

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

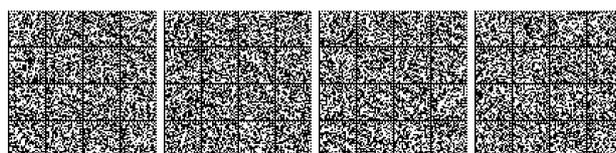
PARTE PRIMA

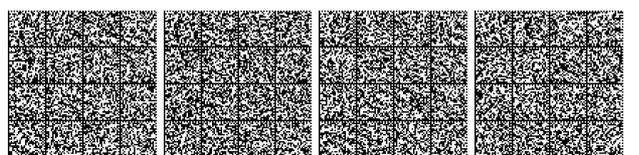
Roma - Mercoledì, 13 novembre 2024

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





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 174. Sentenza 15 ottobre - 7 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione autonoma Sardegna - Recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra - Possibile superamento degli indici volumetrici previsti dalle norme urbanistico-edilizie comunali e regionali vigenti - Violazione dei limiti previsti dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale parziale.

Contratti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione autonoma Sardegna - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Requisiti di ammissione - Raggiungimento del punteggio minimo pari al 60% del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, artt. 4, comma 1, lettera a), e 7, comma 16.
- Costituzione, artt. 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettere e) e s), 120 e 136, primo comma; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, comma 1.

Pag. 1

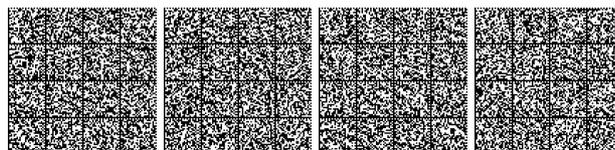
N. 175. Sentenza 25 settembre - 7 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027 - Esecuzione dell'Accordo per la coesione - Mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale - Definanziamento, con nuova assegnazione degli importi definanziati, secondo criteri di premialità - Necessità che sia sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato - Omessa previsione - Violazione dell'autonomia regionale nell'esercizio della potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti afferenti al FSC - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027 - Risorse del Fondo di sviluppo e coesione (FSC) assegnate e non ancora utilizzate - Previsione, tramite novella legislativa, della possibilità della loro riassegnazione per un intervento urgente di titolarità di altra amministrazione per far fronte a carenze di liquidità - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione del principio di equilibrio di bilancio e di leale collaborazione - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027 - Accordo per la coesione - Previsione, tramite novella legislativa, che nell'Accordo sia dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, interpretata come necessità di verificare i precedenti cicli di programmazione, anziché lo stato di avanzamento dei lavori - Ricorso della Regione Campania - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, del riparto delle competenze legislative in materia di coordinamento della finanza pubblica, delle esigenze di autonomia e decentramento della legislazione statale, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché dell'autonomia finanziaria della Regione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.



Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027 - Risorse del Fondo di sviluppo e coesione (FSC) assegnate e non ancora utilizzate - Previsione, tramite novella legislativa, della possibilità della loro riassegnazione - Condizione - Assegnazione per intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità, buon andamento dell'amministrazione e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Industria - Istituzione, a far data dal 1° gennaio 2024, della Zona economica speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno - Disciplina della ZES - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione dei principi di autonomia e decentramento, nonché dei principi di uguaglianza, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e della competenza regionale concorrente nella materie del governo del territorio, sostegno all'innovazione per i settori produttivi e porti e aeroporti civili - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, artt. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere d) e i), della legge 30 dicembre 2020, n. 178, 2, comma 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 22.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. Pag. 8

N. 176. Sentenza 21 maggio - 7 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenzione domiciliare - Possibile applicazione a favore dei condannati c.d. "liberi sospesi", anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 (riforma Cartabia), per espriare una pena detentiva inflitta non superiore a quattro anni, anziché a pena detentiva inferiore o uguale a due anni, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento e violazione della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-ter, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 24

N. 177. Ordinanza 4 luglio - 7 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

- Codice di procedura penale, art. 83.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24. Pag. 32

N. 178. Ordinanza 15 ottobre - 8 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

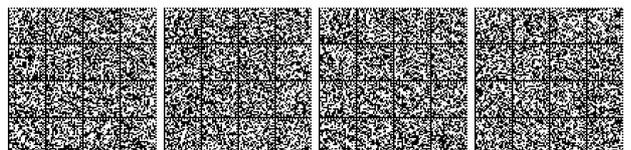
Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Puglia - Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon retto attraverso l'esame del sangue - Previsione e suddivisione dei relativi costi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio del contenimento della spesa pubblica, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21, art. 5.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma. Pag. 36



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **39.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 ottobre 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica – Livelli essenziali di assistenza (LEA) – Norme della Regione autonoma della Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria – Previsione che le Aziende sanitarie locali (ASL) sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all’art. 50 del decreto-legge n. 269 del 2003, come convertito - Disposizione applicabile anche ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino al 31 dicembre 2024.**
- Legge della Regione autonoma della Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), art. 1, comma 1, nella parte in cui introduce il comma 2-ter nell’art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), con riferimento al secondo periodo..... Pag. 41
- N. **203.** Ordinanza del Tribunale di Firenze del 30 settembre 2024
- Reati e pene – Delitti di cui all’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 - Ipotesi particolari di confisca - Previsione dell’applicazione dell’art. 240-bis cod. pen. nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta – Omessa esclusione dal proprio ambito applicativo delle ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all’art. 73, comma 5 - In subordine: Mancata limitazione del proprio ambito applicativo all’ipotesi di cui all’art. 73, comma 5, secondo periodo (“quando la condotta assume caratteri di non occasionalità”).**
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-bis.
- In via ulteriormente subordinata: Reati e pene - Delitti di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 - Ipotesi particolari di confisca – Confisca cosiddetta allargata - Denunciata previsione che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre tale confisca.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-bis, in combinato disposto con l’art. 240-bis del codice penale. Pag. 44
- N. **204.** Ordinanza del Tribunale di Matera del 3 ottobre 2024
- Società – Fallimento e procedure concorsuali - Sentenza dichiarativa del fallimento di una società appartenente a uno dei tipi regolati nei capi III, IV e VI del titolo V del libro quinto del codice civile, che produce anche il fallimento dei soci, pur se non persone fisiche, illimitatamente responsabili – Omessa previsione per costoro della possibilità di interloquire anche sui requisiti di fallibilità della società, quanto meno al fine di sottrarsi all’estensione della dichiarazione di fallimento nei loro confronti.**
- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell’amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147. Pag. 54



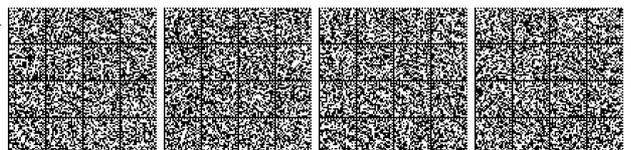
- N. 205. Ordinanza del Tribunale di Brindisi del 10 ottobre 2024
Straniero – Immigrazione - Sanzioni amministrative – Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all’armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell’immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni - Sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione.
 – Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all’utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, art. 1, comma 2-*sexies*, inserito dall’art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15..... Pag. 61
- N. 206. Ordinanza della Corte di cassazione del 16 settembre 2024
Previdenza – Pensioni – Sistema di calcolo dei trattamenti pensionistici obbligatori e requisiti di accesso – Mancata previsione della corresponsione dell’integrazione al minimo dell’assegno ordinario di invalidità, in presenza dei requisiti contributivi e reddituali previsti, che sia calcolato interamente con il sistema cosiddetto contributivo.
 – Legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 16, in combinato disposto con l’art. 1, comma 3, della legge 12 giugno 1984, n. 222 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile). Pag. 66
- N. 207. Ordinanza della Corte di cassazione del 9 settembre 2024
Sanità pubblica – Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) in condizioni di degenza ospedaliera – Tempestiva notifica all’interessato, o al suo legale rappresentante, del provvedimento con il quale il sindaco dispone il trattamento, con l’avviso che il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le 48 ore successive e con l’avviso che l’interessato ha diritto di comunicare con chiunque ritenga opportuno e di chiedere la revoca del provvedimento, nonché di essere sentito personalmente dal giudice tutelare prima della convalida – Tempestiva notifica dell’ordinanza motivata di convalida del giudice tutelare all’interessato, o al suo legale rappresentante, con l’avviso che può presentare ricorso ai sensi dell’art. 35 della legge n. 833 del 1978 – Omessa previsione.
 – Legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), artt. 33, 34 e 35..... Pag. 74
- N. 208. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina del 9 ottobre 2024
Tributi – Energia - Prevista istituzione, per contenere gli effetti dell’aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, per l’anno 2023, di un contributo di solidarietà temporaneo a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Previsione che il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d’imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nel comma 115 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022 – Quantificazione della base imponibile – Applicazione di un’aliquota pari al 50 per cento sull’ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell’imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell’imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022 – Previsione che

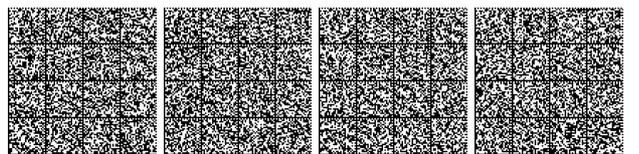


nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero – Versamento – Disciplina – Non deducibilità del contributo ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive – Applicazione, ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà, delle disposizioni in materia di imposte sui redditi.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi da 115 a 119.

Pag. 86





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 174

Sentenza 15 ottobre - 7 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione autonoma Sardegna - Recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra - Possibile superamento degli indici volumetrici previsti dalle norme urbanistico-edilizie comunali e regionali vigenti - Violazione dei limiti previsti dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale parziale.

Contratti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione autonoma Sardegna - Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Requisiti di ammissione - Raggiungimento del punteggio minimo pari al 60% del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, artt. 4, comma 1, lettera *a*), e 7, comma 16.
- Costituzione, artt. 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettere *e*) e *s*), 120 e 136, primo comma; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, comma 1.

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 degli artt. 4, comma 1, lettera *a*), e 7, comma 16, della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 febbraio 2024, depositato in cancelleria il 22 febbraio 2024, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 febbraio 2024, depositato il successivo 22 febbraio e iscritto al n. 6 reg. ric. 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato a difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera *a*), e 7, comma 16, della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie».

2.- L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 ha modificato l'art. 124 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), che detta norme in tema di «[i]nterventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra».

In particolare, la disposizione di cui al numero 1) della lettera *a*) ha inserito nel comma 2 del citato art. 124, dopo le parole «sono consentiti», le seguenti: «, anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali,».

Per effetto di tale modifica, l'art. 124, comma 2, della legge della reg. Sardegna n. 9 del 2023 dispone ora che «[n]egli immobili destinati ad uso abitativo sono consentiti, anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra esistenti con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici».

2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri premette di avere impugnato (con ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023) lo stesso art. 124 nel testo anteriore alla modifica, perché ritenuto in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica unitaria del territorio, espresso dall'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), e lamenta che la novella introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 riproporrebbe il medesimo contrasto, consentendo il potenziale aumento della cubatura degli immobili a uso abitativo e l'alterazione degli standard urbanistici.

Pur essendo riconducibile alla potestà legislativa regionale in materia di «edilizia ed urbanistica», di cui all'art. 3, primo comma, lettera *f*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), la disposizione impugnata non avrebbe rispettato i limiti che lo stesso art. 3 dello statuto reg. Sardegna pone a tale potestà, là dove ne prevede l'esercizio in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico e gli obblighi internazionali e nazionali.

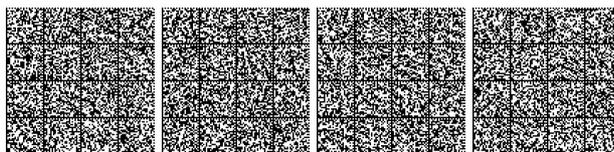
Di conseguenza, sarebbero violati il citato parametro statutario, nonché gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Sarebbe altresì violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per inosservanza dell'«obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del [c]odice dei beni culturali e del paesaggio».

3.- L'art. 7 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che detta «[d]isposizioni in materia di investimenti e opere pubbliche», prevede, al comma 16, che «[d]opo il comma 3 dell'articolo 37 della legge regionale 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), è inserito il seguente: “3-*bis*. Per i contratti di cui al comma 1 costituisce requisito di ammissione dell'offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica stessa.”».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che una simile disposizione «non trova riscontro nel codice dei contratti pubblici vigente», onde essa violerebbe la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Il nuovo comma 3-*bis*, infatti, non sarebbe riconducibile alla competenza legislativa primaria regionale nella materia dei «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», di cui all'art. 3, primo comma, lettera *e*), dello statuto reg. Sardegna, poiché l'esercizio di tale competenza è soggetto ai limiti derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Limiti, questi ultimi, che nella citata materia di competenza regionale sarebbero riempiti di contenuto dalle norme del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), avente natura di parametro interposto.



Il ricorrente lamenta inoltre che la disposizione impugnata, nel richiamare il comma 1 dell'art. 37 della stessa legge regionale n. 8 del 2018, già dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con sentenza n. 166 del 2019, violerebbe il giudicato costituzionale, ai sensi dell'art. 136 Cost.

4.- La Regione autonoma Sardegna non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023.

Riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative all'art. 4, comma 1, lettera *a*), nonché all'art. 7, comma 16.

2.- L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 ha modificato l'art. 124 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che detta norme in tema di «[i]nterventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra».

La citata lettera *a*) è ripartita nei numeri 1) e 2).

La disposizione di cui al numero 1) ha modificato il comma 2 dell'art. 124, mentre quella di cui al numero 2) ne ha sostituito il comma 3.

Dal contenuto del ricorso si desume che l'impugnazione, pur riferendosi testualmente all'intera lettera *a*), ha per oggetto solo il suo numero 1), cui va pertanto limitato l'esame.

La modifica in questione è consistita nell'inserimento al comma 2 dell'art. 124, dopo le parole «sono consentiti», delle seguenti: «, anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali.».

Di conseguenza, ora l'art. 124, comma 2, della legge della reg. Sardegna n. 9 del 2023 dispone che «[n]egli immobili destinati ad uso abitativo sono consentiti, anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra esistenti con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - che riferisce di avere promosso, con precedente ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023, analoghe questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 124, nel testo anteriore alla modifica - la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto reg. Sardegna, in quanto, consentendo il potenziale aumento della cubatura degli immobili ad uso abitativo e l'alterazione degli standard urbanistici, contrasterebbe con il principio della pianificazione urbanistica unitaria del territorio, espresso dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, non rispettando in tal modo i limiti della competenza legislativa regionale primaria in materia di «edilizia ed urbanistica».

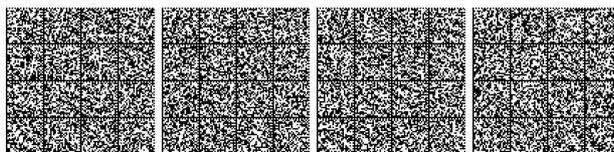
Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., quest'ultimo per inosservanza dell'«obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

2.1.- Le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. sono inammissibili.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, bensì anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva, ma sufficientemente chiara e completa (tra le molte, sentenze n. 155, n. 125 e n. 80 del 2023, n. 135 del 2022).

Quanto alla violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il ricorrente non allega alcuna specifica ragione di censura e si limita a indicare i parametri asseritamente violati, il cui richiamo consente tutt'al più di ipotizzare che egli invochi genericamente la tutela costituzionale dell'ambiente e la competenza legislativa statale nella stessa materia.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che è denunciata senza individuare alcun parametro interposto, non si possono formulare nemmeno generiche ipotesi ricostruttive.



Il difetto di adeguata motivazione riguarda anche il denunciato contrasto con il principio di leale collaborazione. Il ricorrente lamenta l'inosservanza dell'«obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del [c]odice dei beni culturali e del paesaggio». Manca, tuttavia, una motivazione chiara e adeguata, e non meramente assertiva, sugli specifici termini del conflitto della disposizione impugnata con il parametro evocato (nello stesso senso, sentenza n. 142 del 2024, punto 3 del Considerato in diritto, su analoghe questioni promosse con il citato ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023).

2.2.- Venendo all'esame nel merito della censura di violazione dell'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto reg. Sardegna, innanzi tutto deve esserne esattamente definito il perimetro.

I sintetici motivi di ricorso si concentrano sulla possibilità che gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra siti negli immobili ad uso abitativo producano un aumento delle cubature e un'alterazione degli standard urbanistici (in altri termini, sulla possibilità che siano superati i limiti di densità edilizia fissati dagli standard o, in termini più rigorosi, dalla pianificazione comunale), senza contestare l'eventuale superamento, mediante il riuso, degli ulteriori «limiti di altezza e numero dei piani». Di conseguenza, la censura va circoscritta alla parte della disposizione impugnata che, modificando il comma 2 dell'art. 124 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, consente il superamento «degli indici volumetrici» previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali (in senso analogo, ancora sentenza n. 142 del 2024, punti 5.4. e 5.4.1. del Considerato in diritto, sulla mancata contestazione, in quel giudizio, dell'«eventuale superamento degli ulteriori limiti di altezza, distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti e gli spazi destinati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi»).

2.2.1.- Ciò premesso, si osserva che la disposizione impugnata, per il suo contenuto, è riconducibile alla materia «edilizia ed urbanistica», attribuita dall'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto reg. Sardegna alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna.

Secondo lo stesso art. 3 dello statuto, tuttavia, questa competenza deve essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dettate dal legislatore statale per «rispond[ere] complessivamente ad un interesse unitario» e che «esig[ono], pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018).

A tali norme questa Corte ha già ricondotto l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, individuato dal ricorrente come parametro interposto, che esprime il principio della necessaria pianificazione urbanistica del territorio (tra le molte, sentenze n. 147, n. 136, n. 90 e n. 17 del 2023) e costituisce il fondamento della disciplina degli standard urbanistici (sentenza n. 142 del 2024).

Il ricorrente lamenta dunque che il legislatore regionale, prevedendo il riuso di seminterrati, piani pilotis e locali siti a piano terra anche mediante il superamento degli indici volumetrici previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, avrebbe travalicato i limiti della sua competenza primaria, rappresentati dal principio di pianificazione urbanistica e dalla disciplina degli standard urbanistici.

La fondatezza della censura deriva dalla natura stabile della disciplina espressamente derogatoria degli indici volumetrici contenuta, in termini generali, nella disposizione impugnata, disciplina che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il legislatore regionale può introdurre purché le deroghe generali siano connotate dalla «eccezionalità e [...] temporaneità» e dal perseguimento di «obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri» (tra le molte, sentenza n. 17 del 2023).

