza sua colpa».

Premette che non è contestato nella fattispecie che la comunicazione del licenziamento fosse a suo tempo pervenuta all'indirizzo della destinataria, la quale non aveva mai negato di avere ricevuto l'atto.

Richiama, poi, l'orientamento consolidato espresso dalla Sezione lavoro la quale, da tempo risalente, dopo avere ribadito la natura decadenziale del termine fissato dall'art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604 nonché la conseguente inapplicabilità allo stesso della disciplina dettata in tema di interruzione e sospensione della prescrizione, ha escluso che il maturare della decadenza possa essere impedito valorizzando lo stato di incapacità naturale del lavoratore licenziato, atteso che l'art. 1335 del codice civile, dettato dal legislatore per garantire la certezza dei rapporti giuridici, non assegna alcun rilievo alle condizioni soggettive del destinatario, con la conseguenza che la presunzione opera indipendentemente dalla capacità dello stesso di apprezzare il contenuto ed il valore dell'atto ricevuto e di determinarsi di conseguenza (Cass. Sez. Lav. 9 marzo 2007, n. 5545; Cass. Sez. Lav. 1° dicembre 1989, n. 5279; Cass. Sez. Lav. 2 marzo 1987, n. 2197; Cass. Sez. Lav. 15 giugno 1985, n. 3612; Cass. Sez. Lav. 25 ottobre 1982, n. 5563).



Aggiunge che altre pronunce, egualmente risalenti nel tempo, hanno affermato che il termine perentorio decorre dal momento in cui la dichiarazione perviene all'indirizzo del lavoratore, fatta salva la dimostrazione, da parte di quest'ultimo, di essere stato impossibilitato, senza sua colpa, ad avere conoscenza della lettera di licenziamento (Cass. Sez. Lav. 23 aprile 1992, n. 4878; Cass. Sez. Lav. 2 luglio 1988, n. 4394; Cass. Sez. Lav. 10 gennaio 1984, n. 197).

Quanto all'interpretazione dell'art. 428 del codice civile, che secondo la giurisprudenza sopra richiamata sarebbe applicabile ai soli atti unilaterali posti in essere dall'incapace e ai contratti dallo stesso conclusi, l'ordinanza rileva che una più recente pronuncia della Corte (Cass. Sez. 6-3 26 maggio 2018, n. 12658) sembra paventare la possibilità che, qualora dalla comunicazione di un atto inizi a decorrere un termine il cui inutile spirare potrebbe arrecare un pregiudizio al destinatario, l'incapacità di quest'ultimo dovrebbe trovare tutela nella disposizione sopra citata, in un'ottica di equiparazione dell'atto commissivo dell'incapace a quello omissivo pregiudizievole per lo stesso.

Aggiunge ancora l'ordinanza che in relazione all'efficacia degli atti recettizi, a fronte della contrapposizione fra la teoria della cognizione, secondo la quale occorre che sia dimostrata l'effettiva conoscenza da parte del destinatario del contenuto dell'atto, e quella della spedizione, che ritiene sufficiente la comunicazione dell'atto medesimo, il legislatore ha adottato il criterio della ricezione, valorizzando la sola consegna dell'atto al domicilio del destinatario, ma temperando la regola con il consentire che quest'ultimo possa provare di essersi trovato, senza sua colpa, nella impossibilità di prendere conoscenza dell'atto medesimo.

Al riguardo il Collegio rimettente evidenzia che, se è vero che la presunzione non può essere superata valorizzando lo stato soggettivo di ignoranza del destinatario qualora questo non dipenda da fattori esterni oggettivamente idonei ad impedire la conoscenza, tuttavia nei casi di incolpevole incapacità naturale non può essere esclusa a priori una diversa lettura delle norme, che operi un bilanciamento tra il legittimo affidamento dei contraenti nello svolgimento dei rapporti negoziali e il diritto alla salute, specie se l'applicazione rigida della presunzione di conoscenza finisca per mortificare i diritti garantiti dagli articoli 24 e 25 della Costituzione.