A tal proposito sono rilevanti le considerazioni svolte da questa Corte nella citata sentenza n. 142 del 2024, sotto due profili (trattati, rispettivamente, ai punti 6.1.2. e 6.3.3. del Considerato in diritto).

Il primo attiene alla questione che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva promosso, per violazione dei medesimi parametri evocati in questa sede, nei confronti dell'art. 124 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 nel testo previgente, che ammetteva gli interventi di riuso di seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra senza consentire espressamente il superamento degli indici volumetrici.

Questa Corte ha ritenuto la questione non fondata, escludendo che «la disciplina sul riutilizzo di spazi e volumi dia luogo di per sé alla deroga agli indici volumetrici». Ha tuttavia osservato, rilevando la stabile portata derogatoria della previsione qui censurata, che «[t]anto trova conferma a contrario nello *ius superveniens* che ha modificato il comma 2 dell'art. 124», in quanto «l'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 ha aggiunto alla norma che consente il riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra esistenti negli immobili destinati ad uso abitativo, l'inciso “anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali”», autorizzando espressamente «[s]olo con tale addizione [...] la superabilità della densità edilizia».



Il secondo profilo attiene invece all'accoglimento, sulla base delle stesse censure, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 123, comma 11, della legge regionale n. 9 del 2023, che consentiva espressamente il recupero dei sottotetti «anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali».

Questa Corte ha rilevato, in particolare, che l'impugnata disposizione derogatoria, «pur nella apprezzabile finalità di ridurre il consumo di suolo, disattende la densità prevista dagli strumenti urbanistici in termini stabili, assentendo in via generale gli interventi di riutilizzo con riguardo ad un novero particolarmente ampio di spazi e volumi». Da ciò la conclusione che «[l]a norma regionale impugnata [...] vulnera [...] l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio presidiato dagli standard e dal principio di pianificazione».

Infine, questa Corte ha ritenuto sufficiente, per ripristinare la legittimità costituzionale della disposizione, «espungere l'inciso “degli indici volumetrici e”».

Le medesime ragioni - e la medesima limitazione della pronuncia ablativa (per le considerazioni qui svolte al precedente punto 2.2.) - valgono anche per la disposizione derogatoria in esame.

Pertanto, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente alle parole «degli indici volumetrici e».

3.- Passando all'esame dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, esso ha inserito nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018 il nuovo comma 3-*bis*, secondo cui «[p]er i contratti di cui al comma 1 costituisce requisito di ammissione dell'offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica stessa».

Ad avviso del ricorrente, sarebbero violati l'art. 3, primo comma, lettera *e*), dello statuto reg. Sardegna e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto tale disposizione «non trova riscontro nel codice dei contratti pubblici vigente» di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, superando, di conseguenza, i limiti della competenza legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» e invadendo così la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

La disposizione impugnata violerebbe inoltre il giudicato costituzionale di cui all'art. 136 Cost., poiché rinvia al comma 1 dell'art. 37 della stessa legge regionale n. 8 del 2018, già dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 166 del 2019.

3.1.- Va innanzi tutto esaminata la censura di violazione del giudicato costituzionale, promossa in riferimento all'art. 136 Cost., in quanto attinente all'esercizio stesso del potere legislativo, «che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 151 del 2024; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 73 del 2022 e n. 215 del 2021).

3.1.1.- La questione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la violazione del giudicato costituzionale si configura solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina, anche indirettamente, gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (tra le molte, ancora sentenze n. 151 del 2024 e n. 73 del 2022).

Il ricorrente invoca quale giudicato la sentenza n. 166 del 2019, con cui, per quanto qui rileva, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 (e, in via consequenziale, dei commi 2, 3, 4 e 8) dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

L'art. 37, rubricato «Commissione giudicatrice», prevedeva, al comma 1, che «[n]elle procedure di aggiudicazione dei contratti di appalto e di concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'articolo 95 del decreto legislativo n. 50 del 2016, ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara,» la Regione istituisse «l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti [avrebbero avuto] accesso libero e diretto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'impugnare tale disposizione, sosteneva che essa, prevedendo l'istituzione presso la Regione dell'«Albo telematico dei commissari di gara», si era discostata dall'art. 78 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che aveva istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, conferendo, altresì, alla stessa ANAC la competenza di definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.



Accogliendo la questione, per il contrasto dell'impugnato comma 1 con i limiti statutari della potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, questa Corte ha osservato che l'art. 78 del d.lgs. n. 50 del 2016, «nell'operare la drastica scelta di sottrarre la nomina dei commissari di gara alle stazioni appaltanti» e nel prevedere l'istituzione e la gestione, a cura dell'ANAC, del citato «Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici», aveva introdotto «una radicale innovazione [...] ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione di reati», nell'esercizio delle «competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico» (sentenza n. 166 del 2019, punti 9.2. e 9.3. del Considerato in diritto).

Il comma 3-*bis* dell'art. 37, aggiunto dal qui impugnato art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, ha un contenuto del tutto estraneo all'istituzione dell'«Albo telematico dei commissari di gara», pertanto esso non riproduce né mantiene in vita o ripristina, direttamente o indirettamente, gli effetti della norma di cui al comma 1. La disposizione impugnata, infatti, riguarda i requisiti di ammissione dell'offerta tecnica nei contratti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3.2.- Si può ora passare all'esame della censura dell'art. 7, comma 16, sotto il diverso profilo del riparto di competenze.

Il ricorrente lamenta il superamento dei limiti della potestà legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», di cui all'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto reg. Sardegna.

Questi limiti, che derivano dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sarebbero rinvenibili nelle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». È questo, pertanto, il corretto significato da attribuire alla contemporanea evocazione del citato parametro statutario e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.2.1.- La questione è fondata.

Sebbene il ricorrente non indichi espressamente specifiche norme del d.lgs. n. 36 del 2023 limitanti la potestà legislativa regionale, va considerato che la disposizione impugnata ha per oggetto la «offerta tecnica» nelle procedure di aggiudicazione dei contratti di cui al comma 1 dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, vale a dire, come si è visto, nelle procedure di aggiudicazione dei «contratti di appalto e di concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo». Questo ambito oggettivo consente di identificare con certezza le norme statali di riferimento in quelle che, al Titolo V della Parte V del Libro II del d.lgs. n. 36 del 2023 (articoli da 107 a 112), disciplinano «[l]a selezione delle offerte», con particolare riguardo all'art. 108, che, fra l'altro, detta norme sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

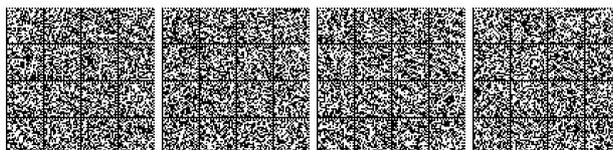
La disposizione impugnata prevede che, qualora il contratto sia aggiudicato con questo criterio, la componente tecnica dell'offerta deve raggiungere un punteggio minimo, pari al sessanta per cento del tetto massimo stabilito dalla stazione appaltante per la valutazione di tale componente, pena la non ammissione dell'offerta tecnica stessa. Considerato che il raggiungimento del punteggio minimo può essere verificato solo in seguito alla valutazione dell'offerta da parte dei commissari di gara, il legislatore regionale ha introdotto, all'esito di tale valutazione, una causa di esclusione automatica dell'offerta tecnica dalla procedura di affidamento, che non lascia alla stazione appaltante alcun margine per una scelta diversa.

Una simile previsione non è contemplata dall'art. 108 cod. contratti pubblici.

Il comma 4 di tale disposizione prevede che «[i] documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto», e che, «[i]n particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto». Prevede, inoltre, che «[l]a stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici».

Secondo il successivo comma 7, «[i] documenti di gara [...] indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato».

Il codice dei contratti pubblici è dunque improntato al principio della «autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, che [...] deve correlare l'individuazione, oltre che dei criteri, anche degli elementi di valutazione degli stessi, alla natura, all'oggetto e al contenuto dell'appalto», spettando alla sua discrezionalità «tanto determinare e poi applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere più vantaggioso dell'offerta» (sentenza n. 23 del 2022, con argomenti riferiti all'art. 95, comma 6, del previgente codice dei contratti pubblici, ma estensibili alle analoghe previsioni di cui all'art. 108 del d.lgs. n. 36 del 2023).



Imponendo un inderogabile punteggio minimo dell'offerta tecnica, la disposizione regionale impugnata lede, in definitiva, l'autonomia di scelta della stazione appaltante, alla quale viene preclusa, tra l'altro, una diversa ponderazione dei criteri di valutazione, ove ritenesse di adottare una forcilla tra il minimo e il massimo, come è previsto dal citato art. 108, comma 7. Disposizione, quest'ultima, che affida alla stessa stazione appaltante il potere di valutare, volta per volta, l'adeguatezza dello scarto, senza stabilirlo in modo fisso.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011). Ne consegue che le regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme. In particolare, questa Corte ha affermato che «[l]a concorrenza, che in generale rinvia nell'uniformità di disciplina "un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali" (sentenza n. 283 del 2009), a fortiori, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici» (ancora, sentenza n. 23 del 2022).

La garanzia di un confronto concorrenziale effettivo necessita della autonomia delle stazioni appaltanti nella valutazione caso per caso della migliore offerta.

Tale autonomia è stata rafforzata dal nuovo codice dei contratti pubblici del 2023 rispetto alle precedenti sue versioni. Lo dimostrano chiaramente le norme del codice dedicate ai «principi generali» che regolano la contrattualità pubblica: in particolare, le norme contenute nei primi tre articoli del codice.

In base al «[p]rincipio del risultato», le stazioni appaltanti «perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza» (art. 1, comma 1).

In base al «[p]rincipio della fiducia», viene favorita e valorizzata «l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato» (art. 2, comma 2).

Infine, in base al «[p]rincipio dell'accesso al mercato», le stazioni appaltanti «favoriscono [...] l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità» (art. 3, comma 1).

L'autonomia delle stazioni appaltanti, dunque, risulta potenziata: limitarla significherebbe pregiudicare la competizione tra le imprese che aspirano all'aggiudicazione del contratto.

In conclusione, la disposizione impugnata ha superato i limiti posti dalle citate norme fondamentali, adottate dallo Stato in nome della tutela della concorrenza, alla competenza legislativa primaria che l'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto attribuisce alla Regione autonoma Sardegna.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-bis nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

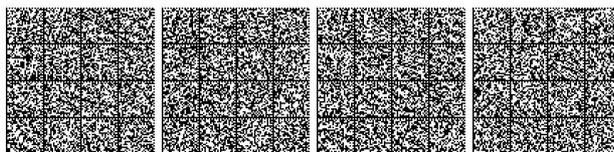
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), limitatamente alle parole «degli indici volumetrici e»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-bis nell'art. 37 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture);



3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-bis nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 136 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240174

N. 175

Sentenza 25 settembre - 7 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027 - Esecuzione dell'Accordo per la coesione - Mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale - Definanziamento, con nuova assegnazione degli importi defanziati, secondo criteri di premialità - Necessità che sia sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato - Omessa previsione - Violazione dell'autonomia regionale nell'esercizio della potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti afferenti al FSC - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027 - Risorse del Fondo di sviluppo e coesione (FSC) assegnate e non ancora utilizzate - Previsione, tramite novella legislativa, della possibilità della loro riassegnazione per un intervento urgente di titolarità di altra amministrazione per far fronte a carenze di liquidità - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione del principio di equilibrio di bilancio e di leale collaborazione - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027 - Accordo per la coesione - Previsione, tramite novella legislativa, che nell'Accordo sia dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, interpretata come necessità di verificare i precedenti cicli di programmazione, anziché lo stato di avanzamento dei lavori - Ricorso della Regione Campania - Lamentata irragionevolezza, violazione del principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, del riparto delle competenze legislative in materia di coordinamento della finanza pubblica, delle esigenze di autonomia e decentramento della legislazione statale, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché dell'autonomia finanziaria della Regione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.



Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027 - Risorse del Fondo di sviluppo e coesione (FSC) assegnate e non ancora utilizzate - Previsione, tramite novella legislativa, della possibilità della loro riassegnazione - Condizione - Assegnazione per intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità, buon andamento dell'amministrazione e di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Industria - Istituzione, a far data dal 1° gennaio 2024, della Zona economica speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno - Disciplina della ZES - Ricorso della Regione Campania - Lamentata violazione dei principi di autonomia e decentramento, nonché dei principi di uguaglianza, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e della competenza regionale concorrente nella materie del governo del territorio, sostegno all'innovazione per i settori produttivi e porti e aeroporti civili - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, artt. 1, comma 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere *d*) e *i*), della legge 30 dicembre 2020, n. 178, 2, comma 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 22.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.

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

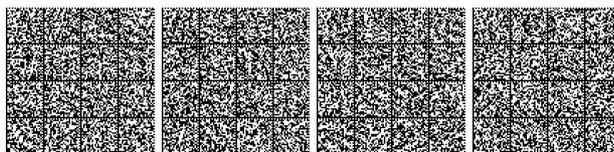
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1 - nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere *d*) e *i*), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) -, 2, comma 4, da 9 a 15 e 22 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 15 gennaio 2024, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2024, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Almerina Bove e Angelo Marzocchella per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 settembre 2024.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 15 gennaio 2024 e depositato il 16 gennaio successivo (reg. ric. n. 2 del 2024), la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato plurime disposizioni del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162.

2.- L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, è impugnato nella parte in cui - sostituendo l'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) - ha previsto, alla lettera *d*) di quest'ultimo, che il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Presidente di regione o provincia autonoma, «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, [...] definiscono d'intesa un accordo, denominato "Accordo per la coesione", con il quale vengono individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di più fonti di finanziamento».

2.1.- Ad avviso della Regione Campania, l'inciso «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione», ove interpretato nel senso che la sottoscrizione dell'accordo sia subordinata alla verifica dei risultati dei precedenti cicli di programmazione, anziché allo stato di avanzamento degli stessi, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Tenuto conto del necessario disallineamento temporale che intercorre tra la ricognizione dei risultati dei precedenti cicli di programmazione e la definizione del nuovo programma di coesione, la disposizione impugnata sarebbe infatti foriera di «gravissime incertezze» perché, non chiarendo i contenuti e le fasi di questa valutazione preliminare, porrebbe le amministrazioni destinatarie delle risorse «in una posizione di grave e ingiustificabile debolezza, nonché di soggezione» rispetto al Ministro competente, col rischio di paralizzare «un intero sistema di politiche di coesione e, per esso, di sostegno sociale ed economico ai territori».

I profili di ridondanza della censura regionale si ricaverebbero dalla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (incidendo la disposizione impugnata sulla materia «coordinamento della finanza pubblica»), nonché degli artt. 5, 118 e 119 Cost., tenuto conto che la richiamata incertezza minerebbe alla radice la possibilità di concludere il procedimento per il perfezionamento dell'accordo, così impedendo alla Regione ricorrente di avvalersi dello strumento necessario per l'attuazione delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale e per la rimozione, nel proprio territorio, dei relativi squilibri.

3.- È poi impugnata la disposizione introdotta dal medesimo art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella lettera *i*) dell'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui prevede che «[p]er far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza. In tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone la riassegnazione delle risorse per il nuovo intervento, sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato».

3.1.- Ad avviso della Regione Campania, tale disposizione sarebbe lesiva del principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., nonché dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Sarebbe infatti costituzionalmente illegittimo riconoscere al Dipartimento per le politiche di coesione il potere di disporre, in via unilaterale, la riassegnazione di risorse già attribuite a un'amministrazione regionale, così ledendone l'autonomia finanziaria e la «capacità di programmare utilmente la propria azione amministrativa», tanto più in un ambito rientrante nella materia di competenza legislativa concorrente «coordinamento della finanza pubblica», in cui vige il principio di leale collaborazione, con conseguente violazione degli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 Cost.

4.- Da ultimo, è impugnato l'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui prevede che «[i]l mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione [...] determina il definanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all'articolo 4».



4.1.- Tale disposizione contrasterebbe con gli artt. 3, 81 e 97 Cost. perché mancherebbe di fare salva la circostanza che «il ritardo sia dovuto a causa non imputabile all'Amministrazione beneficiaria e comunque sia recuperabile nel periodo di programmazione e nella parte in cui prevede che le risorse derivanti da tale definanziamento non siano reimpiegate dalla stessa Amministrazione assegnataria delle medesime», con conseguenze che ridondano sugli spazi di autonomia garantiti alla Regione ricorrente dagli artt. 5, 117, terzo comma (sempre in riferimento alla materia del «coordinamento della finanza pubblica»), 118, 119 e 120 Cost.

Sarebbero poi lesi gli artt. 5 e 119 Cost., tenuto conto che il rischio di definanziamento per cause non imputabili alla Regione ricorrente e sottratte alla responsabilità dei suoi organi di governo comprometterebbe gravemente la capacità di programmazione regionale e, con essa, la sua «capacità di autodeterminarsi».

5.- Con un secondo gruppo di censure, la Regione Campania ha impugnato, in riferimento a plurimi parametri costituzionali, gli artt. da 9 a 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, con i quali è stata istituita e disciplinata la Zona economica speciale per il Mezzogiorno (cosiddetta ZES unica).

5.1.- La ricorrente premette che, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, si intende per Zona economica speciale (ZES) «una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa».

Con il comma 2 del medesimo articolo, a far data dal 1° gennaio 2024, è istituita la ZES unica per il Mezzogiorno, che ricomprende i territori delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

Per effetto di tale disciplina, è stata quindi superata la disciplina delle ZES contenuta nel decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123, il cui art. 4 (oggi abrogato dall'art. 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, anch'esso impugnato), definiva, al comma 2, la ZES come «una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TENT)».

L'istituzione della ZES unica per l'intera area del Mezzogiorno produrrebbe, ad avviso della Regione Campania, «l'ingiustificato e indebito accentramento della governance in un istituto [...] nevralgico sul piano economico e sociale, con conseguente grave erosione dell'autonomia regionale e, in generale, delle prerogative riconosciute dalla Costituzione in capo alle Regioni».

5.2.- Sarebbero lesi, innanzi tutto, gli artt. 5, 118 e 120 Cost., in ragione - rispettivamente - della violazione delle esigenze di autonomia e decentramento della legislazione statale, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché del principio di leale collaborazione.

La lesione di questi ultimi, in particolare, emergerebbe con evidenza, oltre che dalla istituzione della ZES unica, anche dalle disposizioni relative all'istituzione e al funzionamento della Cabina di regia ZES e della Struttura di missione ZES, disciplinati dall'art. 10 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, in ragione della «pretermissione pressoché assoluta dei livelli di governo più prossimi ai territori interessati».

In particolare, sarebbe compressa la competenza legislativa concorrente regionale in materia di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., considerato che la determinazione di conclusione della conferenza di servizi disposta ai sensi dell'art. 15 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, «[o]ve necessario, [...] costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento» (comma 5).

Sarebbe dimostrato, in tal modo, il potere della Struttura di missione ZES di incidere, per il tramite di una norma di dettaglio, sull'intera pianificazione regionale, «potendola, in astratto, sempre derogare con il rilascio dell'autorizzazione unica».

La Regione ricorrente osserva altresì che, secondo la previgente disciplina, l'autorizzazione unica era rilasciata da un commissario nominato, per ciascuna area ZES, dal Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa col Presidente della Regione interessata (art. 4, comma 6-bis, del d.l. n. 91 del 2017, come convertito), mentre, secondo la disciplina vigente e oggetto di censure (art. 11, comma 2, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito), il piano strategico della ZES è predisposto dalla Struttura di missione, e la partecipazione delle regioni è sì ivi richiamata, ma «in assenza di qualsivoglia riferimento alle modalità effettive e concrete di coinvolgimento degli Enti territoriali interessati».



Anche siffatta previsione, per il fatto di non prevedere un adeguato raccordo collaborativo con la Regione Campania, lederebbe pertanto la competenza legislativa concorrente della stessa nelle materie «governo del territorio», «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» e «porti e aeroporti civili», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

5.3.- L'istituzione della ZES unica si porrebbe, da ultimo, in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., con conseguenze che ridonderebbero sulle attribuzioni regionali di cui agli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost.

Ad avviso della Regione ricorrente, la *ratio* perseguita dalla disciplina sulle ZES sarebbe quella di rimediare agli svantaggi di alcune aree del Paese con finalità perequative, nel rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. A tal fine, i poteri di deroga e di semplificazione amministrativa attribuiti al Governo avrebbero dovuto essere esercitati «secondo le precise esigenze del territorio di riferimento, al fine di garantire, in ragione di un'analisi concreta dei fabbisogni e delle potenzialità del luogo, una migliore gestione in tema di politica industriale e di sviluppo economico».

Tali finalità, tuttavia, risulterebbero attualmente perseguite unicamente in relazione alle Zone logistiche semplificate (ZLS) di cui all'art. 1, commi 61 e seguenti, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), istituite «[a]l fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni più sviluppate» e alle quali continua ad applicarsi - nelle more dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 1, comma 65, della legge n. 205 del 2017 - la disciplina regolamentare relativa alle precedenti ZES, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2018, n. 12, intitolato «Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)».

E infatti, osserva ulteriormente la Regione, anche lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo dell'art. 1, comma 65, della legge n. 205 del 2017 riprenderebbe i contenuti dell'originario impianto normativo delle ZES, con il riconoscimento di ampi margini di competenza in capo alle regioni.

Da ciò conseguirebbe «un'eclatante asimmetria normativa tra le Regioni sviluppate e quelle del Mezzogiorno che sono illegittimamente estromesse [...] da procedimenti relevantissimi in tema di politica industriale e di sviluppo economico».

6.- Con atto depositato il 23 febbraio 2024, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato.

6.1.- L'Avvocatura generale rileva preliminarmente l'inammissibilità del motivo di ricorso avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui ha introdotto la lettera *d*) nell'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020.

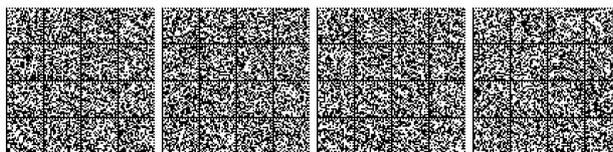
Innanzitutto, non sarebbe chiaro come la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. si rifletta sulle competenze legislative regionali, atteso che la Regione Campania parrebbe lamentare una generica irrazionalità delle disposizioni impugnate, senza indicare profili di violazione dei richiamati parametri costituzionali.

Né sarebbe pertinente il richiamo alla competenza legislativa concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica», considerato che la disciplina relativa alle politiche e, in particolare, ai fondi di coesione afferirebbe tanto alla competenza legislativa statale di cui all'art. 119, comma quinto, Cost., quanto all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. con riferimento alla perequazione delle risorse finanziarie, quanto, da ultimo, all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea alla luce degli obblighi scaturenti dall'attuazione degli impegni assunti con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

In ogni caso, il ricorso della Regione Campania muoverebbe da un'errata interpretazione della disposizione impugnata, considerato che l'inciso «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione» non subordinerebbe la sottoscrizione dell'accordo di coesione agli esiti dei risultati dei precedenti cicli, ma si limiterebbe a prevedere che detto accordo «debba semplicemente “dare atto” di tali risultati», rispondendo a un criterio di buona amministrazione che, nel programmare interventi pubblici, si dia conto di ciò che è stato realizzato, di ciò che è in corso di realizzazione e degli obiettivi che, invece, non sono stati o non saranno raggiunti.

Che questa sia l'interpretazione corretta, del resto, si ricaverebbe - secondo l'Avvocatura - dal fatto che, mentre nel suo testo originario la disposizione in questione prevedeva che si dovesse «tener conto» dei risultati raggiunti, in sede di conversione si è addivenuti alla meno impegnativa esigenza di «dare atto» di essi, così raccogliendo le sollecitazioni provenienti dalle regioni.

Sarebbe comunque erroneo l'ulteriore presupposto da cui muove il ricorso, secondo cui non si potrebbe operare una esaustiva ricognizione dei risultati raggiunti nel ciclo di programmazione precedente in fase di programmazione del nuovo ciclo, considerato che ciò di cui le parti dovranno dare atto sono «quei risultati che in quel momento saranno disponibili, in coerenza con le regole di rendicontazione e con la tempistica propria di ciascun ciclo di programmazione».



In ogni caso, resterebbe rimesso alla volontà negoziale delle parti stabilire se e quale rilevanza attribuire a tali risultati nella programmazione del ciclo 2021-2027.

6.2.- Anche il motivo di ricorso relativo all'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, sarebbe inammissibile, attesa la genericità dei rilevati effetti negativi sulle attribuzioni regionali.

Inoltre, il ricorso non considererebbe che le politiche di coesione non incidono sulla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», traendo invece fondamento dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli artt. 119, quinto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sono richiamate, sul punto, le sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021 di questa Corte).

Il monitoraggio sull'effettivo impiego delle risorse stanziata e la previsione della possibilità di definanziamento in caso di loro mancato utilizzo risponderebbero comunque all'esigenza di far fronte alle sedimentate inefficienze del sistema delle politiche di coesione e non si discosterebbero dalla normativa adottata dall'Unione europea, in relazione ai fondi strutturali e di investimento europei (fondi *SIE*), dall'art. 136 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Peraltro, analoga possibilità di definanziamento era già contenuta nella disciplina del precedente Piano di sviluppo e coesione di cui all'art. 44, comma 7-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, anch'esso rispondente alla finalità di allocare in modo più efficiente le risorse del Fondo in modo da rafforzare la capacità di spesa generale ed assicurare il raggiungimento degli obiettivi generali in favore dei particolari territori individuati.

Né la Regione Campania avrebbe motivo di dolersi del fatto che il ritardo, e il successivo definanziamento, possano conseguire a ragioni ad essa non imputabili, considerato che il d.l. n. 124 del 2023, come convertito, già prevede efficaci strumenti per rimodulare gli impegni assunti in caso di ritardi dovuti a ragioni oggettive, come la possibilità di modifica del cronoprogramma contemplata dall'art. 1, comma 3, anche in caso di superamento della scadenza annuale non rispettata dalla Regione ricorrente.

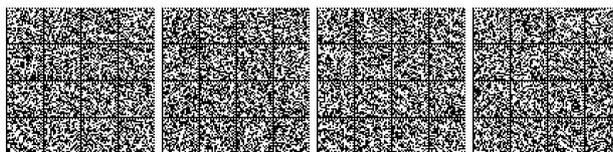
Anche il divieto che le risorse definanziate siano destinate al reimpiego da parte dell'amministrazione originariamente assegnataria risponderebbe alla configurazione delle politiche di coesione come intervento finanziario statale "speciale", considerato che la riassegnazione automatica determinerebbe un'allocazione inefficiente di risorse destinate al perseguimento di finalità perequative, diversamente da quanto previsto dalla disposizione impugnata, che stabilisce la riassegnazione con funzioni premiali al fine di incentivare le regioni virtuose nell'utilizzo di risorse, conformemente al principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

6.3.- Con riguardo ai motivi di ricorso relativi all'istituzione e al funzionamento della ZES unica per il Mezzogiorno, il resistente ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità, considerato che le disposizioni impugnate risultano genericamente e indistintamente richiamate, senza indicare, in relazione a ciascun articolo, i necessari profili di illegittimità costituzionale.

In ogni caso, i dedotti motivi di ricorso sarebbero non fondati.

Premesso, infatti, che la *ratio* sottesa all'istituzione della ZES unica è quella di adottare una soluzione sistemica e integrata per la programmazione degli interventi di sostegno alle imprese nel Mezzogiorno, superando la disciplina precedente incentrata sulla coincidenza territoriale con le autorità portuali, il resistente contesta che il fondamento di tale intervento legislativo sia da individuarsi negli ambiti di competenza legislativa concorrente individuati nel ricorso, riposando al contrario sugli interventi speciali di cui all'art. 119, comma quinto, Cost. e sulle finalità perequative di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., oltre che sui rapporti con l'Unione europea (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.), come testimoniato dal fatto che l'introduzione della ZES unica rientra tra le riforme previste dal PNRR (Missione 5, Componente 3, su interventi speciali per la coesione territoriale) e rappresenta, pertanto, uno degli specifici impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea.

6.3.1.- Con riferimento alla disciplina della governance della ZES unica, la difesa statale rileva che i compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio sono affidati dall'art. 10 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, a una Cabina di regia, della quale fanno parte tutti i presidenti delle regioni interessate, oltre ai ministri competenti, al presidente dell'Unione delle province italiane e al presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).



Lo strumento cardine nel quale si articola la politica di programmazione della ZES unica, rappresentato dal piano strategico di cui all'art. 11 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, è predisposto dalla Struttura di missione con la garanzia che venga salvaguardata (comma 2) «la piena partecipazione delle regioni interessate» ed è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previo parere della Cabina di regia.

Verrebbe in tal modo salvaguardata una «doppia partecipazione» per le regioni, chiamate a dare il loro contributo sia in fase di predisposizione, sia in fase di approvazione del predetto piano.

Non potrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima la soluzione che istituisce la Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed esclude - a differenza di quel che avveniva in passato per i commissari straordinari delle ZES - la necessità di un'intesa con le regioni.

A deporre nel senso della legittimità costituzionale della disciplina di cui agli articoli impugnati sarebbe la presa d'atto che l'istituzione di una ZES unica per tutto il Mezzogiorno richiede necessariamente che i compiti istruttori, di attuazione e di monitoraggio vengano svolti garantendo la continuità nel tempo delle funzioni amministrative, il contenimento della spesa e l'uniformità delle procedure di interpretazione e applicazione della normativa. Né, del resto, sarebbe possibile prevedere il raggiungimento di un'intesa con otto diverse regioni.

6.3.2.- Non sussisterebbero lesioni delle competenze legislative regionali neanche in relazione alla disciplina del procedimento amministrativo semplificato incentrato sullo «Sportello unico digitale ZES - S.U.D. ZES» (art. 13) e sulle connesse regole procedurali di cui agli artt. 14 e 15 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito.

Innanzitutto, l'Avvocatura osserva che la semplificazione amministrativa affidata, come nel caso di specie, all'istituzione di uno «sportello unico» non elide necessariamente le competenze delle singole amministrazioni coinvolte, il cui contributo confluisce nell'*iter* procedimentale per il tramite della conferenza di servizi.

Nel caso di specie, la semplificazione amministrativa connessa all'istituzione della ZES unica non avrebbe la portata generale che la Regione ricorrente paventa, operando essa unicamente in relazione ai procedimenti individuati dal piano strategico al fine di sostenere determinate attività economiche o di favorire l'insediamento di specifiche attività produttive (secondo quanto si ricaverebbe dagli artt. 13, comma 2, e 14, commi 1, secondo periodo, e 2, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito), e restandone comunque esclusi i procedimenti nelle materie individuate dagli artt. 14, comma 1, primo periodo, e 15, comma 8-*bis*, del medesimo decreto-legge.

Anche nel perimetro definito dal piano strategico, nel caso in cui si tratti di procedimenti che richiedono una valutazione di impatto ambientale di competenza regionale (art. 15, comma 5) o di competenza delle autorità di sistema portuale (art. 15, comma 7), la Struttura di missione dismetterebbe il ruolo di amministrazione procedente.

Quanto alle modalità procedurali ordinarie in vista dell'adozione dell'autorizzazione unica, esse risultano incentrate sulla conferenza di servizi, sia nella sua versione semplificata, sia - eventualmente - in quella simultanea. In essa sarebbero destinate a trovare una sintesi le posizioni espresse, in particolare, dalle regioni e dagli enti locali interessati, considerato che l'amministrazione procedente deve tenere in esplicita considerazione «i potenziali impatti nella realizzazione del progetto o dell'intervento oggetto dell'istanza» (art. 15, comma 4, lettera *b*).

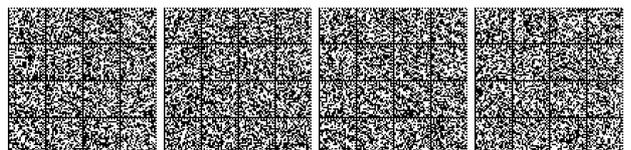
La specifica considerazione prestata agli interessi ambientali e, in particolare, la salvaguardia della normativa vigente in materia di valutazione di impatto ambientale all'interno del procedimento di autorizzazione unica (artt. 14, comma 1, e 15, comma 5) condurrebbe inoltre a ritenere che l'eventualità che il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi determini una variante dello strumento urbanistico non elida necessariamente le competenze regionali, chiamate comunque a esprimersi pienamente, sia pur in un diverso contesto procedimentale.

Il rispetto delle garanzie procedurali connesse alla conferenza di servizi, pertanto, salvaguarderebbe le esigenze di leale collaborazione fatte valere dalla Regione ricorrente, con ciò dimostrando la non fondatezza dei motivi di ricorso.

7.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato memoria e prodotto documentazione, insistendo nelle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo.

La Regione contesta, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso eccepita dall'Avvocatura quanto ai motivi di ricorso aventi ad oggetto la lettera *d*) del novellato art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020, individuandone il fondamento nella lesione delle proprie attribuzioni legislative in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e contestandone l'afferenza all'art. 119, quinto comma, Cost., in ragione del carattere di fatto ordinario (e non aggiuntivo) delle spese finanziate con i fondi di coesione.

Nel merito, la difesa regionale osserva come l'interpretazione dell'inciso contenuto nella disposizione impugnata sarebbe tutt'altro che pacifico, come ritiene l'Avvocatura, e anzi avrebbe minato gravemente l'attività programmatica delle regioni, come sarebbe dimostrato - nel caso della Regione Campania - dalla nota n. 3738 del 12 dicembre 2023 del



Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, con cui è stato inopinatamente stigmatizzato il ritardo nel completamento di alcuni progetti finanziati con il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) a giustificazione della mancata stipula dell'accordo di coesione.

Anche la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, avrebbe natura di dettaglio e inciderebbe illegittimamente sull'ambito di competenza legislativa in materia di «coordinamento della finanza pubblica», nella quale l'intervento statale deve ritenersi limitato alle disposizioni aventi natura di principio.

La lesione di questo e degli altri parametri costituzionali dedotti nel ricorso deriverebbe, in tal caso, dall'aleatorietà dei presupposti che consentono di definanziare interventi già assegnati alla Regione, senza che sia possibile tenere conto della non imputabilità delle ragioni di ritardo all'amministrazione regionale. Né avrebbe rilievo la possibilità - evocata dall'Avvocatura - di rinegoziare i tempi per la conclusione dei progetti, tenuto conto che tale possibilità, prevista dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, atterrebbe alla fase di programmazione in fase di stipula dell'accordo di coesione, mentre la disposizione impugnata riguarderebbe la fase di esecuzione del cronoprogramma.

7.1.- In data 20 settembre 2024 la difesa regionale ha depositato la deliberazione di pari data n. 469 della Giunta regionale della Campania di rinuncia al ricorso limitatamente al solo art. 9 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 agosto 2024, con il quale è stato nominato il coordinatore della Struttura di Missione ZES con conseguente avvio delle relative attività.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 2 del 2024), la Regione Campania ha impugnato diverse disposizioni contenute nel d.l. n. 124 del 2023, come convertito, e segnatamente gli artt. 1, comma 1 - nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere *d*) e *i*), della legge n. 178 del 2020 -, 2, comma 4, da 9 a 15 e 22, in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

Il complesso dei motivi di ricorso può essere suddiviso in due distinti ambiti tematici.

1.1.- Con un primo ordine di censure, la Regione Campania ha impugnato alcune disposizioni contenute nel d.l. n. 124 del 2023, come convertito, aventi ad oggetto la riforma delle politiche di coesione e del relativo ciclo di programmazione per il periodo 2021-2027.

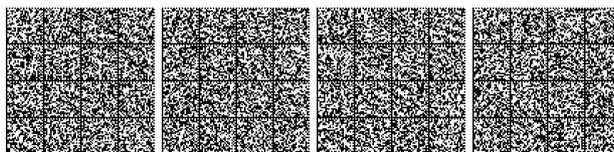
Tra queste, è oggetto di impugnazione l'art. 1, comma 1, del richiamato decreto-legge nella parte in cui, sostituendo integralmente la disciplina vigente contenuta nell'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020, ha stabilito che l'Accordo per la coesione (strumento che sostituisce i precedenti Patti di sviluppo e coesione, *PSC*) venga stipulato dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e dal Presidente della regione interessata «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione» (lettera *d*).

Il medesimo art. 1, comma 1, è altresì impugnato nella parte in cui, sostituendo il dettato dell'art. 1, comma 178, lettera *i*), della legge n. 178 del 2020, ha stabilito che, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del FSC già assegnate e non ancora utilizzate, «possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza», previa interlocuzione con l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato.

La Regione ricorrente impugna altresì l'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui prevede che, in corso di esecuzione dell'Accordo per la coesione, il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale determina il defanziamento per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata e i pagamenti effettuati e che i relativi importi defanziati sono nuovamente assegnati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) secondo criteri di premialità.