L'ordinanza interlocutoria, quindi, sollecita una rimeditazione da parte delle Sezioni unite dell'orientamento espresso, da condurre in un'ottica di salvaguardia dei diritti del destinatario dell'atto, ove vengano in rilievo, da un lato, il principio della certezza dei rapporti giuridici, dall'altro il diritto alla salute, il diritto di difesa e, nella materia lavoristica, il diritto al lavoro.

4. L'Ufficio della procura generale, nell'illustrare le ragioni delle conclusioni rassegnate nel senso del rigetto del ricorso, osserva in premessa che la questione posta è di ampio respiro, perché il principio di diritto da affermare, che nella specie si pone in relazione al termine di decadenza di cui all'art. 6 della legge n. 604 del 1966, è destinato ad operare in tutti i casi in cui al lavoratore è imposto l'onere di impugnare entro un dato termine l'atto datoriale (è citato al riguardo l'art. 32 della legge n. 183 del 2010) nonché in ogni ipotesi in cui viene in rilievo un atto ricettizio.

Ricorda le ragioni sistematiche che stanno alla base della disciplina dettata dal legislatore con riferimento agli istituti in discussione (incapacità naturale – art. 428 del codice civile -; presunzione di conoscenza – art. 1335 del codice civile -; inapplicabilità alla decadenza delle cause di interruzione e sospensione della prescrizione – art. 2964 del codice civile) e sottolinea che il legislatore ha inteso assicurare la certezza dei rapporti giuridici, da un lato equiparando la «conoscenza» alla «astratta conoscibilità», dall'altro rendendo quest'ultima oggetto di presunzione *iuris tantum* con l'effetto di esonerare il dichiarante dalla prova, difficile se non impossibile, della conoscenza soggettiva dell'atto da parte del destinatario. La conoscenza di cui all'art. 1335 del codice civile è dunque una conoscenza di tipo legale e non naturalistico, con la conseguenza che la stessa può essere esclusa solo in presenza di un «impedimento oggettivo» che non consenta la «conoscibilità».

Analogamente alla tutela dell'affidamento è ispirata la disciplina degli atti posti in essere dall'incapace naturale e della decadenza, che non assegna alcun rilievo allo stato di incapacità naturale del soggetto che deve esercitare il diritto.

Evidenzia che la diversa lettura suggerita dalla ordinanza interlocutoria finirebbe per contrastare l'operatività dell'istituto della decadenza e con essa la sua *ratio*, che è quella di garantire la sicurezza e la certezza dei traffici giuridici, oltre che creare significativi problemi di ordine pratico, legati alla necessità di acquisire processualmente la prova, non solo dello stato di incapacità naturale, ma anche, con assoluta esattezza, del momento in cui lo stesso è insorto, posto che nessun rilievo potrebbe essere riconosciuto all'incapacità sopravvenuta alla ricezione della dichiarazione.

Rileva, in via conclusiva, che una interpretazione diversa da quella tradizionalmente data all'art. 1335 del codice civile, determinerebbe, non un bilanciamento tra interessi contrapposti, bensì il sacrificio integrale dell'autonomia negoziale e del legittimo affidamento del dichiarante, anch'essi tutelati dall'art. 41 della Costituzione.

5. Ritengono le Sezioni unite che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come riformulato dall'art. 32, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183, nella parte in cui, nel prevedere che «Il licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch'essa in

forma scritta, dei motivi, ove non contestuale,...», fa decorrere, anche nei casi di incolpevole incapacità naturale del lavoratore licenziato, processualmente accertata e conseguente alle sue condizioni di salute, il termine di decadenza dalla ricezione dell'atto anziché dalla data di cessazione dello stato di incapacità.