Tali previsioni vengono impuginate lamentando, complessivamente, la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., perché esse inciderebbero sull'autonomia programmatica, finanziaria e di spesa della Regione negli ambiti oggetto di interventi sostenuti dai fondi di coesione, subordinando tale autonomia a scelte dell'autorità statale idonee a ritardare indefinitamente i procedimenti di assegnazione dei fondi e a un potere unilaterale della stessa di defanziare e riassegnare questi ultimi anche per carenze e ritardi non imputabili alla regione destinataria dei fondi, in violazione del principio di leale collaborazione.

1.2.- Con un secondo ordine di motivi, la Regione Campania ha impugnato gli artt. da 9 a 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, con i quali è stata istituita e disciplinata la ZES unica, con la contestuale soppressione delle otto ZES esistenti.



In relazione al complesso di tali previsioni, la Regione ricorrente lamenta la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., perché l'istituzione della ZES unica e le previste modalità del suo funzionamento determinerebbero l'ingiustificato e indebito accentramento della governance di un organo, i cui poteri eroderebbero le competenze assegnate dall'art. 117, terzo comma, Cost. alle regioni, nelle materie relative al governo del territorio, ai porti e agli aeroporti civili e al sostegno all'innovazione per i settori produttivi, in assenza di un'adeguata salvaguardia del principio di leale collaborazione.

2.- Con riferimento al primo gruppo di censure, riguardanti la riforma del ciclo di programmazione delle politiche di coesione per gli anni 2021-2027, è necessario, prima di affrontare il merito delle questioni, dare brevemente conto del contesto normativo entro il quale si collocano le disposizioni impugnate.

2.1.- Gli artt. 1 e 2 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, sono inseriti nel Capo I, intitolato «Utilizzazione delle risorse nazionali ed europee in materia di coesione», e devono essere ricondotti all'obiettivo, ricavabile dal preambolo del medesimo decreto-legge, di «rafforzare ulteriormente l'attività di programmazione, di coordinamento e di supporto all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e al sostegno delle politiche di coesione, con riferimento alle pertinenti risorse nazionali ed europee, nonché di favorire l'integrazione tra le politiche di coesione e il Piano nazionale di ripresa e resilienza».

L'art. 1 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, con particolare riferimento ai commi da 1 a 3, modifica l'attuale disciplina in tema di programmazione e utilizzo delle risorse del FSC stanziato per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Il FSC è stato istituito dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) ed è finalizzato, secondo quanto prevede l'art. 4, comma 1, «a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese».

La disciplina di dettaglio riguardante i criteri e la modalità di ripartizione dei fondi relativi al periodo di programmazione 2021-2027 è contenuta nell'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020.

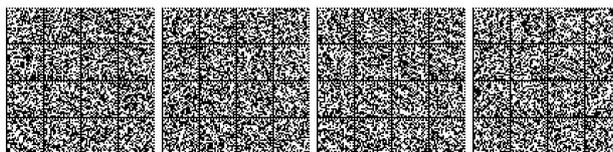
Quest'ultimo, al primo periodo, stabilisce che le risorse del FSC sono volte «a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, ripartiti nella proporzione dell'80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e del 20 per cento nelle aree del Centro-Nord».

Sino alle modifiche apportate dalle disposizioni oggetto di impugnazione, la disciplina riguardante le modalità di ripartizione delle risorse del FSC risultava incentrata su obiettivi strategici relativi ad aree tematiche per la convergenza e la coesione sulla base delle missioni stabilite nel «Piano Sud 2030», in coerenza con gli obiettivi e le strategie dei Fondi strutturali europei 2021-2027. Lo strumento cui si affidava tale programmazione era costituito dai Piani di sviluppo e coesione (PSC), attribuiti alla titolarità di ciascuna amministrazione competente (centrale, regionale e locale) e oggetto dell'approvazione del CIPESS.

2.2.- Per effetto di tali modifiche (apportate dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, all'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020), la dotazione del FSC è attualmente «impiegata per iniziative e misure afferenti alle politiche di coesione, come definite dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, nonché per l'attuazione degli Accordi per la coesione di cui alle lettere *c*) e *d*)», «in coerenza con le politiche settoriali, con gli obiettivi e le strategie dei fondi strutturali europei del periodo di programmazione 2021-2027 e con le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), secondo principi di complementarità e di addizionalità» (lettera *a*).

La nuova lettera *b*) del richiamato comma 178 ridefinisce ulteriormente le modalità di ripartizione, stabilendo che il CIPESS, con una o più delibere adottate su proposta del Ministro competente, imputa in chiave programmatica le risorse del FSC alle amministrazioni statali e centrali nel rispetto del criterio di ripartizione, direttamente ai soggetti che gestiranno gli interventi.

Con le lettere *c*) e *d*) del medesimo comma 178 viene introdotto, in sostituzione dei precedenti PSC, lo strumento dell'Accordo per la coesione, stipulato dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR con ciascun Ministro, per conto delle amministrazioni centrali titolari di risorse del FSC (lettera *c*), e con ciascun Presidente di regione (lettera *d*), in entrambi i casi «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione». L'Accordo per la coesione è stipulato sulla base delle somme stanziato a titolo di imputazione programmatica dal CIPESS per ciascuna amministrazione statale o regionale, e con esso «vengono individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di più fonti di finanziamento».



Gli accordi stipulati ai sensi della lettera *d*) contengono, per quanto necessario al fine dell'odierno esame, «la specificazione degli interventi e delle eventuali linee d'azione suscettibili di finanziamento» (numero 1), «il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun intervento o linea d'azione» (numero 2), «l'indicazione del contenuto degli impegni reciprocamente assunti» (numero 4), «il piano finanziario dell'Accordo per la coesione articolato per annualità definito in considerazione del cronoprogramma finanziario degli interventi» (numero 6), come anche «i principi per la definizione del sistema di gestione e controllo dell'Accordo per la coesione, nonché di monitoraggio dello stesso» (numero 7).

L'assegnazione effettiva delle risorse avviene, nei limiti quantitativi di cui alla delibera di imputazione programmatica del CIPESS e sulla base dell'Accordo per la coesione, unicamente dopo la sottoscrizione di quest'ultimo (art. 1, comma 178, lettera e, della legge n. 178 del 2020, come modificato).

2.3.- Ulteriore disposizione che richiede attenzione è quella contenuta nella lettera *i*) del medesimo comma 178, come sostituito dalla disposizione oggetto di impugnazione. Essa disciplina infatti le procedure contabili relative alla gestione del FSC, prevedendo, tra l'altro, che, «[p]er far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza. In tal caso, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dispone la riassegnazione delle risorse per il nuovo intervento, sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defianziato».

Infine, una disciplina *ad hoc* è dedicata proprio a termini e condizioni per la modifica degli Accordi per la coesione dopo la loro approvazione. Questi, infatti, possono essere modificati (secondo quanto prevede attualmente l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito) d'intesa tra le parti, sulla base degli esiti dell'istruttoria svolta dal Dipartimento per le politiche di coesione e in coerenza con i profili finanziari definiti dalla delibera CIPESS di assegnazione delle risorse. La medesima previsione stabilisce altresì che «[l]a modifica del cronoprogramma, come definito dall'accordo per la coesione, è consentit[a] esclusivamente qualora l'Amministrazione assegnataria delle risorse fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione».

2.4.- Altra disposizione rilevante ai fini dell'odierno esame è quella contenuta nell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito.

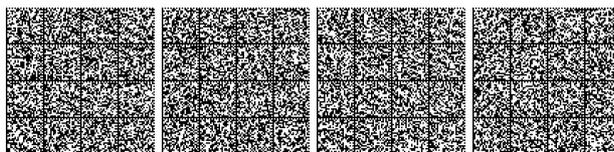
Inserito nell'articolo avente ad oggetto le modalità di realizzazione degli interventi ammessi al finanziamento a valere sulle risorse del FSC e il relativo monitoraggio, il comma 2 stabilisce che il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione dei relativi interventi e delle linee di azione ivi indicati, determina il defianziamento dell'Accordo medesimo, per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all'art. 4 del medesimo d.l. n. 124 del 2023, come convertito. La disposizione, modificata in sede di conversione, aggiunge che «[l]e risorse derivanti dal defianziamento di cui al primo periodo rientrano nella disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, per essere nuovamente impiegate per le finalità di cui all'articolo 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'articolo 1 del presente decreto, secondo criteri di premialità, nei limiti della ripartizione di cui al medesimo articolo 1, comma 178, alinea, primo periodo».

3.- Poste queste necessarie premesse, è ora possibile esaminare il primo ordine di questioni poste con il ricorso indicato in epigrafe.

3.1.- La Regione ricorrente ha impugnato, in primo luogo, la novellata lettera *d*) dell'art. 1, comma 178, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui prevede che l'Accordo per la coesione sia sottoscritto dalle parti «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione», ove sia interpretata nel senso che la sottoscrizione dell'Accordo medesimo sia subordinata alla verifica dei precedenti cicli di programmazione, anziché allo stato di avanzamento dei lavori.

La Regione Campania assume, infatti, che l'indeterminatezza dei contenuti e dei presupposti con cui verrebbe «dato atto» dei risultati dei cicli precedenti attribuirebbe all'autorità ministeriale, che è parte della stipula dell'Accordo per la coesione, una posizione di supremazia nei confronti della Regione, che si troverebbe in una posizione di «grave e ingiustificabile debolezza», perché obbligherebbe quest'ultima a giustificare, nella sostanza, la mancata realizzazione dei risultati di un ciclo di programmazione che, in realtà, non sarebbe concluso.

Da ciò la difesa regionale trae la conseguenza della violazione degli artt. 3 e 97 Cost., per come essi si ripercuotono sulle competenze legislative regionali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché sui principi ricavabili dagli artt. 5, 118 e 119 Cost.



3.1.1.- In via preliminare, l'Avvocatura generale eccepisce l'inammissibilità del motivo d'impugnazione, affermando che la Regione ricorrente non avrebbe dimostrato in che modo la dedotta violazione si rifletterebbe sulle competenze legislative regionali asseritamente violate e, inoltre, che la doglianza sarebbe comunque generica, considerato che essa si limiterebbe a far emergere l'irrazionalità della disposizione oggetto di impugnazione.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la deduzione, da parte delle Regioni, di vizi diversi da quelli attinenti al riparto delle competenze è inammissibile, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, laddove non siano chiaramente individuati gli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla normativa in esame e non sia adeguatamente illustrata la ridondanza del vizio su uno o più dei predetti ambiti di competenza (sentenze n. 139 e n. 133 del 2024, n. 223 e n. 6 del 2023 e n. 40 del 2022).

Nell'atto introduttivo del presente giudizio, la Regione ricorrente ha individuato tanto gli ambiti di autonomia potenzialmente interessati dalla normativa impugnata, quanto le conseguenze che su di essi discenderebbero dall'operare dell'inciso in esame, ove interpretato nel senso che la stipula dell'Accordo per la coesione sia subordinato a una verifica sulla piena e definitiva realizzazione dei progetti rientranti nei precedenti cicli di programmazione delle politiche di coesione.

3.1.2.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

Secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 88 del 2011, il complesso delle misure contenute negli articoli successivi (tra cui proprio il FSC, disciplinato nell'art. 4) deve ritenersi rivolto, «in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione» a definire «modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona». Anche l'art. 1, comma 177, della legge n. 178 del 2020, nello stanziare le risorse per l'alimentazione del FSC per il ciclo di programmazione 2021-2027, prevede espressamente che ciò avvenga «[i]n attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione».

Sussistono, pertanto, i presupposti costantemente richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per ritenere che gli interventi in parola ricadano nell'ambito applicativo dell'art. 119, quinto comma, Cost., tenuto conto che essi operano in aggiunta rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale, sono evidentemente riferiti a finalità non ordinarie di perequazione e garanzia indicate dalla norma costituzionale, e comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni e, da ultimo, non sono rivolti alla generalità degli enti territoriali, bensì ad alcuni tra essi o a distinte categorie di questi ultimi (sentenze n. 63 del 2024, n. 71 e n. 70 del 2023 e n. 40 del 2022).

Del resto, con le sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021, questa Corte ha già espressamente qualificato le risorse del FSC come afferenti direttamente all'art. 119, quinto comma, Cost., con la conseguenza che la relativa competenza legislativa spetta allo Stato in via esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.1.3.- Neppure può essere condivisa la prospettazione della difesa della Regione ricorrente, sviluppata nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica e in sede di discussione in tale udienza, secondo cui i fondi oggetto delle disposizioni impugnate, pur essendo formalmente riferibili alle esigenze di perequazione indicate nell'art. 119, quinto comma, Cost., sarebbero, in realtà, destinati a finanziare anche lo svolgimento delle ordinarie funzioni di competenza regionale.

Invero, ciò che la Regione deduce è la illegittima previsione della utilizzazione di somme erogate in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., per il finanziamento dell'ordinaria attività regionale.

Tuttavia, dalla lettura della disposizione impugnata non emerge alcun elemento che possa suffragare la tesi della ricorrente, e, d'altra parte, non può avere seguito la pretesa di quest'ultima che lo scrutinio di legittimità costituzionale assuma a presupposto una eventuale erronea applicazione, in fatto, delle disposizioni che consentono l'assegnazione alle regioni di risorse a carico del FSC o una indebita utilizzazione per finalità diverse da quelle alle quali è preordinato il Fondo stesso.

Rientra infatti nell'ordinato assetto dei rapporti finanziari tra Stato e regioni, quale prefigurato nell'art. 119 Cost., che si mantenga la distinzione tra risorse destinate a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche» attribuite alle regioni medesime e agli enti locali (quarto comma), le quali non sono suscettibili di alcun vincolo di destinazione (sentenze n. 71 del 2023 e n. 40 del 2022), e le risorse aggiuntive di cui al comma quinto del medesimo articolo, la cui finalità resta quella di sostenere interventi di natura diversa dall'esercizio delle funzioni ordinarie, in quanto connessi a obiettivi di natura strutturale rivolti al necessario riequilibrio tra le diverse aree del Paese e la cui realizzazione è demandata a progetti specifici, oggi risultanti dall'Accordo per la coesione di cui alle norme in esame.



Che il sistema normativo del FSC sia e debba restare vincolato a tale presupposto risulta, contrariamente all'assunto della ricorrente, dall'art. 4, comma 3, ultimo periodo, del richiamato d.lgs. n. 88 del 2011, secondo il quale «[1] a programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario».

3.1.4.- Alla luce dello scrutinio richiesto a questa Corte rispetto alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., va comunque osservato che l'interpretazione della disposizione impugnata non convalida l'assunto paventato dalla Regione, per cui la stipula dell'Accordo per la coesione potrebbe avvenire unicamente a seguito della conclusione dei precedenti cicli di programmazione e della relativa verifica dei progetti già realizzati.

L'inciso «dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione» - come è, del resto, testimoniato dall'abbandono della precedente dizione «tenuto conto» nel corso del procedimento di conversione non implica infatti, né dal punto di vista letterale, né dal punto di vista sistematico, preclusioni o vincoli di rigida consequenzialità tra la verifica della conclusione dei progetti di cui ai precedenti cicli di programmazione e quelli oggetto del nuovo Accordo per la coesione.

Nell'ambito di un modulo procedimentale di natura pattizia qual è quello finalizzato alla stipula dell'Accordo per la coesione, fermi restando gli ordinari strumenti di monitoraggio sulla corretta e tempestiva esecuzione dei progetti, deve ritenersi rispondente a un canone di buona amministrazione che vi sia un adempimento istruttorio nel corso del quale viene operata una ricognizione dei progetti in essere al fine di verificare la maggiore o minore fattibilità di quelli rientranti nel ciclo di programmazione futuro.

Ciò, con tutta evidenza, non determina il venir meno del reciproco impegno delle parti al raggiungimento di una soluzione condivisa; il che richiede, nello spirito del principio di leale collaborazione, che la fisiologica dialettica tra esse si traduca «in concreto in doveri e aspettative - di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali - che non possono che essere reciproci» (sentenza n. 217 del 2020, da ultimo ripresa dalla sentenza n. 87 del 2024).

3.1.5.- Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate, con riferimento a tutti i parametri evocati, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui ha sostituito l'art. 1, comma 178, lettera d), della legge n. 178 del 2020.

3.2.- La Regione Campania ha impugnato anche l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui, sostituendo per intero l'art. 1, comma 178, lettera i), della legge n. 178 del 2020, prevede che, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del FSC, assegnate per un intervento e non ancora utilizzate, «possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza».

Secondo la ricorrente, anche tale disposizione, nel presupposto della sua afferenza alla materia «coordinamento della finanza pubblica», contrasterebbe con gli artt. 3 e 97 Cost., nonché con i principi dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e di leale collaborazione.

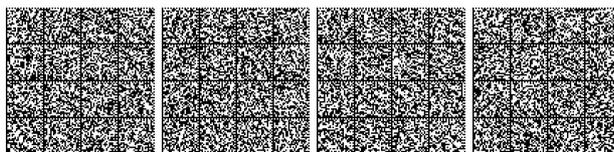
3.2.1.- Pur in assenza di eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità della questione relativa alla violazione dell'art. 81 Cost., in quanto priva di adeguata motivazione.

3.2.2.- Nel merito, le altre questioni aventi ad oggetto il novellato art. 1, comma 178, lettera i), della legge n. 178 del 2020 non sono fondate, nei termini di seguito indicati.

Nel ribadire quanto si è esposto *supra*, nel punto 3.1.2. del Considerato in diritto, e cioè che la disciplina delle politiche di coesione e del riparto del FSC rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., va osservato anche che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte specificamente riferita al FSC, «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015, successivamente ripresa dalle sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021).

Nel caso di specie, tale disciplina si rivela, come correttamente rilevato dall'Avvocatura, finalizzata a contrastare il problema dei ritardi e delle inefficienze nella realizzazione dei progetti finanziati con il FSC, anche sulla base di meccanismi di monitoraggio idonei a condurre, in caso di mancato utilizzo delle risorse assegnate, al definanziamento del progetto le cui risorse non siano state utilizzate nei termini del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione.

Al tempo stesso, si deve osservare come questa ultima eventualità sia stata prefigurata dalla disposizione in esame (che, sul punto, non è stata modificata rispetto alla disciplina previgente) secondo termini e modalità non lesive dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.



La disposizione impugnata, infatti, deve essere interpretata nel senso che il definanziamento in questione non possa che avere ad oggetto risorse che siano state assegnate alla regione a seguito della stipula dell'Accordo per la coesione, ma rispetto alle quali non sia ancora intervenuto alcun impegno di spesa.

E, a differenza di quanto fatto valere dalla Regione ricorrente, la sanzione dell'eventuale definanziamento non è affatto insensibile all'eventualità che il ritardo accumulato nell'utilizzo delle risorse non sia imputabile a carenze dell'amministrazione regionale.