SULLA RILEVANZA

6. Nello storico di lite si è evidenziato che la Corte d'appello di Palermo, condividendo le conclusioni alle quali il tribunale era già pervenuto, ha rigettato il reclamo valorizzando unicamente la mancata impugnazione della sanzione nel termine di decadenza previsto dalla citata legge n. 604/1966, giacché nella fattispecie non poteva essere messa in dubbio la «ricezione» dell'atto, documentalmente provata dalla sottoscrizione dell'avviso di ricevimento della lettera raccomandata con la quale il licenziamento era stato intimato, lettera pervenuta al domicilio dell'A... il ...

La Corte distrettuale, richiamando l'orientamento consolidato formatosi nella giurisprudenza della Sezione lavoro di questa Corte a partire da Cass. Sez. Lav. 25 ottobre 1982, n. 5563, ha escluso in radice che potesse assumere rilievo, ai fini del decorso del termine di decadenza, l'incapacità naturale del ricevente l'atto e, pertanto, non ha esaminato né la documentazione depositata dalla ricorrente per dimostrare la momentanea incapacità di intendere e di volere né la consulenza tecnica disposta nella fase sommaria del rito *ex* art. 1 della legge n. 92/2012, dalla quale era emerso che, a partire dall'estate del ... e sino al ..., l'A... «non era in condizioni di intendere e di volere a causa di un episodio psicotico breve... che... non permise la formazione di una volontà cosciente, in particolare nel comprendere e contrastare adeguatamente il grave pregiudizio che ne derivava dai comportamenti omissivi attuati nei confronti del lavoro».

6.1. Poiché, dunque, la sentenza impugnata è fondata in via esclusiva sulla ritenuta applicabilità dell'art. 6 della legge n. 604/1966 e sulla maturazione del termine di decadenza, che il giudice del merito ha fatto decorrere dalla data di ricezione della lettera di licenziamento, così come previsto dalla disposizione normativa citata, e poiché il ricorso per cassazione censura l'esito al quale è pervenuta la Corte territoriale, sussiste il requisito richiesto dall'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ossia l'effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale prospettata e la definizione del giudizio pendente dinanzi a questa Corte. Difatti, nel rispetto dell'ordine logico e giuridico delle questioni imposto dall'art. 276 del codice di procedura civile, la decisione sull'idoneità della documentazione prodotta e della consulenza tecnica a dimostrare l'effettiva sussistenza dello stato di incapacità naturale nonché l'apprezzamento di detto stato ai fini della valutazione della responsabilità disciplinare (secondo la prospettazione della ricorrente anche l'illecito disciplinare sarebbe stato commesso in assenza di imputabilità) saranno possibili solo se ed in quanto la disposizione oggetto del giudizio incidentale venga dichiarata incostituzionale nella parte in cui, ai fini dell'individuazione del dies *a quo* e della maturazione della decadenza, non assegna rilievo allo stato di incapacità naturale del ricevente l'atto.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

7. Si è già anticipato nei punti che precedono e nello storico di lite che la motivazione della sentenza in questa sede impugnata è fondata sulla ritenuta condivisione da parte della Corte territoriale dell'orientamento consolidato espresso dalla Sezione lavoro di questa Corte secondo cui «il termine di sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione dell'atto di licenziamento, che la legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 6, fissa per l'impugnazione del licenziamento stesso da parte del lavoratore, è dichiaratamente ed inequivocabilmente un termine di decadenza e come tale, insuscettibile, a norma dell'art. 2964 del codice civile, sia di interruzione sia, in mancanza di disposizione contraria, di sospensione, senza che a termini dell'art. 1335 del codice civile, possano rilevare le condizioni soggettive del destinatario, ed in specie la sua capacità di intendere e di volere, salva la tutela nei limiti dell'art. 428 del codice civile. Peraltro la validità o l'efficacia degli atti recettizi (fra i quali rientra il licenziamento) prescinde dall'eventuale stato di incapacità naturale del soggetto cui sono rivolti, atteso che la disciplina di tali atti — in ordine ai quali il legislatore si è dato cura di dettare regole (art. 1335 cit.) che consentono di stabilire la certezza giuridica della loro conoscenza da parte dei destinatari indipendentemente dalla capacità degli stessi di apprezzarne il valora e di determinarsi in conseguenza — è informata al principio dell'affidamento e che l'art. 428 del codice civile prevede l'annullabilità soltanto degli atti unilaterali posti in essere dallo stesso incapace naturale (v. Cass. 18 gennaio 1979, n. 352; Cass. 25 ottobre 1982, n. 5563; Cass. 15 giugno 1985, n. 3612; Cass. 2 marzo 1987, n. 2197; Cass. 1° dicembre 1989, n. 5279).» (Cass. Sez. Lav. 9 marzo 2007, n. 5545).