Invero, l'ultimo periodo della lettera *i*) stabilisce che, in ogni caso, prima di disporre la richiamata riassegnazione, debba comunque essere «sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato».

Peraltro, in un momento anche precedente, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, la regione può chiedere, in caso di mancato rispetto del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione, una modifica dello stesso, alle condizioni procedurali ivi previste, «esclusivamente qualora l'Amministrazione assegnataria delle risorse fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione».

Ne discende che, ove la regione intenda far valere un ritardo nell'utilizzo delle risorse a sé non imputabile, si apre la strada della rinegoziazione del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione, in vista della sua corretta e tempestiva esecuzione.

3.2.3.- Devono, quindi, essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui esso ha sostituito l'art. 1, comma 178, lettera *i*), della legge n. 178 del 2020.

3.3.- Oggetto dell'impugnativa regionale è anche l'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, ai sensi del quale «[i]l mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione determina il definanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio di cui all'articolo 4. Le risorse derivanti dal definanziamento di cui al primo periodo rientrano nella disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, per essere nuovamente impiegate per le finalità di cui all'articolo 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'articolo 1 del presente decreto, secondo criteri di premialità, nei limiti della ripartizione di cui al medesimo articolo 1, comma 178, alinea, primo periodo».

Secondo la Regione ricorrente, tale disposizione sarebbe lesiva degli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., poiché l'impossibilità di far valere ragioni ad essa non imputabili in caso di mancato rispetto del cronoprogramma di spesa e la successiva riassegnazione delle risorse ad altra amministrazione comprometterebbero la sua autonomia programmatoria, finanziaria e di spesa.

3.3.1.- L'Avvocatura ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del motivo d'impugnazione, stante la genericità dei dedotti effetti negativi sulle materie di competenza legislativa regionale e sull'autonomia di spesa.

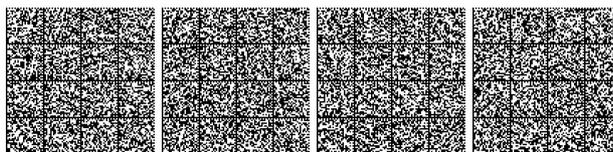
L'eccezione non è fondata.

Come già rilevato nel punto 3.1.1. del Considerato in diritto, anche con riguardo alla censura in esame la Regione ricorrente ha individuato tanto gli ambiti potenzialmente incisi dalla normativa impugnata, quanto le conseguenze negative che, dal previsto definanziamento dei progetti in relazione ai quali non è stato rispettato il cronoprogramma di spesa, si ripercuoterebbero sulle proprie attribuzioni.

3.3.2.- Nel merito, la questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

Benché l'ambito nel quale rientra la materia in esame sia quello di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, quinto comma, Cost., e benché nella relativa competenza legislativa esclusiva dello Stato debba rientrare anche la scelta dello schema procedimentale maggiormente in grado di garantire l'ottimale impiego dei fondi in vista della realizzazione dei prescritti obiettivi, è pur vero che le regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate - tanto più nella fase di esecuzione dei progetti - in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost.

La disposizione impugnata, nel momento in cui stabilisce un definanziamento automatico nel caso in cui venga riscontrato il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, eccede i predetti limiti e, per l'effetto, comprime in termini irragionevoli l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti afferenti al FSC, poiché non attribuisce adeguato rilievo all'eventualità che il ritardo in questione sia imputabile a fattori estranei alla responsabilità dell'amministrazione regionale.



Come si è visto, alla regione destinataria delle risorse del FSC è consentito richiedere la modifica dei termini dell'Accordo per la coesione relativi al cronoprogramma di spesa e al connesso piano finanziario, come previsto dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nel caso in cui - come prevede l'ultimo periodo della disposizione - «fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione».

Ciò chiarito, va rilevato che, a differenza di quanto previsto dall'analoga disposizione, già oggetto di esame (punto 3.2.2. del Considerato in diritto), di cui al novellato art. 1, comma 178, lettera i), della legge n. 178 del 2020, relativa al tardivo utilizzo delle risorse anziché al mancato rispetto del cronoprogramma dei pagamenti, nella disposizione ora in scrutinio non è assicurata alla regione alcuna possibilità di essere sentita dalle autorità statali in un momento precedente all'adozione del provvedimento con cui viene defanziato il relativo intervento e vengono riassegnate le risorse ad altra amministrazione.

Tale omissione è lesiva della posizione della Regione, perché differenzia in modo irragionevole le conseguenze del mancato rispetto del cronoprogramma a seconda che si riferiscano al mancato utilizzo delle risorse ovvero al rispetto del cronoprogramma dei pagamenti, e non risponde a un canone di buona amministrazione, poiché il defanziamento automatico previsto dalla disposizione in esame interviene in una fase in cui il progetto è in corso di realizzazione, ciò che richiede di scongiurare quanto più possibile - per il tramite di una pronta ed efficace interlocuzione tra amministrazioni - il dispendio di risorse già impiegate.

3.3.3.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui non prevede che il defanziamento di cui al primo periodo sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento defanziato.

Restano assorbiti gli altri motivi d'impugnazione.

4.- Anche con riferimento al secondo gruppo di censure, relativo all'istituzione e al funzionamento della ZES unica, è necessario, in via preliminare, un rapido inquadramento del sistema normativo in cui si inseriscono le numerose disposizioni oggetto di impugnazione.

4.1.- Le zone economiche speciali sono state istituite dall'art. 4 del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, «[a] fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese in dette aree» (comma 1), in zone delimitate del Paese comprensive di un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE, al fine di riconoscere alle imprese suddette «speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa» (comma 2).

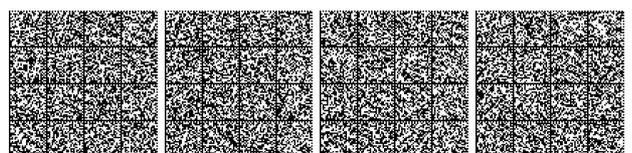
Le otto ZES istituite al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni impuginate erano governate (art. 4, commi 6 e 6-bis, del d.l. n. 91 del 2017, come convertito) da un Comitato di indirizzo, composto da un commissario straordinario del Governo, che lo presiedeva, dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, da un rappresentante della regione, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, da uno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e da uno dei consorzi di sviluppo industriale.

A seguito dell'approvazione dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, la nomina del commissario straordinario avveniva con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate.

Queste e altre disposizioni sono state abrogate dall'art. 22, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, e, in sostituzione delle otto ZES sinora esistenti, l'art. 9 del medesimo decreto-legge, ha istituito, a partire dal 1° gennaio 2024, la Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica), che ricomprende l'intero territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

La ZES unica è definita dall'art. 9, comma 1, come «una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa».

Ai sensi dell'art. 10 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, gli organi di governo della ZES unica sono costituiti dalla Cabina di regia ZES, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, e da una Struttura di missione per la ZES, posta alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.



La Cabina di regia è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è presieduta dal medesimo Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR ed è composta stabilmente da altri quattordici ministri competenti per materia, dai Presidenti delle otto Regioni su cui insiste la ZES unica, nonché dai Presidenti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dell'Unione province d'Italia (UPI). La Struttura di missione per la ZES, cui è preposto un coordinatore, è anch'essa istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e posta alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

Attività e funzioni della ZES unica sono incentrate sul Piano strategico, il quale, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, «ha durata triennale e definisce, anche in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei nonché nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, la politica di sviluppo della ZES unica, individuando, anche in modo differenziato per le regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica, ivi compresi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica, e le modalità di attuazione». Una sezione specifica del Piano è poi dedicata «agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell'insularità, nelle regioni Sicilia e Sardegna».

Il Piano strategico è predisposto dalla Struttura di missione «garantendo la piena partecipazione delle regioni interessate» (art. 11, comma 2) ed è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro delle imprese e del made in Italy e il Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, previo parere della Cabina di regia (art. 11, comma 3).

Gli strumenti mediante i quali le autorità di governo della ZES unica, e in particolare la Struttura di missione per la ZES, esercitano le loro funzioni sono rappresentati dallo sportello unico digitale «(S.U.D. ZES)», dal procedimento unico e dall'autorizzazione unica, secondo la disciplina contenuta, rispettivamente, negli artt. 13, 14 e 15 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito.

Da ricondurre funzionalmente all'istituzione della ZES unica è poi la previsione, disposta dall'art. 16 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, di un credito d'imposta alle imprese che effettuano l'acquisizione di beni strumentali nelle zone assistite delle Regioni su cui insiste la ZES, nel rispetto dei requisiti, nonché nei limiti e alle condizioni stabilite dall'art. 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4.2.- Con il secondo gruppo di motivi contenuti nel ricorso indicato in epigrafe, la Regione Campania ha impugnato gli artt. da 9 a 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, lamentando la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., in ragione dell'ingiustificato e indebito accentramento della governance di un istituto quale la ZES unica, che inciderebbe su competenze legislative regionali quali il governo del territorio, i porti e gli aeroporti civili e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, in assenza di un'adeguata salvaguardia del principio di leale collaborazione.

4.3.- Preliminarmente, occorre evidenziare che la Regione ricorrente, con deliberazione di Giunta regionale n. 469 adottata il 20 settembre 2024 e ritualmente depositata in giudizio, ha rinunciato parzialmente al ricorso, limitatamente all'art. 9 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, in considerazione «[dell']interesse pubblico alla ripresa delle attività funzionali al supporto dei comparti produttivi interessati, già pregiudicati dal blocco delle attività della ZES Campania», per effetto della nomina, con d.P.C.m. 6 agosto 2024, del coordinatore della Struttura di missione ZES.

Non è pervenuta accettazione della rinuncia da parte dell'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 68 del 2024; ordinanze n. 154 e n. 20 del 2024), la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata formalmente dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa.

Pertanto, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni promosse dalla Regione Campania con riguardo all'art. 9 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito.

4.4.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni concernenti l'istituzione e il funzionamento della ZES unica perché i motivi di ricorso sarebbero assertivi, in quanto le disposizioni impugnate apparirebbero «genericamente e indistintamente richiamate, senza indicare in relazione a ciascun articolo [...] i profili di incostituzionalità rispettivamente indicati».

L'eccezione è fondata.



È costante l'orientamento di questa Corte per cui «nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le molte, sentenze n. 57 del 2023, n. 135 e n. 119 del 2022)» (sentenza n. 82 del 2024, successivamente ripresa dalla sentenza n. 153 del 2024).

Nel caso di specie, a fronte di una prospettata lesione delle proprie attribuzioni ad opera di un numero assai cospicuo di previsioni legislative, il ricorso della Regione ricorrente, innanzi tutto, omette del tutto di affrontare le ragioni del contrasto della gran parte delle disposizioni impugnate (e, segnatamente, degli artt. 10, 12, 13 e 14 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito) con i riferiti parametri costituzionali, risultando i motivi di ricorso privi di adeguate argomentazioni.

La Regione ricorrente, inoltre, formula in modo assertivo le sue censure in relazione all'istituzione della ZES unica, senza ricostruire nel dettaglio la legislazione impugnata e, per quel che più vale, senza chiarire in che modo la sostituzione delle precedenti ZES con la nuova ZES unica si ripercuota sulle competenze legislative regionali, se non deducendo l'illegittimità costituzionale di un disegno accentratore non suffragata da un'adeguata prospettazione delle lesioni subite dall'autonomia regionale.

Anche gli unici motivi di ricorso che si appuntano su specifiche disposizioni oggetto di impugnazione - quali quelli relativi all'art. 11, comma 2 (ove si prevede che il Piano strategico della ZES unica sia predisposto dall'apposita Struttura di missione, «garantendo la piena partecipazione delle Regioni interessate») e all'art. 15, comma 5 (il quale prevede che la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce, ove necessario, «variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento») - non sono sufficienti a emendare le riferite carenze nella prospettazione delle questioni, essendo nulla più che argomenti ancillari a sostegno dell'illegittimità costituzionale complessiva del disegno istitutivo della nuova ZES unica.

L'assertività, per un verso, emerge chiaramente laddove la Regione ricorrente non chiarisce affatto se le pretese ragioni di illegittimità costituzionale si prestino a venire rimosse tramite la caducazione pura e semplice delle disposizioni indicate, ovvero mediante la previsione di raccordi collaborativi che, tuttavia, non vengono in alcun modo indicati.

Per altro verso, le riferite argomentazioni risultano del tutto prive di un'adeguata ricostruzione del quadro normativo oggetto di impugnazione, tenuto conto, ad esempio, che nulla si dice della pur articolata disciplina della conferenza di servizi di cui allo stesso art. 15 e del ruolo in essa assegnato a regioni ed enti locali.

4.5.- Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, devono, pertanto, essere dichiarate inammissibili.

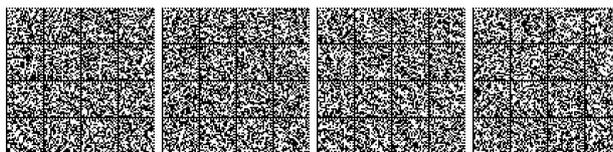
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 162, nella parte in cui non prevede che il definanziamento di cui al primo periodo sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato;

2) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettera i), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promossa, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettera d), della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettera i), della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.l. n. 124 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240175

N. 176

Sentenza 21 maggio - 7 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenzione domiciliare - Possibile applicazione a favore dei condannati c.d. "liberi sospesi", anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 (riforma Cartabia), per espriare una pena detentiva inflitta non superiore a quattro anni, anziché a pena detentiva inferiore o uguale a due anni, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento e violazione della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-ter, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Trieste, nel procedimento relativo a M. P., con ordinanza del 20 marzo 2023, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2024 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 marzo 2023, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2023, il Tribunale di sorveglianza di Trieste ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui «non prevede a favore dei condannati cd. liberi sospesi, anteriormente all'entrata in vigore del D.Lvo 150/2022, la detenzione domiciliare per espriare una pena detentiva inflitta non superiore a quattro anni, indipendentemente dalle condizioni di cui al comma 1 [recte: di cui al comma 1 dello stesso art. 47-ter ordin. penit.], quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che la misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro, o di salute del condannato, così come previste dall'art. 56 L. 689/81, sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. c), D.Lvo 10/10/2022, n. 150, alle condizioni previste dall'art. 59 L. 689/81 come sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. g) del D.Lvo 10.10.2022 n. 150, con le prescrizioni disciplinate all'art. 56-ter L. 689/81, introdotto dall'art. 71, comma 1, lett. d) del D.Lvo 10.10.2022 n. 150».

1.1.- Il rimettente riferisce di essere investito dell'istanza, formulata da una persona condannata alla pena di due anni e dieci mesi di reclusione, volta ad ottenere, in via gradata, l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare o la semilibertà.

Precisa il giudice *a quo* che la pena che il richiedente dovrebbe espriare è la risultante del cumulo delle pene inflitagli con sentenze del 15 gennaio 2019 e del 15 maggio 2019, divenute irrevocabili rispettivamente il 26 novembre 2021 e l'11 febbraio 2022, per i delitti di detenzione illecita di sostanze stupefacenti e di simulazione di reato, entrambi aggravati dalla recidiva reiterata: cumulo operato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Udine con provvedimento del 25 febbraio 2022, che ha altresì disposto la sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale.

Ad avviso del rimettente, nessuna delle misure alternative alla detenzione richieste dal condannato potrebbe essergli concessa.

L'affidamento in prova al servizio sociale risulterebbe precluso dal dettato dell'art. 58-quater, comma 7-bis, ordin. penit., in forza del quale lo stesso tipo di misura alternativa non può essere accordato più di una volta al condannato al quale sia stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, del codice penale. Nella specie, il richiedente aveva già ottenuto l'affidamento in prova al servizio sociale il 18 ottobre 2016 in relazione a due precedenti condanne per delitti di coltivazione illecita di stupefacenti commessi nel 2012 e nel 2014, essi pure aggravati dalla recidiva reiterata. La misura era stata peraltro revocata per avere il condannato commesso, in costanza di essa, il delitto di simulazione di reato oggetto della seconda delle sentenze di condanna di cui attualmente si discute. In occasione dell'esecuzione dell'ordinanza che disponeva la revoca della misura si era inoltre accertata la detenzione illecita di sostanza stupefacente che ha determinato la prima di tali condanne.

Al riguardo, il rimettente osserva che questa Corte, con la sentenza n. 291 del 2010, ha affermato che il citato art. 58-quater, comma 7-bis, ordin. penit. deve essere interpretato nel senso che il divieto di reiterazione del beneficio opera in modo assoluto solo quando il reato espressivo della recidiva reiterata sia stato commesso dopo la sperimentazione della misura alternativa, avvenuta in sede di esecuzione di una pena a sua volta irrogata con applicazione della medesima aggravante. Secondo il giudice *a quo*, tuttavia, gli argomenti addotti da questa Corte, riguardo alla ragionevolezza, in tale ipotesi, di una presunzione assoluta di inadeguatezza del beneficio ad evitare la commissione di nuovi



reati, varrebbero non soltanto quando gli ulteriori reati aggravati dalla recidiva reiterata siano stati perpetrati in epoca successiva alla sperimentazione positiva della misura, ma anche quando siano stati realizzati nel corso di essa, come nel caso in esame.

In base alle indicazioni della stessa sentenza n. 291 del 2010 e della giurisprudenza di legittimità, l'art. 58-*quater*, comma 7-*bis*, ordin. penit. non impedirebbe la concessione di misure alternative di diverso tipo. Nella specie, tuttavia, la durata della pena detentiva da espriare, eccedente i due anni, non consentirebbe al condannato di accedere alla detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit.; né ricorrerebbe alcuna delle condizioni che, a mente dei commi 1 e 1-*ter* dello stesso articolo, rendono fruibile tale beneficio anche per pene di durata superiore al predetto limite: in particolare, non quella di cui alla lettera *d*) del comma 1, giacché, se pure il condannato è stato riconosciuto invalido civile al 75 per cento in ragione di alcune patologie, mancherebbe il concorrente requisito dell'età superiore a sessanta anni; e neppure quelle di cui alla lettera *c*) del comma 1 e al comma 1-*ter*, in quanto le patologie in questione non sarebbero tali da qualificare come particolarmente gravi le condizioni di salute dell'interessato.

Quanto, infine, alla semilibertà, l'art. 50, comma 2, ultimo periodo, ordin. penit. consente, bensì, di ammettere il condannato a tale misura anche prima dell'espiazione della metà della pena, quando, nei casi previsti dall'art. 47 ordin. penit., manchino i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale. Nel caso in esame, però, la praticabilità della misura sarebbe ostacolata dai tempi necessari per gli spostamenti con i mezzi pubblici - unici utilizzabili - dalla casa circondariale di Udine al comune dove l'istante è inserito in un programma di lavoro.