Si tratta, dunque, di un orientamento che, da un lato, valorizza il chiaro tenore letterale dell'art. 6 della citata legge n. 604/1966, sia in relazione alla qualificazione del termine sia con riferimento alla individuazione del dies *a quo*, fatto coincidere con la ricezione dell'atto e non con il momento in cui dell'atto stesso il lavoratore abbia avuto effettiva conoscenza; dall'altro richiama la disciplina generale dell'incapacità naturale nonché il principio della conoscenza legale, fissato per tutti gli atti recettizi dall'art. 1335 del codice civile, principio con il quale la norma lavoristica, nell'assegnare rilievo alla ricezione dell'atto, si armonizza.

8. L'art. 1335 del codice civile è stato costantemente interpretato dalla giurisprudenza di questa Corte in sostanziale adesione alla teoria cosiddetta della ricezione, secondo cui rileva non la conoscenza in senso proprio, ma la conoscibilità dell'atto, ravvisata in conseguenza di una circostanza oggettivamente verificabile, qual è la consegna dell'atto al domicilio del destinatario, consegna dalla quale viene desunta quella che altrimenti, per i suoi connotati soggettivi ed individuali, sarebbe impossibile dimostrare, ossia l'avvenuta conoscenza della dichiarazione altrui.

È, dunque, la conoscibilità quella che rileva, che va misurata sempre su un piano oggettivo, e ciò costituisce il fondamento dell'orientamento, egualmente risalente nel tempo e mai smentito, secondo cui la prova contraria alla presunzione, che il destinatario deve offrire per vincere la stessa, si deve muovere anch'essa su un piano oggettivo e riguardare circostanze che attengano, non alle condizioni soggettive del ricevente, bensì a fattori esterni ed oggettivi che, in quanto attinenti al collegamento del soggetto con il luogo di consegna, siano idonei ad escludere la conoscenza nei termini intesi dal legislatore, ossia, sostanzialmente, la conoscibilità dell'atto.

La conoscenza legale di cui all'art. 1335 del codice civile è, pertanto, la risultante di un'equivalenza giuridica (che in quanto tale non ammette prova contraria), perché il legislatore equipara alla conoscenza la conoscibilità, e di una presunzione *iuris tantum*, che fa derivare quest'ultima dalla consegna dell'atto al domicilio del destinatario, presunzione che può essere vinta dimostrando che, per fatti oggettivi ed incolpevoli, nonostante che l'atto sia pervenuto nel luogo di destinazione, lo stesso non sia entrato nella sfera di conoscibilità del destinatario. Ed è significativo in tal senso lo stesso tenore letterale dell'art. 1335 del codice civile che, appunto, nell'indicare quale debba essere la prova contraria che il destinatario della dichiarazione è tenuto a dare, fa riferimento alla «impossibilità di averne notizia» e non alla conoscenza effettiva del contenuto dell'atto né, tanto meno, alla sua comprensione.

8.1. L'orientamento espresso dalla Sezione lavoro, del quale l'ordinanza di rimessione sollecita una rimeditazione, non può essere superato sulla base di una diversa lettura dell'art. 1335 del codice civile che, facendo leva sugli articoli 24, 32 e 35 della Costituzione, attribuisca rilievo allo stato di incapacità naturale del richiedente per inferirne il superamento della presunzione di conoscenza, ai fini del decorso del termine di decadenza per l'impugnazione del licenziamento.

La disposizione del codice, applicabile a tutti gli atti ricettizi, è posta a presidio della certezza dei rapporti giuridici ed esprime un preciso bilanciamento di interessi operato dal legislatore, inerente all'intero complesso delle relazioni obbligatorie e contrattuali, sicché non è predicabile una interpretazione costituzionalmente orientata che, varcando i confini letterali del testo, muova dalla considerazione solo di una determinata tipologia di atti (quelli recettizi dalla cui conoscenza decorre il termine per il compimento di un'attività) e di interessi che, seppure costituzionalmente rilevanti, vengono in rilievo nel rapporto di lavoro ma non in altre relazioni giuridiche e contrattuali, che da quella norma sono disciplinate.

Inoltre, il ritenere che lo stato di incapacità naturale sia idoneo ad impedire la conoscenza dell'atto, ai fini e per gli effetti previsti dall'art. 1335 del codice civile, finirebbe per aprire la strada alla rilevanza di situazioni meramente soggettive, minando alla radice il principio di affidamento e di certezza dei rapporti giuridici che è posto alla base della previsione normativa, e si risolverebbe, altresì, nella introduzione di una causa di sospensione della decadenza, in violazione della disciplina dettata dall'art. 2964 del codice civile nonché dagli articoli 2941 e 2942 del codice civile che, sia pure con riferimento alla prescrizione, non attribuiscono alcun rilievo all'incapacità naturale del soggetto tenuto al compimento dell'atto.

8.2. Escluso, quindi, che, in tema di impugnazione del licenziamento, si possa pervenire ad attribuire rilevanza all'incapacità naturale del lavoratore attraverso una rilettura dell'art. 1335 del codice civile, parimenti è da escludere che la tutela dell'incapace possa essere in tal caso assicurata dall'art. 428 del codice civile, che l'ordinanza interlocutoria ed il primo motivo di ricorso evocano attraverso il richiamo alla motivazione di Cass. Sez. 6-3 23 maggio 2018, n. 12658.

Quest'ultima disposizione, nel disciplinare l'azione di annullamento degli atti compiuti da persona incapace di intendere e di volere e nel distinguere, quanto alle condizioni che devono ricorrere, l'atto unilaterale dal contratto (richiedendo per l'atto unilaterale solo il grave pregiudizio per l'autore, per il contratto anche la malafede dell'altro contraente), non si presta ad essere estesa ai comportamenti omissivi, ossia all'inerzia dell'incapace che, in ragione dell'incapacità, non agisca a tutela dei propri diritti.

Anche in tal caso, quindi, ostano all'interpretazione costituzionalmente orientata, che l'ordinanza di rimessione invoca, il chiaro tenore letterale della norma e le medesime ragioni già evidenziate nel punto che precede.

9. La riflessione deve, allora, rimanere circoscritta alla disposizione che il termine di decadenza qui rilevante prevede, ossia all'art. 6 della legge n. 604/1966 che, come già anticipato, al primo comma impone al lavoratore di rendere nota al datore, con atto scritto ed entro il termine di decadenza di sessanta giorni decorrenti dalla ricezione della comunicazione del recesso, la volontà di impugnare il licenziamento. Inoltre, nel testo riformulato dall'art. 32, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 38, della legge 28 giugno 2012, n. 92, attualmente vigente, la disposizione prescrive che l'impugnazione stragiudiziale diviene inefficace se non seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato.

Si tratta, dunque, di una disciplina che, derogando a quella generale delle azioni di nullità e di annullamento degli atti negoziali, persegue l'obiettivo, ritenuto dal legislatore meritevole di tutela, di far emergere in tempi brevi il contenzioso sull'atto datoriale (Corte costituzionale n. 14 ottobre 2020, n. 212).