Alla luce degli elementi acquisiti, d'altro canto, l'istante non potrebbe essere considerato persona tossicodipendente, sicché non sarebbe possibile disporre nemmeno l'affidamento in prova al servizio sociale a scopo terapeutico, ai sensi dell'art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

1.2.- Ciò premesso, il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis*, ordin. penit., nella parte in cui non prevede che ai condannati definitivi cosiddetti liberi sospesi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) possa essere concessa la detenzione domiciliare per espriare una pena detentiva non superiore a quattro anni, indipendentemente dalle condizioni di cui al comma 1 dello stesso art. 47-*ter* ordin. penit., quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che la misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati, e sussistano, altresì, comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato, secondo quanto prevede l'art. 56 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), come sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 150 del 2022, nei limiti delle condizioni soggettive stabilite dall'art. 59 e con le prescrizioni minime indicate dall'art. 56-*ter* della medesima legge (articoli rispettivamente sostituito e aggiunto dalle lettere *g* e *d* dell'art. 71, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022).

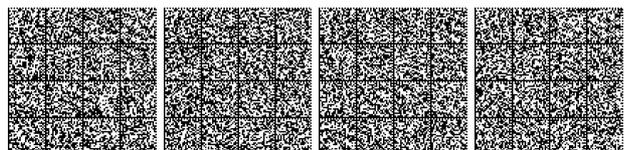
Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento fra i condannati definitivi liberi sospesi anteriormente al d.lgs. n. 150 del 2022 e i condannati non definitivi che abbiano la disponibilità di un'abitazione, i quali, a seguito della riforma operata da tale decreto legislativo, possono essere ammessi alla detenzione domiciliare quale pena sostitutiva ai sensi del novellato art. 56 della legge n. 689 del 1981, con le prescrizioni di cui al successivo art. 56-*ter*, laddove il giudice della cognizione ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di quattro anni.

I condannati definitivi cosiddetti liberi sospesi ante d.lgs. n. 150 del 2022 risulterebbero discriminati in peius anche con riguardo alla disciplina delle condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, posto che l'art. 59, primo comma, lettera *a*), della legge n. 689 del 1981, come sostituito, «non preclude l'accesso alla pena sostitutiva a chi ha commesso un delitto non colposo durante l'esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale».

Risulterebbe violato, altresì, l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto, in una situazione quale quella oggetto del giudizio *a quo*, «[i]l reingresso in carcere tout court o l'esecuzione della pena in regime di semilibertà, con conseguente allontanamento totale o parziale dalla comunità di residenza, dove il condannato fruisce di alloggio messo a disposizione dal comune in quanto persona svantaggiata [...], e nella quale si è reinserito dopo l'ultima scarcerazione senza incorrere in significativi rilievi», verrebbe a porsi in contrasto con la finalità rieducativa della pena.

1.3.- A parere del rimettente, le questioni sarebbero rilevanti nel giudizio principale.

Il comune ha, infatti, assegnato al condannato un alloggio fin quando non sarà in grado di rendersi economicamente autonomo e lo ha inserito in un programma regionale a favore di persone svantaggiate, che gli consente di partecipare a corsi di formazione professionale e di lavorare nel comune di residenza. Egli è inoltre seguito, per un «[d]isturbo di [p]ersonalità [d]ipendente», da un reparto specialistico dell'azienda sanitaria locale, presso il quale assume una terapia farmacologica.



Ricorrerebbero, pertanto, comprovate esigenze di salute, di formazione professionale e di lavoro per espiare la pena, superiore a due anni e inferiore a quattro anni, in regime di detenzione domiciliare.

Per altro verso, sebbene il richiedente risulti gravato da plurime condanne anteriori e nonostante l'esito negativo della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale cui è stato in precedenza ammesso, vi sarebbe motivo per ritenere che le prescrizioni inerenti alla detenzione domiciliare, flessibili e adattabili alle esigenze di cura, formazione professionale e lavoro dell'interessato, siano idonee a prevenire il pericolo che egli commetta nuovi reati.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Trieste dubita della legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit., nella parte in cui «non prevede a favore dei condannati cd. liberi sospesi, anteriormente all'entrata in vigore del D.Lvo 150/2022, la detenzione domiciliare per espiare una pena detentiva inflitta non superiore a quattro anni, indipendentemente dalle condizioni di cui al comma 1 [recte: di cui al comma 1 dello stesso art. 47-ter ordin. penit.], quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che la misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro, o di salute del condannato, così come previste dall'art. 56 L. 689/81, sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. c), D.Lvo 10/10/2022, n. 150, alle condizioni previste dall'art. 59 L. 689/81 come sostituito dall'art. 71, comma 1, lett. g) del D.Lvo 10.10.2022 n. 150, con le prescrizioni disciplinate all'art. 56-ter L. 689/81, introdotto dall'art. 71, comma 1, lett. d) del D.Lvo 10.10.2022 n. 150».

Il rimettente prospetta la violazione dell'art. 3 Cost., ritenendo sussistere una irragionevole disparità di trattamento fra i condannati definitivi cosiddetti liberi sospesi anteriormente al d.lgs. n. 150 del 2022 e i condannati non definitivi che abbiano la disponibilità di un'abitazione, i quali, a seguito della riforma operata dal citato decreto legislativo, possono essere ammessi alla detenzione domiciliare quale pena sostitutiva ai sensi dell'art. 56 della legge n. 689 del 1981, con le prescrizioni di cui al successivo art. 56-ter, laddove il giudice della cognizione ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di quattro anni. La discriminazione in peius dei soggetti dianzi indicati sarebbe riscontrabile anche in relazione alla disciplina delle condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, posto che l'art. 59, primo comma, lettera a), della legge n. 689 del 1981, come sostituito, «non preclude l'accesso alla pena sostitutiva a chi ha commesso un delitto non colposo durante l'esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale».

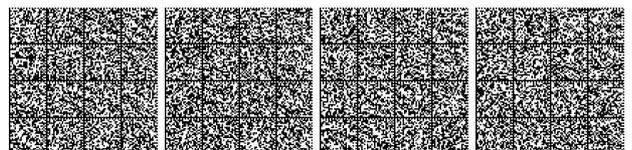
Risulterebbe violato, inoltre, l'art. 27, terzo comma, Cost., giacché, nell'ipotesi oggetto dei quesiti di legittimità costituzionale, imporre l'ingresso in carcere del condannato costituirebbe soluzione contrastante con la finalità rieducativa della pena.

2.- In via preliminare, è opportuno precisare l'oggetto delle censure del rimettente e ricostruire, in sintesi, il panorama normativo che fa ad esse da sfondo.

Di là dalla complessa articolazione del petitum - che non sarebbe in ogni caso vincolante per questa Corte, qualora ritenesse fondate le questioni (tra le molte, sentenze n. 138 del 2024, n. 221 del 2023 - i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal Tribunale di sorveglianza di Trieste si connettono, nella sostanza, al fatto che i condannati con sentenza irrevocabile prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, per i quali l'esecuzione della pena sia stata sospesa ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. (cosiddetti liberi sospesi), non possano beneficiare della detenzione domiciliare introdotta dal citato decreto legislativo quale pena sostitutiva della detenzione breve: istituto la cui disciplina risulta sotto vari aspetti più favorevole al reo di quella dell'omonima misura alternativa alla detenzione prevista dalla legge di ordinamento penitenziario.

Di tale diversità di regime questa Corte ha già avuto modo di occuparsi recentemente, in diversa prospettiva (sentenza n. 84 del 2024).

Per quanto rileva agli odierni fini, vale in particolare ricordare come, dando attuazione alla delega legislativa conferita dall'art. 1, comma 17, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), l'art. 71 del d.lgs. n. 150 del 2022 abbia operato una riforma intesa a rivitalizzare e valorizzare le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi regolate dal Capo III della legge n. 689 del 1981, le quali vengono ora designate come «pene sostitutive». Si tratta infatti, nella concezione del legislatore della riforma, di vere e proprie pene, sia pur diverse da quelle edittali, irrogabili dal giudice della cognizione contestualmente alla condanna al posto della pena carceraria, in funzione della rieducazione del condannato, oltre che di obiettivi di prevenzione generale e speciale. La maggiore



idoneità alla realizzazione del fine rieducativo rispetto alla detenzione di ridotta durata (di cui sono ben noti gli effetti desocializzanti) e l'attitudine a prevenire il pericolo di commissione di altri reati rappresentano, infatti, i criteri generali che orientano il potere discrezionale del giudice nell'applicazione e nella scelta delle pene sostitutive (art. 58, primo comma, della legge n. 689 del 1981).

Nell'indicata prospettiva di valorizzazione dell'istituto, il limite della pena detentiva sostituibile - fissato precedentemente in due anni - è stato raddoppiato, venendo così a coincidere con quello (quattro anni) entro il quale, ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., nel testo risultante a seguito della sentenza n. 41 del 2018 di questa Corte, il pubblico ministero deve, di norma, sospendere l'ordine di esecuzione della sentenza irrevocabile, onde consentire al condannato di chiedere al tribunale di sorveglianza una misura alternativa alla detenzione senza previo ingresso nell'istituto penitenziario.

La riforma mira, in questo modo, ad anticipare al giudizio di cognizione la decisione sull'alternativa al carcere, altrimenti rimessa alla magistratura di sorveglianza nella fase esecutiva. Le pene sostitutive vengono, al tempo stesso, configurate come «risposte sanzionatorie al reato certe, rapide ed effettive» (sentenza n. 84 del 2024): in relazione ad esse non possono essere, infatti, concesse né la sospensione condizionale (art. 61-*bis* della legge n. 689 del 1981), né misure alternative alla detenzione, fatta eccezione per l'ipotesi di cui al neointrodotta art. 47, comma 3-*ter*, ordin. penit., la quale presuppone comunque l'espiazione di almeno metà della pena (art. 67 della legge n. 689 del 1981).

Come emerge dalla relazione illustrativa del d.lgs. n. 150 del 2022, fra i risultati positivi che l'intervento aspira a conseguire vi è specificamente quello di arginare l'allarmante fenomeno della dilatazione della platea dei liberi sospesi. In numerosi distretti, infatti, i tribunali di sorveglianza, per l'eccessivo carico di procedimenti, risultavano incapaci di rispondere in tempi ragionevoli alle istanze di concessione delle misure alternative, la decisione sulle quali interveniva non di rado a distanza di anni dalla sospensione dell'ordine di esecuzione: ciò, a discapito dell'efficienza della giustizia penale, la quale - come pure si osserva nella relazione - non può essere valutata unicamente in rapporto al processo di cognizione, trascurando i tempi di attivazione della fase esecutiva. Anticipando al giudizio di cognizione la decisione sull'alternativa al carcere si rende possibile l'immediata applicazione di misure «che consentono anche di controllare l'eventuale pericolosità sociale del condannato sin dal momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna» (sentenza n. 84 del 2024), evitando di lasciare lungamente l'interessato in un "limbo", fin tanto che il tribunale di sorveglianza si pronunci.

Ciò, di là dall'ulteriore obiettivo della riforma di conseguire una deflazione processuale della stessa fase cognitiva, incentivando «definizioni alternative del processo - attraverso la prospettiva di ottenere l'applicazione di pene sostitutive del carcere, anche per effetto degli sconti di pena connessi alla scelta dei riti alternativi» (sentenza n. 84 del 2024).

3.- Per quanto più direttamente attiene all'odierno *thema decidendum*, la riforma ha modificato profondamente anche la compagine delle pene sostitutive. Alla pena sostitutiva pecuniaria sono state, infatti, affiancate quelle - di nuovo conio - della semilibertà, della detenzione domiciliare e del lavoro sostitutivo, sopprimendo la semidetenzione e la libertà controllata.

Nell'indicata logica di anticipazione dell'alternativa al carcere al giudizio di cognizione, la semilibertà e la detenzione domiciliare sostituitiva vengono evidentemente a porsi come ideale pendant delle misure alternative alla detenzione di egual nome previste dalla legge di ordinamento penitenziario. Il che non implica però una coincidenza di disciplina, quanto a presupposti e contenuti.

Ciò è vero in modo particolare per la detenzione domiciliare, cui ineriscono gli odierni quesiti di legittimità costituzionale.

Dissimile, anzitutto, è la perimetrazione della relativa area oggettiva di fruibilità. La detenzione domiciliare sostitutiva può essere, infatti, applicata quando il giudice ritiene di dover determinare la pena detentiva entro il limite dei quattro anni (artt. 53, primo comma, della legge n. 689 del 1981 e 20-*bis*, secondo comma, cod. pen.). Si tratta di limite più ampio di quello per l'accesso alla misura alternativa, laddove il condannato non versi né nelle condizioni che consentono di fruire della detenzione domiciliare speciale prevista dall'art. 47-*quinquies* ordin. penit. (riservata ai soggetti che debbano accudire prole in tenera età), né nelle condizioni soggettive di particolare vulnerabilità indicate dai commi 01, 1 e 1-*ter* dell'art. 47-*ter* ordin. penit., che permettono di fruire della detenzione domiciliare ordinaria, secondo i casi, senza limiti di pena o nell'eguale limite dei quattro anni. Fuori di tali ipotesi, il censurato comma 1-*bis* del medesimo art. 47-*ter* ordin. penit. prevede, infatti, che la detenzione domiciliare possa essere concessa solo quando, in assenza dei presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale, la pena da espianare non ecceda i due anni: limite che nel caso oggetto del giudizio *a quo* risulta superato (a differenza di quello relativo alla detenzione domiciliare sostitutiva), essendo stata inflitta al condannato una pena complessiva di due anni e dieci mesi di reclusione.



La detenzione domiciliare sostitutiva si presenta, poi, in generale più favorevole sul piano dei contenuti. L'art. 47-ter, comma 4, ordin. penit., rinviando all'art. 284 cod. proc. pen., prevede infatti che il condannato ammesso alla misura alternativa possa essere autorizzato dal giudice ad assentarsi dal luogo di esecuzione della misura per il tempo strettamente necessario a provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita o per esercitare un'attività lavorativa: ma ciò solo quando non possa provvedere altrimenti a quelle esigenze o versare in una situazione di assoluta indigenza. Assai meno stringente risulta invece il disposto del novellato art. 56 della legge n. 689 del 1981, secondo il quale il condannato alla detenzione domiciliare sostitutiva è tenuto a rimanere nel luogo in cui la pena deve essere espiata per un periodo minimo di dodici ore al giorno, determinato dal giudice «avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato», ferma restando, in ogni caso, la possibilità per quest'ultimo di «lasciare il domicilio per almeno quattro ore al giorno, anche non continuative, per provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita e di salute, secondo quanto stabilito dal giudice»; il tutto tenendo conto anche del «programma di trattamento elaborato dall'ufficio di esecuzione penale esterna, che prende in carico il condannato e che riferisce periodicamente sulla sua condotta e sul percorso di reinserimento sociale». Si tratta di previsioni che il rimettente valorizza in rapporto al caso sottoposto al suo vaglio, rilevando come le prescrizioni che accompagnano la detenzione domiciliare sostitutiva consentirebbero, per la loro flessibilità, di salvaguardare le esigenze di cura, formazione professionale e lavoro del condannato istante, così da favorire la sua rieducazione, risultando al tempo stesso idonee - stanti anche le prescrizioni comuni a tutte le pene sostitutive diverse da quella pecuniaria, di cui all'art. 56-ter della legge n. 689 del 1981 - a prevenire il pericolo che egli commetta nuovi reati.

Diversamente dal condannato ammesso alla misura alternativa, il condannato alla detenzione domiciliare sostitutiva può inoltre fruire di licenze (art. 69, primo comma, della legge n. 689 del 1981) ed è soggetto a una disciplina meno severa quanto alle conseguenze dell'ingiustificato allontanamento dal luogo di espiazione della pena (art. 72, primo comma, della legge n. 689 del 1981).

Vale ricordare che questa Corte - chiamata a verificare la legittimità costituzionale delle discrepanze di disciplina ora ricordate - ha specificamente escluso che il nuovo testo dell'art. 56 della legge n. 689 del 1981 implichi una violazione dell'art. 76 Cost., per inosservanza del criterio di delega legislativa di cui all'art. 1, comma 17, lettera f), della legge n. 134 del 2021 (che richiedeva di mutuare per la detenzione domiciliare sostitutiva, ma solo «in quanto compatibile», la disciplina dell'omonima misura alternativa alla detenzione), dichiarando invece inammissibili, sotto vari profili, le ulteriori questioni sollevate (sentenza n. 84 del 2024).

4.- Il d.lgs. n. 150 del 2022 si occupa dei problemi di diritto transitorio connessi all'introduzione della nuova regolamentazione delle pene sostitutive nell'art. 95 (disposizione della quale il giudice *a quo* non fa peraltro menzione).

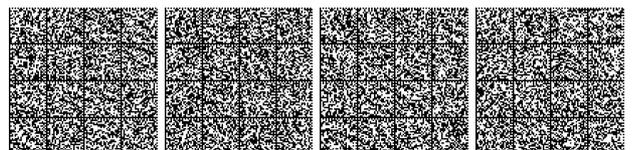
Ivi si stabilisce che le norme previste dal Capo III della legge n. 689 del 1981, se più favorevoli, si applicano anche ai procedimenti penali pendenti in primo grado o in grado di appello al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo. Se il giudizio pende innanzi alla Corte di cassazione, il condannato a pena detentiva non superiore a quattro anni può presentare istanza di applicazione di una delle pene sostitutive al giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen., entro trenta giorni dall'irrevocabilità della sentenza: soluzione giustificata dal fatto che la decisione sulla sostituzione della pena detentiva implica un giudizio di merito, estraneo all'ambito del sindacato di legittimità. In caso di annullamento con rinvio, provvede il giudice del rinvio.

Le sanzioni sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata, già applicate o in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni previgenti. Tuttavia, i condannati alla semidetenzione possono chiedere al magistrato di sorveglianza la conversione nella semilibertà sostitutiva.

Tali previsioni si pongono in linea con la regola generale in tema di successione di leggi penali nel tempo enunciata dall'art. 2, quarto comma, cod. pen., della quale costituiscono attuazione. In base ad esse, le disposizioni più favorevoli in tema di pene sostitutive si applicano ai fatti anteriormente commessi, anche se oggetto di giudizio, con l'unico limite rappresentato dalla formazione del giudicato di condanna a pena detentiva, non sostituita, in data antecedente all'entrata in vigore della riforma (Corte di cassazione, sezione sesta penale, 21 giugno-2 agosto 2023, n. 34091).