9.1. Va detto subito che il tenore letterale della disposizione in commento, assolutamente chiaro nel far decorrere il termine per l'impugnazione dalla «ricezione» della comunicazione del licenziamento e, quindi, dalla conoscenza legale di cui all'art. 1335 del codice civile, non consente di percorrere utilmente la strada, invocata dalla ricorrente e suggerita dall'ordinanza interlocutoria, della interpretazione adeguatrice, innanzitutto perché «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (Corte costituzionale 26 novembre 2020, n. 253), ed inoltre valgono al riguardo le considerazioni già svolte al punto 8.1. quanto alle conseguenze, sul piano dei principi, di una lettura che, per superare la presunzione di conoscenza, valorizzi situazioni meramente soggettive.

9.2. Nell'interpretare, ad altri fini, la disposizione in parola, queste Sezioni Unite hanno evidenziato che l'esigenza di assicurare la certezza delle situazioni giuridiche non è estranea al rapporto di lavoro subordinato ed infatti «l'imposizione al lavoratore del breve termine di decadenza entro cui l'impugnazione del licenziamento deve essere formulata esprime l'esigenza di contemperare il diritto del prestatore all'eliminazione delle conseguenze dell'illegittimo recesso datoriale con l'interesse del datore di lavoro alla continuità e stabilità della gestione dell'impresa ma è da notare che siffatta esigenza è soddisfatta subordinando la tutela del lavoratore alla circostanza che questi tempestivamente si attivi, sì che in mancanza di pronta iniziativa del prestatore il diritto di questo alla legittimità degli atti datoriali di gestione recede a fronte della stabilizzazione delle conseguenze del licenziamento.».

Hanno, però, significativamente aggiunto che «tale eventuale conseguenza non discende tuttavia dal consolidarsi degli effetti del licenziamento illegittimo in ragione della tutela dell'affidamento del datore di lavoro sul protrarsi dello stato di fatto che trae origine dal licenziamento, bensì deriva dall'esito negativo del vaglio di concreta meritevolezza dell'interesse del lavoratore, che non abbia tempestivamente dato impulso agli strumenti che l'ordinamento gli appresta al fine di impugnare e caducare un atto di gestione dell'impresa, quale il licenziamento, che sia stato posto in essere in carenza dei relativi presupposti di legittimità.» (Cass. S.U. 14 aprile 2010, n. 8830).

Sulla base di detto presupposto, nonché del rilievo dato alla necessità di assicurare in relazione al licenziamento «un equo e ragionevole equilibrio degli interessi coinvolti» fra la previsione del termine breve di decadenza (teso a garantire il consolidamento delle situazioni giuridiche) ed il diritto del prestatore «a conservare il posto di lavoro e a mantenere un'esistenza libera e dignitosa (articoli 4 e 36 della Costituzione)», le Sezioni unite sono pervenute ad estendere all'atto di impugnazione stragiudiziale del licenziamento il principio della scissione degli effetti processuali, che, invece, più in generale ed in relazione ai termini di prescrizione nonché ad altri termini di decadenza, si è ritenuto operante solo in materia processuale (Cass. S.U. 9 dicembre 2015, n. 24822).

9.3. La motivazione della pronuncia citata, seppure relativa ad altra questione controversa che in quel caso veniva in rilievo, è utile per sottolineare la particolare natura degli interessi contrapposti che vengono in rilievo rispetto all'impugnazione del licenziamento, che trascendono quelli dei quali sono portatori nella normalità del diritto dei contratti i contraenti, perché il recesso nel contratto di lavoro incide su diritti fondamentali della persona, più volte evidenziati dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui «L'affermazione sempre più netta del "diritto al lavoro" (art. 4, primo comma, della Costituzione), affiancata alla "tutela" del lavoro "in tutte le sue forme ed applicazioni" (art. 35, primo comma, della Costituzione), si sostanzia nel riconoscere, tra l'altro, che i limiti posti al potere di recesso del datore di lavoro correggono un disequilibrio di fatto esistente nel contratto di lavoro. Il forte coinvolgimento della persona umana — a differenza di quanto accade in altri rapporti di durata — qualifica il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele.» (Corte costituzionale 8 novembre 2018, n. 194)».

In altri termini «l'esercizio arbitrario del potere di licenziamento... lede l'interesse del lavoratore alla continuità del vincolo negoziale e si risolve in una vicenda traumatica, che vede direttamente implicata la persona del lavoratore» (Corte costituzionale 24 febbraio 2021, n. 59).

9.4. È costante l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale secondo cui «sebbene in materia di conformazione degli istituti processuali il legislatore goda di ampia discrezionalità, e il controllo di costituzionalità debba limitarsi a riscontrare se sia stato o meno superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, nel relativo sindacato deve essere verificato che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi proprio attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988; ordinanza n. 141 del 2001).» (Corte costituzionale 4 ottobre 2020, n. 212).

9.5. È alla luce dei richiamati principi che queste Sezioni unite dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 604/1966 nella parte in cui, facendo decorrere in ogni caso il termine di decadenza dalla data di ricezione della comunicazione del licenziamento, preclude l'azione al lavoratore licenziato che, in ragione dell'incolpevole stato di incapacità di intendere e di volere derivato da patologia fisica o psichica, non si sia attivato nel termine di legge e l'abbia fatto, una volta recuperata la piena capacità, tempestivamente rispetto a detto successivo momento temporale.

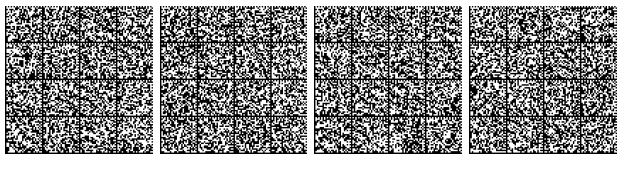
In siffatta ipotesi, che è quella prospettata nella fattispecie (nella quale lo stato di incapacità naturale derivante da patologia psichica era stato documentato dalla ricorrente ed avvalorato dalla consulenza tecnica d'ufficio disposta nella fase sommaria del giudizio di primo grado), l'operatività del termine di decadenza finisce per valorizzare unicamente l'interesse della parte datoriale al consolidamento degli effetti dell'atto adottato e per comprimere oltre misura il diritto di azione del lavoratore, riferito al diritto al lavoro, che la Carta costituzionale espressamente tutela agli articoli 24, comma 1, 4, comma 1, e 35, comma 1.

La scelta espressa dal legislatore di non riconoscere meritevole di tutela il lavoratore licenziato che non si attivi tempestivamente, pur a fronte di un atto che coinvolge fortemente la qualità della vita propria e familiare, si appalesa irragionevole quando è riferita anche all'incapace che non abbia impugnato il recesso per l'assoluta incolpevole incapacità di comprendere e di autodeterminarsi. Non operando in tal caso alcun bilanciamento, la previsione normativa si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo della ragionevolezza, sia con riferimento al principio di eguaglianza, non potendo la situazione dell'incapace essere equiparata a quella del soggetto che tale non è.

9.6. L'omessa considerazione dello stato di incapacità naturale derivante da malattia ai fini della individuazione del dies *a quo* del termine di decadenza, si pone, inoltre, in contrasto con la tutela della salute garantita dall'art. 32, comma 1, della Costituzione nonché, nei casi in cui la menomazione, seppure non permanente, sia duratura (nei termini precisati da Corte di giustizia 1° dicembre 2016, Mohamed Daouidi, in causa c- 395/15) con gli articoli 117 e 11 della Costituzione, perché si risolve in una discriminazione in danno della persona disabile, in violazione degli obblighi imposti dalla Convenzione O.N.U del 13 dicembre 2006, ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18, e dalla direttiva 2000/78/CE, che impongono, fra l'altro, di assicurare al disabile l'esercizio dei propri diritti (art. 27, lettera c, della Convenzione) e di adottare misure adeguate per ovviare agli svantaggi provocati dalla applicazione di una disposizione che, seppure apparentemente neutra, determina una disparità con gli altri lavoratori.