5.- Proprio questo limite è ritenuto, tuttavia, foriero di vulnera costituzionali dal giudice rimettente, nella misura in cui impedisce ai condannati liberi sospesi ante riforma, per i quali operi la disciplina di cui all'art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit., di beneficiare del più vantaggioso istituto della detenzione domiciliare sostitutiva.

Il Tribunale di sorveglianza triestino adombra in via primaria, al riguardo, la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento, ritenendo che la preclusione censurata ponga i soggetti in questione in una posizione ingiustificatamente deteriore rispetto a quella dei condannati non definitivi alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, ammessi invece a fruire della pena sostitutiva in parola. In sostanza, secondo il giudice *a quo* non vi sarebbe



ragione per trattare in modo meno benevolo i soggetti condannati con sentenza irrevocabile, i quali siano in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza riguardo alla concedibilità di una misura alternativa al carcere, rispetto a coloro che, alla medesima data, sono stati del pari condannati, ma con sentenza non ancora passata in giudicato.

La questione non è fondata.

5.1.- È di immediata evidenza come - malgrado l'assenza di ogni espresso riferimento alla tematica nell'ordinanza di rimessione - il problema di fondo evocato dalla prospettazione del giudice *a quo* sia quello della legittimità dei limiti al principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale: principio che rinviene proprio nell'art. 3 Cost. il suo diretto fondamento costituzionale (di là da quello indiretto offerto da norme sovranazionali atte a fungere da norme interposte rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, il principio in parola resta estraneo alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., il quale si limita a sancire il distinto principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli, finalizzato primariamente a tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Garanzia che non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, ma comunque vigente quando il fatto fu realizzato (sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e n. 394 del 2006).

Il fondamento costituzionale della retroattività *in mitius* riposa piuttosto nel principio di eguaglianza, che «impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011; in senso analogo, sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e n. 230 del 2012).

La riconduzione del principio di retroattività della *lex mitior* nell'alveo dell'art. 3 Cost., piuttosto che in quello dell'art. 25, secondo comma, Cost., comporta peraltro che il relativo statuto costituzionale risulti meno energico di quello del principio di irretroattività *in peius*. Mentre, infatti, quest'ultimo costituisce un valore assoluto e inderogabile, la regola della retroattività *in mitius* è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli (sentenze n. 278 e n. 238 del 2020, n. 63 del 2019, n. 236 del 2011, n. 394 e n. 393 del 2006).

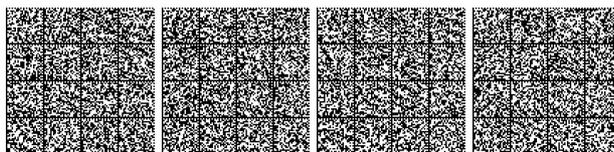
Ed è appunto questa l'evenienza che ricorre nel caso in esame.

A prescindere dall'anomalia della soluzione proposta dal rimettente per rimuovere il *vulnus* denunciato - consistente in un innesto a carattere transitorio sulla norma di ordinamento penitenziario delle regole inerenti alla detenzione domiciliare sostitutiva -, vale osservare come l'inapplicabilità delle norme più favorevoli in tema di pene sostitutive ai condannati con sentenza irrevocabile prima dell'entrata in vigore della riforma (siano o no liberi sospesi), malgrado le stesse norme operino in relazione a soggetti che, per fatti anteriormente commessi, abbiano giudizi in corso a tale data (anche se raggiunti da pronunce di condanna, ma non definitive), è assetto che rispecchia, come già accennato, la regola generale espressa dall'art. 2, quarto comma, cod. pen.: regola per cui, nel caso di successione di leggi penali modificative, l'applicazione retroattiva della norma più mite trova un limite nella formazione del giudicato.

Come già affermato da questa Corte, l'esigenza di salvaguardare la stabilità della *res iudicata* è suscettibile di costituire, in generale, adeguata ragione di deroga al principio considerato (sentenze n. 230 del 2012 e n. 74 del 1980; ordinanza n. 330 del 1995), senza che ciò implichi alcuna frizione con la dimensione sovranazionale del principio stesso, quale risultante, in particolare, dall'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, la quale mostra di escludere che il principio sia destinato ad operare oltre il limite del giudicato (sentenza n. 236 del 2011, con particolare riguardo alle affermazioni rese dalla grande camera della Corte EDU nella sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia; nel senso della manifesta infondatezza, in base a tale rilievo, di questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 95 del d.lgs. n. 150 del 2022, Corte di cassazione, sezione terza penale, 26 settembre-23 novembre 2023, n. 47042).

5.2.- Nell'ipotesi in esame vi sono però ulteriori e specifiche considerazioni che avvalorano la conclusione.

Di là dalla stretta connessione logico-sistematica delle pene sostitutive con il giudizio di cognizione (sulla disomogeneità, per questo verso, tra le categorie dei liberi sospesi e dei condannati con sentenza definitiva successiva all'entrata in vigore della riforma, Corte di cassazione, sezione prima penale, 7 luglio-31 agosto 2023, n. 36379), occorre infatti tener conto delle specifiche ragioni che hanno indotto il legislatore della riforma a prevedere una disciplina della detenzione domiciliare sostitutiva più "liberale" di quella della corrispondente misura alternativa alla detenzione.



In ossequio ai criteri di delega legislativa (art. 1, comma 17, lettera b, della legge n. 134 del 2021) - difformi, sul punto, rispetto alle proposte della Commissione di studio istituita con decreto ministeriale 16 marzo 2021, servite di base per la riforma - il d.lgs. n. 150 del 2022 non ha incluso, tra le nuove pene sostitutive, una figura corrispondente alla più favorevole tra le misure alternative alla detenzione contemplate dalla legge di ordinamento penitenziario, vale a dire l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 ordin. penit.). Tale circostanza, se per un verso ha reso necessario subordinare in via generale al consenso dell'imputato l'applicazione delle pene sostitutive diverse da quella pecuniaria (art. 58, terzo comma, della legge n. 689 del 1981), per un altro verso ha fatto emergere l'esigenza di evitare un effetto disincentivante che rischiava di compromettere a priori il conseguimento degli obiettivi della riforma, a partire da quello di contenimento del fenomeno dei liberi sospesi (ma anche l'altro di promuovere l'accesso ai riti alternativi: sul punto, sentenza n. 84 del 2024). L'imputato potrebbe trovare, infatti, non conveniente assoggettarsi a pene sostitutive che dovrà effettivamente e immediatamente scontare una volta divenuta definitiva la condanna, preferendo puntare sull'ottenimento della più vantaggiosa misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale nella condizione di libero sospeso.

La previsione di una disciplina della detenzione domiciliare sostitutiva più "elastica" rispetto a quella dell'omnima misura alternativa alla detenzione mira anche e proprio ad attenuare tale effetto disincentivante, oltre che ad incrementare la capacità della pena sostitutiva di rispondere a finalità di rieducazione e recupero sociale del condannato (ancora, sentenza n. 84 del 2024). Se da un lato, infatti, il limite di fruibilità di tale pena sostitutiva risulta allineato a quello dell'affidamento in prova, dall'altro, la disciplina dei suoi contenuti finisce, di fatto, per avvicinarla in modo significativo a quest'ultima misura.

Si comprende allora come sarebbe del tutto ingiustificato estendere tale disciplina più favorevole a soggetti che, al momento dell'entrata in vigore della riforma, siano già stati raggiunti da una sentenza di condanna irrevocabile e si trovino nella condizione - quella di liberi sospesi - che la riforma stessa mira a prevenire, ma che, proprio per questo, hanno la possibilità di fruire, quando ne ricorrano i presupposti, della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, priva di diretta corrispondenza nella griglia delle pene sostitutive.

6.- La censura di violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost. appare, nella prospettiva del rimettente, priva di autonomia, presentandosi come meramente ancillare rispetto a quella di violazione dell'art. 3 Cost., e ne segue pertanto la sorte.

7.- Alla luce delle considerazioni svolte, le questioni vanno dichiarate quindi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Trieste, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240176



N. 177

Ordinanza 4 luglio - 7 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione terza penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di N. A., con ordinanza del 27 ottobre 2023, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 2 luglio 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2024 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 4 luglio 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 27 ottobre 2023, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Palermo, sezione terza penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato, denunciando la violazione degli artt. 3, primo comma, e 24 della Costituzione;

che il giudice rimettente riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di un medico in servizio presso una struttura ospedaliera, imputato del reato di cui agli artt. 589 e 589-sexies [recte: 590-sexies] del codice penale: secondo l'ipotesi accusatoria, egli avrebbe omesso, per negligenza, imprudenza e imperizia, di effettuare dovosi controlli e diagnosi nel periodo successivo all'esecuzione di un intervento chirurgico, con ciò causando la morte della paziente;



che il rimettente riferisce, altresì, che il difensore dell'imputato, rilevato che il proprio assistito è tutelato nella sua attività da una polizza assicurativa «che prevede copertura anche per ipotesi di colpa grave e che in ipotesi di condanna [egli] intende avvalersi degli effetti di manleva della indicata polizza», ha chiesto di essere autorizzato a citare in giudizio, in qualità di responsabile civile, la compagnia assicurativa;

che, ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen., l'imputato non può, in via generale, chiedere la citazione del responsabile civile nel processo penale (essendo tale facoltà attribuita unicamente alla parte civile e, nel caso previsto dall'art. 77, comma 4, cod. proc. pen., al pubblico ministero), il giudice *a quo* ha sollevato le suddette questioni, mirando a ottenere - in relazione all'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 24 del 2017 - una pronuncia analoga a quelle di cui alle sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022 di questa Corte;

che, con tali sentenze, l'art. 83 cod. proc. pen. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che l'assicuratore possa essere citato, nel processo penale, a richiesta dell'imputato, nelle ipotesi di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) e dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 12, comma 8, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio);

che le questioni sarebbero rilevanti, in quanto dalla loro decisione dipenderebbe l'accoglimento, o no, della richiesta di citazione del responsabile civile avanzata dal difensore dell'imputato;

che le questioni sarebbero, inoltre, non manifestamente infondate: la norma censurata si porrebbe, infatti, in contrasto, sia con l'art. 3, primo comma, Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento dell'imputato assoggettato all'azione di risarcimento del danno nel processo penale rispetto al convenuto con la stessa azione in sede civile, al quale è riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore; sia con l'art. 24 Cost., perché l'imputato, nei cui confronti è proposta nel processo penale una domanda di risarcimento dei danni causati nell'esercizio dell'attività sanitaria, sarebbe privato del diritto di difendersi con i medesimi strumenti e garanzie di cui dispone il convenuto in sede civile con identica azione;

che, ad avviso del giudice rimettente, sussisterebbero, d'altronde, i presupposti che hanno condotto questa Corte ad accogliere questioni analoghe con le citate sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022, consentendo di qualificare l'assicuratore, anche nell'ipotesi in esame, come responsabile civile nei sensi indicati dall'art. 185, secondo comma, cod. pen. (soggetto tenuto per legge a risarcire il danno causato dal reato, in solido con l'imputato);

che, infatti, similmente a quanto avviene nei casi dell'assicurazione per la responsabilità civile automobilistica e per l'esercizio dell'attività venatoria, l'art. 10 della legge n. 24 del 2017 prevederebbe per gli esercenti l'attività sanitaria un'ipotesi di assicurazione obbligatoria - in particolare, laddove, al comma 3, stabilisce che «[a]l fine di garantire efficacia alle azioni di cui all'articolo 9 e all'articolo 12, comma 3, ciascun esercente la professione sanitaria operante a qualunque titolo in strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche o private provvede alla stipula, con oneri a proprio carico, di un'adeguata polizza di assicurazione per colpa grave» - mentre l'art. 12 della stessa legge stabilirebbe il diritto del danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'impresa di assicurazione del medico;

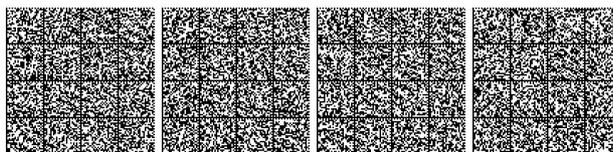
che il medesimo art. 12, al comma 4, prevederebbe, inoltre, nel caso di esercizio dell'azione diretta, un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra il soggetto danneggiato, l'esercente la professione sanitaria e la compagnia di assicurazione, analogamente a quanto stabilito dalla normativa sull'assicurazione della responsabilità civile automobilistica;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità delle questioni;

che un primo profilo d'inammissibilità sarebbe legato al difetto di rilevanza: non risulterebbe in alcun modo, dall'ordinanza di rimessione, che i congiunti della persona offesa dal reato si siano costituiti parte civile nel processo penale, sicché l'imputato non avrebbe alcun interesse alla chiamata in causa del proprio assicuratore;

che altra ragione d'inammissibilità risiederebbe nella carente illustrazione dei fatti processuali rilevanti e nell'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento da parte del giudice *a quo*, in quanto l'ordinanza ometterebbe di specificare quali rischi siano coperti dalla polizza assicurativa stipulata dall'imputato e come detta polizza si connetta agli obblighi assicurativi stabiliti nella legge n. 24 del 2017;

che la difesa statale mette in evidenza come questa Corte, con la sentenza n. 182 del 2023, abbia già dichiarato l'inammissibilità di questioni analoghe a quelle in esame, proprio a causa dell'incompleta ricostruzione, da parte del giudice rimettente, della disciplina della responsabilità medica e degli obblighi assicurativi delle strutture sanitarie e degli operatori che ivi prestino attività professionale;



che, ad ogni modo, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, l'inadeguata ricostruzione della cornice normativa di riferimento comprometterebbe l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza, determinando l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Considerato che il Tribunale di Palermo, sezione terza penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 24 del 2017, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato;

che la mancata previsione di tale possibilità, ad avviso del giudice *a quo*, comporterebbe la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento dell'imputato assoggettato all'azione di risarcimento del danno nel processo penale rispetto al convenuto, con la stessa azione, in sede civile, al quale è riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore;

che la norma censurata violerebbe, altresì, l'art. 24 Cost., perché priverebbe l'imputato, nei cui confronti è proposta nel processo penale una domanda di risarcimento dei danni causati nell'esercizio dell'attività sanitaria, del diritto di difendersi con i medesimi strumenti e garanzie di cui dispone il convenuto in sede civile con identica azione;

che, secondo il rimettente, sussisterebbero i presupposti che hanno condotto questa Corte ad accogliere questioni analoghe con le sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022, poiché, come nella disciplina delle assicurazioni per la responsabilità civile automobilistica e per l'esercizio dell'attività venatoria, l'art. 10 della legge n. 24 del 2017 prevederebbe per gli esercenti l'attività sanitaria un'assicurazione obbligatoria e l'art. 12 della medesima legge riconoscerebbe al danneggiato il diritto ad agire direttamente nei confronti dell'impresa di assicurazione;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni, poiché dall'ordinanza di remissione non emergerebbe che i congiunti della persona offesa si siano costituiti parte civile nel processo penale: di talché, l'imputato non avrebbe interesse alla chiamata in causa del proprio assicuratore e le questioni sarebbero influenti nel giudizio principale;

che l'eccezione non è fondata, risultando in realtà chiaro, dal tenore complessivo dell'ordinanza di remissione, che nel giudizio *a quo* vi è stata la costituzione della parte civile: tale circostanza appare, infatti, implicita, dato che il giudice rimettente riferisce che il difensore dell'imputato - rilevato che il proprio assistito ha stipulato una polizza assicurativa «che prevede copertura anche per ipotesi di colpa grave e che in ipotesi di condanna [egli] intende avvalersi degli effetti di manleva della indicata polizza» - ha chiesto di poter citare in giudizio, in qualità di responsabile civile, la compagnia assicurativa e che l'accoglimento, o no, di tale richiesta dipenderebbe dall'esito delle questioni sollevate;

che la difesa statale eccepisce, altresì, l'inammissibilità delle questioni per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento da parte del giudice *a quo*;

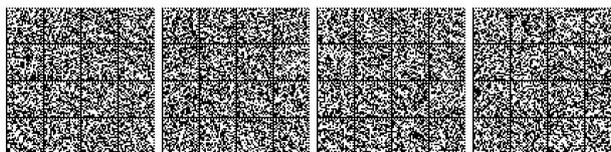
che tale eccezione è fondata;

che, come rilevato dall'Avvocatura dello Stato, questa Corte ha già dichiarato inammissibili analoghe questioni, in ragione del fatto che il giudice rimettente, nel ritenere che la fattispecie dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile connessa all'esercizio delle professioni sanitarie fosse omologabile a quelle dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli e dei natanti e dall'esercizio dell'attività venatoria, non aveva tenuto conto «della complessa articolazione degli obblighi assicurativi delineati dalla legge n. 24 del 2017, omettendo di incasellare in essa la fattispecie concreta di cui si discute nel giudizio principale» (sentenza n. 182 del 2023);

che il medesimo rilievo è riferibile anche all'odierna ordinanza di remissione;

che il Tribunale di Palermo mostra, infatti, di ritenere che l'imputato nel giudizio *a quo* - accusato di aver causato, per colpa, la morte di una paziente in qualità di «sanitario in servizio presso [un o]spedale» - sia obbligato dalla legge a stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni causati a terzi nell'esercizio dell'attività professionale, polizza in relazione alla quale sarebbe attribuito al danneggiato il diritto di agire direttamente nei confronti dell'impresa assicuratrice;

che il rimettente, quindi, non si è avveduto che - diversamente dal medico che operi quale libero professionista (art. 10, comma 2, della legge n. 24 del 2017) - il medico cosiddetto "strutturato" non è affatto obbligato ad assicurarsi per i danni eventualmente arrecati nell'esercizio della professione, essendo i relativi rischi coperti dall'assicurazione, o analoga misura, imposta alla struttura sanitaria per cui il medico opera (art. 10, comma 1, terzo periodo, in relazione all'art. 7, comma 3, della legge n. 24 del 2017);



che l'obbligo assicurativo posto a carico dei medici "strutturati" dall'art. 10, comma 3, della legge n. 24 del 2017, richiamato dal rimettente, ha invece un diverso oggetto: tali professionisti devono, infatti, stipulare una polizza di assicurazione per colpa grave che garantisca l'efficacia della successiva azione di rivalsa esperita dalla struttura sanitaria che abbia (già) soddisfatto le pretese risarcitorie dei terzi, secondo quanto previsto dall'art. 9 della medesima legge (sentenza n. 182 del 2023);

che l'art. 12 della legge n. 24 del 2017 consente, sì, al danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'assicuratore, ma ciò solo quando si tratti dell'impresa che assicura la struttura sanitaria o il medico libero professionista: non, invece, nei confronti dell'assicuratore del medico "strutturato", per l'ovvia ragione che la polizza che quest'ultimo è obbligato a stipulare copre debiti del medico legati ad azioni, quali quelle di rivalsa, «che si collocano "a valle" dell'esperimento (vittorioso) dell'azione risarcitoria da parte del danneggiato» (ancora, sentenza n. 182 del 2023);

che, in questa cornice, «[i]n nessun caso [...] i dubbi di violazione degli artt. 3 [...] e 24 Cost. adombrati dal rimettente potrebbero coinvolgere l'assicurazione obbligatoria prevista a carico del medico "strutturato" dal comma 3 dell'art. 10 della legge n. 24 del 2017»: nemmeno se convenuto in sede civile potrebbe, infatti, chiamare in garanzia la sua assicurazione, perché i danni per il cui risarcimento si chiede la manleva non sono coperti dalla polizza che tiene indenne il medico in caso di rivalsa (così la già citata sentenza n. 182 del 2023);

che, conclusivamente, anche nel caso odierno, l'inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento compromette le valutazioni del rimettente, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza, determinando, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni sollevate (sentenza n. 182 del 2023 e precedenti ivi richiamati);

che le questioni, pertanto, vanno dichiarate manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione terza penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 178

Ordinanza 15 ottobre - 8 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Norme della Regione Puglia - Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon retto attraverso l'esame del sangue - Previsione e suddivisione dei relativi costi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio del contenimento della spesa pubblica, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21, art. 5.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma.