10. L'intervento additivo che si sollecita non appare a queste Sezioni unite in sé incoerente con la disciplina generale dettata in tema di decadenza dall'art. 2964 del codice civile perché la norma, pur escludendo che possano operare le cause di sospensione della prescrizione, fa salve disposizioni speciali, disposizioni che il legislatore, in effetti, ha dettato con riferimento a singole azioni (articoli 245, 489 del codice civile), in considerazione della particolare natura del diritto al quale il termine di decadenza si riferisce e, quindi, per ragioni che, tenuto conto di quanto osservato al punto 9.2., possono essere ritenute ricorrenti anche in relazione all'impugnazione del licenziamento, ossia ad un atto che coinvolge direttamente la persona del lavoratore e pone in discussione interessi che trascendono quelli meramente economici rilevanti nei rapporti contrattuali di durata.

Nei casi sopra citati il legislatore ha ritenuto di dover attribuire rilievo allo stato di incapacità legale del titolare del diritto ed è significativo che, chiamata a pronunciare sull'art. 245 del codice civile, nel testo antecedente alla riformulazione operata dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, la Corte costituzionale abbia equiparato all'incapacità legale quella naturale derivante da grave infermità di mente, finché la stessa perduri (Corte costituzionale 25 novembre 2011, n. 3229), sottolineando, peraltro, la necessità di offrire nel processo la prova rigorosa di detto stato e della sua durata.



Analoga precisazione può valere nella fattispecie, per escludere il rischio paventato dal pubblico ministero nelle sue conclusioni, sicché, ad avviso di queste Sezioni unite, la questione, nei termini prospettati, non mina il principio della certezza dei rapporti giuridici, perché la diversa decorrenza del termine di impugnazione richiederà che nel processo la parte, oltre a dimostrare lo stato di assoluta incapacità di intendere e di volere sussistente al momento della ricezione della comunicazione del licenziamento, fornisca anche la prova della data in cui lo stesso è cessato.

11. In via conclusiva, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 6 della legge n. 604/1966 nei termini sopra prospettati e, pertanto, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte, a Sezioni unite, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 4, 32, 35, 11, 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604 nella parte in cui, nel prevedere che «Il licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch'essa in forma scritta, dei motivi, ove non contestuale, ...», fa decorrere, anche nei casi di incolpevole incapacità naturale del lavoratore licenziato, processualmente accertata e conseguente alle sue condizioni di salute, il termine di decadenza dalla ricezione dell'atto anziché dalla data di cessazione dello stato di incapacità;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

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

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

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

Ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196 del 2003 andranno omesse, in caso di diffusione, le generalità e gli altri dati identificativi della ricorrente.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 9 luglio 2024

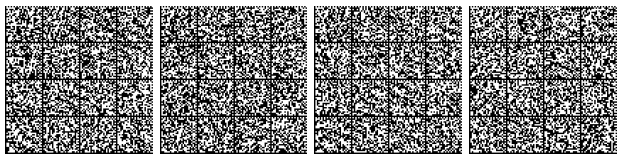
La Presidente: CASSANO

24C00244

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-045) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

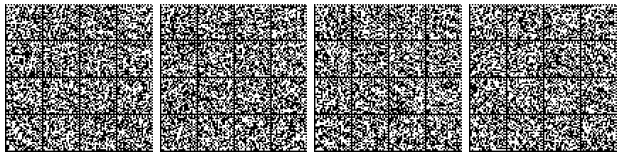
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

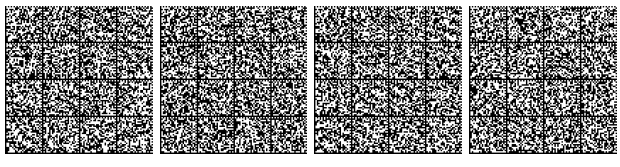
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

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

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

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

€ 5,00