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 DALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21 (Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2 ottobre 2023, depositato in cancelleria il successivo 4 ottobre 2023, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto che con ricorso del 4 ottobre 2023 (reg. ric. n. 29 del 2023) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 31 luglio 2023, n. 21 (Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica»;

che la citata legge reg. Puglia n. 21 del 2023, composta da cinque articoli, è volta alla realizzazione di un progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue;

che, in particolare, l'art. 5, rubricato «Norma finanziaria», prevede che: «[i] costi per la realizzazione del progetto di ricerca sono stimati in euro 396 mila, da suddividersi in due annualità, ed erogati all'Azienda sanitaria di riferimento del centro competente, previa rimodulazione della tabella L) della deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2021,



n. 1346, oppure con deliberazione della Giunta regionale a stralcio e anticipazione sul riparto alle aziende sanitarie delle risorse per l'esercizio 2023, nell'ambito delle attività di progetto delegate, da adottare comunque entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»;

che, secondo il ricorrente, la predetta disposizione regionale presenta profili di illegittimità costituzionale «in relazione alla violazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, poiché, introducendo un ulteriore livello di assistenza sanitaria rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria (LEA), e ponendolo a carico del Servizio sanitario regionale, si pone in violazione della disciplina relativa ai piani di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria, al quale la Regione Puglia è sottoposta, e del conseguente divieto di spese non obbligatorie»;

che la disposizione impugnata contrasterebbe con la normativa statale che definisce i livelli essenziali di assistenza (LEA);

che, in proposito, la difesa statale richiama innanzitutto l'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui sono posti a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) «le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate», disponendo di seguito che sono «esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che: a) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del Servizio sanitario nazionale di cui al comma 2; b) non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; c) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza»;

che l'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che la definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui al richiamato art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, sono stati da ultimo operati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502);

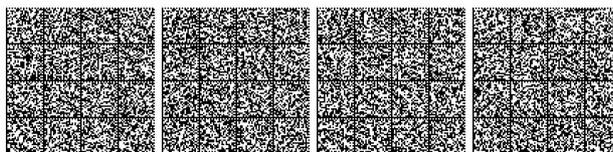
che il predetto d.P.C.m., all'Allegato 1, concernente il livello essenziale di assistenza denominato «Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica», contempla esclusivamente - nell'ambito dell'area di intervento Programma/Attività F8 «Screening oncologici definiti dall'Accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018» - lo «Screening del cancro del colon-retto: Raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2 bis della legge 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018»;

che le richiamate raccomandazioni ministeriali individuano, come test di screening di primo livello, la ricerca di sangue occulto nelle feci (SOF) e la rettosigmoidoscopia;

che, secondo il ricorrente, «[i]l progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue previsto dalla legge regionale in esame introduce, quindi e nella sostanza, un ulteriore livello di assistenza sanitaria che non rientra nel quadro normativo del d.P.C.M. 12 gennaio 2017 di definizione dei livelli essenziali di assistenza e, conseguentemente, non può essere garantito dal Servizio sanitario nazionale»;

che il ricorrente prosegue affermando che «[e]ventuali attività di screening ulteriori ed aggiuntive rispetto a quelle previste dall'ordinamento statale, quali quelle contemplate nel progetto di ricerca, andrebbero poste a carico del Sistema sanitario regionale» ma, poiché la Regione Puglia è sottoposta alla disciplina dei piani di rientro dal disavanzo, vincolanti ai sensi dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», non può garantire livelli ulteriori di assistenza né con risorse afferenti alla quota indistinta del Fondo sanitario nazionale, né con risorse proprie, potendo realizzare «solo interventi volti al recupero del disavanzo sanitario nel rispetto e nei limiti dell'erogazione dei LEA obbligatori»;

che, in proposito, viene dal ricorrente richiamata la giurisprudenza costituzionale che «ha più volte ribadito la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario (*ex plurimis* sentenze n. 172 del 2018, n. 278 del 2014) e che i vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 190 del 2022 nel richiamo a sentenza n. 161 del 2022)»;



che, sempre secondo il ricorrente, «[i]l progetto previsto dalla legge in esame non potrebbe essere finanziato nelle modalità indicate dal denunciato articolo 5 neppure come attività di ricerca» in quanto, essendo il finanziamento del Servizio sanitario regionale parametrato al fabbisogno derivante dall'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e appropriatezza, «i costi per la realizzazione del progetto di ricerca richiamati all'articolo 5 della legge regionale impugnata non potrebbero in alcun modo essere finanziati con il Fondo sanitario regionale»;

che, in proposito, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che la normativa statale in tema di finanziamento dei progetti di ricerca nel settore sanitario «prevede una separazione delle risorse destinate ai LEA da quelle destinate alla ricerca, talché la quota di fabbisogno sanitario nazionale standard ripartita con delibere CIPESS non include risorse per finanziare attività di ricerca che dovranno trovare la relativa copertura in risorse a tal fine assegnate»;

che la difesa statale evidenzia che l'intervento legislativo regionale impugnato avviene, oltretutto, «in un momento nel quale, per l'anno 2023, si profila un importante disavanzo di gestione (-171,207 mln di euro - proiezione lineare a finire 2023 = -342,416 mln di euro)», con la conseguenza che «l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa "necessaria" (art. 81, terzo comma, Cost.), posto che un impiego di risorse per prestazioni "non essenziali" verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali»;

che, in conclusione, secondo il ricorrente, la legge regionale in esame, nell'istituire il progetto di ricerca «Colon al sicuro» con l'assunzione a carico del bilancio regionale, ai sensi dell'impugnato art. 5 della legge reg. Puglia n. 21 del 2023, di oneri sanitari aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori, si pone in contrasto, da un lato, con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «coordinamento della finanza pubblica», con riferimento agli impegni di rientro dal disavanzo sanitario assunti dalla Regione per il contenimento della spesa pubblica e al divieto di spese non obbligatorie (ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004) e, dall'altro lato, «con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione sotto il profilo della congruità della copertura della spesa necessaria, posto che un impiego di risorse per prestazioni non essenziali verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali»;

che, con atto depositato il 2 novembre 2023, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, deducendo l'inammissibilità e/o la non fondatezza delle questioni promosse dal ricorrente;

che, nelle more del giudizio, l'impugnato art. 5 della legge reg. Puglia n. 21 del 2023 è stato sostituito dall'art. 9, rubricato «Modifica all'articolo 5 della l.r. 21/2023», della legge della Regione Puglia 30 novembre 2023, n. 34 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025), in vigore dal 30 novembre 2023, nei seguenti termini: «1. Alle spese derivanti dalla presente legge regionale si provvede mediante l'assegnazione, nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, di una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2023, in termini di competenza e cassa, di euro 198 mila e, per l'esercizio finanziario 2024, in termini di competenza, di euro 198 mila»;

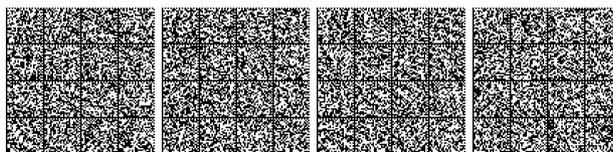
che l'Avvocatura generale dello Stato, con nota del 10 febbraio 2024, depositata il 12 febbraio successivo, ha chiesto il rinvio della trattazione del ricorso, fissata per l'udienza pubblica del 6 marzo 2024;

che nell'istanza si rappresentava che il Consiglio regionale della Puglia, avendo il ricorrente dedotto la inidoneità della disposizione sopravvenuta a superare le censure di illegittimità costituzionale, in quanto continuava a prevedere il finanziamento del progetto in questione nell'ambito della missione «tutela della salute» del bilancio regionale, aveva approvato una nuova disposizione modificativa dell'art. 5, secondo cui il predetto finanziamento veniva posto a carico della «missione 12, programma 2, titolo 1» del bilancio stesso;

che, pertanto, l'istanza di rinvio era motivata dalla necessità di attendere la promulgazione della nuova disposizione regionale e l'eventuale deliberazione di rinuncia all'impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, in esito all'intervenuta modifica della disposizione impugnata in termini soddisfattivi;

che, con decreto presidenziale del 14 febbraio 2024, veniva disposto il rinvio a nuovo ruolo della trattazione del ricorso;

che la predetta ulteriore modifica dell'impugnato art. 5 della legge reg. Puglia n. 21 del 2023 veniva operata, quindi, dall'art. 2, rubricato «Modifica all'articolo 5 della l.r. 21/2023» della legge della Regione Puglia 16 febbraio 2024, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 15 luglio 2014, n. 31 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale di Puglia e Basilicata (IZSPB), in attuazione del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, come modificato dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106) e disposizioni varie in materia sanitaria», nei seguenti termini: «1. Al comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 31 luglio 2023, n. 21 (Colon al sicuro. Progetto di ricerca per la diagnosi precoce del tumore al colon attraverso l'esame del sangue), come modificato dall'articolo 9 della legge regionale 30 novembre 2023, n. 34 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023 - 2025), le parole: "missione 13, programma 7, titolo 1," sono sostituite dalle seguenti: "missione 12, programma 2, titolo 1,"»;



che il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme delibera del Consiglio dei ministri del 6 maggio 2024, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 10 maggio 2024, in quanto «[I]’intervenuta novella consente di ritenere superate le censure di illegittimità afferenti alla norma finanziaria oggetto dell’impugnativa e la Regione Puglia ha attestato che la norma impugnata non ha avuto medio tempore applicazione»;

che, su conforme deliberazione della Giunta regionale 28 maggio 2024, n. 673, la Regione Puglia, il 31 maggio successivo, ha depositato atto di accettazione della rinuncia al ricorso;

che, con decreto presidenziale del 29 maggio 2024, la discussione del giudizio è stata rinviata alla camera di consiglio del 15 ottobre 2024;

che, in prossimità della trattazione, la difesa regionale, in attuazione di quanto disposto sul punto nella citata deliberazione della Giunta regionale n. 673 del 2024, in data 17 settembre 2024 ha depositato «[d]ichiarazione di accettazione della rinuncia al ricorso».

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme delibera del Consiglio dei ministri del 6 maggio 2024, ha rinunciato al ricorso, con atto depositato il 10 maggio 2024;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Puglia;

che, ai sensi dell’art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita, determina l’estinzione del processo.

Visti l’art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 24, comma 1, e 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

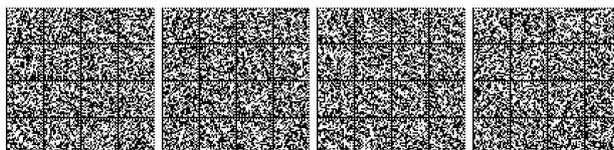
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l’8 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240178





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 39

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 ottobre 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Livelli essenziali di assistenza (LEA) – Norme della Regione autonoma della Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria – Previsione che le Aziende sanitarie locali (ASL) sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge n. 269 del 2003, come convertito - Disposizione applicabile anche ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino al 31 dicembre 2024.

- Legge della Regione autonoma della Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), art. 1, comma 1, nella parte in cui introduce il comma 2-ter nell'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), con riferimento al secondo periodo.

Ricorso *ex art. 127 Cost.* per la Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it nei confronti della Regione Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024 pubblicata sul BUR n. 44 del 22 agosto 2024, recante: «Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.».

L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024 pubblicata sul BUR n. 44 del 22 agosto 2024, recante: «Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.» presenta profili di illegittimità costituzionale; come da delibera del Consiglio dei ministri in data 15 ottobre 2024 viene pertanto proposto il presente ricorso *ex art. 127 Cost.* per i seguenti motivi.

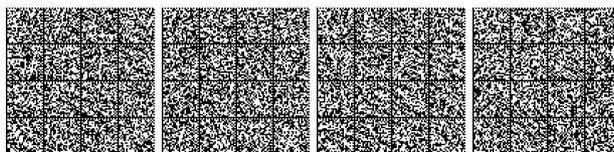
MOTIVI

L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024 presenta profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede l'introduzione del comma 2-ter nell'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), profili rinvenibili in particolare nel secondo periodo della predetta formulazione del nuovo comma 2-ter, in quanto:

eccede dalle competenze statutarie della Regione Sardegna di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

e, risultando in contrasto con la normativa statale di riferimento nonché con l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) dei Medici di medicina generale del 4 aprile 2024, quali norme interposte, si pone in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

L'art. 1, comma 2-ter della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), come modificata dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024 oggi impugnata *in parte qua*, dispone nel primo periodo che «Le ASL, allo scopo di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio e con la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di



base ai cittadini di aree disagiate della Regione, sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).».

Il secondo periodo del medesimo comma 2-ter dell'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5, come introdotto dalla l.r. n. 12/2024, in particolare, prevede che «La disposizione è altresì applicabile ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino al 31 dicembre 2024».

In sostanza, il primo periodo della disposizione sopra riportata (recata, si ribadisce, dall'introduzione del comma 2-ter nell'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 ad opera della l.r. n. 12/2024) prevede che le Aziende sanitarie locali possano fornire i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale.

Il secondo periodo, poi, prevede la possibilità di richiamare in servizio anche i medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali.

Proprio il secondo periodo della disposizione recante la ricordata introduzione del comma 2-ter da parte del comma 1 dell'art. 1 della l.r. n. 12/2024, si pone innanzitutto in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'ACN dei medici di medicina generale del 4 aprile 2024, quale norma interposta, che prevede l'incompatibilità allo svolgimento delle attività di medico di medicina generale per coloro che fruiscono del trattamento di quiescenza.

In particolare, il citato art. 21 dispone che «Ai sensi del punto 6, comma 3, dell'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dell'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, è incompatibile con lo svolgimento delle attività previste dal presente Accordo il medico che: [...].

j) fruisca di trattamento di quiescenza come previsto dalla normativa vigente. Tale incompatibilità non opera nei confronti dei medici che beneficiano delle sole prestazioni delle "quote A e B" del fondo di previdenza generale dell'EN-PAM o che fruiscono dell'Anticipo della prestazione previdenziale (APP), di cui all'Allegato 5 del presente Accordo».

Difatti, i Medici di medicina generale (MMG) ormai in pensione non possono essere annoverati tra le categorie di medici in quiescenza che, ai sensi dell'art. 2-bis, comma 5, del decreto-legge n. 18 del 2020, possono essere richiamati in servizio per far fronte alle esigenze del Servizio sanitario nazionale e ai quali la disposizione regionale in parola prevede che possa essere fornito il ricettario di cui al citato art. 50 del decreto-legge n. 269/2003.

Tale preclusione, come sopra accennato, trova espressa previsione nell'art. 21, comma 1, lettera j), dell'ACN dei Medici di medicina generale del 4 aprile 2024, disposizione che non può non richiamarsi, in considerazione della materia di che trattasi, e la cui applicabilità al caso di specie non può che essere certa.

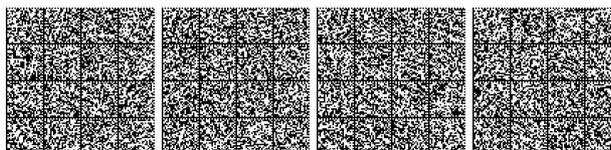
Detta incompatibilità non può essere oggetto di deroga, se non a fronte di espressa previsione normativa statale.

La disposizione regionale contestata, invece, consente al MMG già in quiescenza di aderire al progetto assistenziale attivato dalla ASL e di disporre del ricettario di cui all'art. 50 del decreto-legge n. 269/2003 e di riprendere, di fatto, funzioni analoghe - per natura e per strumenti impiegati - a quelle che aveva prima del pensionamento. Allo stesso modo risulta difficile escludere un rientro, di fatto, dell'ex medico di medicina generale nel circuito dell'assistenza sanitaria dal momento che non muta la natura del rapporto che lo stesso aveva, ante pensionamento, con il SSN, rimanendone immutata la natura libero professionale.

A tal proposito, è opportuno rammentare che la Corte di cassazione ha costantemente affermato che il rapporto convenzionale dei Medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione (Corte di cassazione, Sezioni unite, ordinanza 21 ottobre 2005, n. 20344; Sezione lavoro, sentenza 8 aprile 2008, n. 9142).

È proprio l'autonomia professionale che caratterizza il rapporto di lavoro del MMG in regime di convenzione che, come già in precedenza evidenziato, non consente di ritenere applicabile agli stessi la previsione di cui all'art. 2-bis, comma 5, del decreto-legge n. 18/2020 che permette di richiamare in servizio dalla quiescenza solo il personale dipendente del SSN, riferendosi testualmente ai «dirigenti medici, veterinari e sanitari (...))».

In definitiva, se per coloro che erano dipendenti del SSN la possibilità di rientrare dalla quiescenza con incarichi di lavoro autonomo (anche di collaborazione coordinata e continuativa) è espressamente contemplata dalla normativa statale (art. 2-bis, comma 5, decreto-legge n. 18 del 2020), detta possibilità è, invece, preclusa per i Medici di medicina generale dall'ACN del 2024.



Ed infatti, quando il legislatore ha inteso riferirsi alla generalità dei medici lo ha fatto con formule ampie ed omnicomprendenti: a titolo esemplificativo, si segnala che se, da un lato, nell'ambito della disciplina derogatoria e speciale dettata dall'art. 2-bis, comma 5, del decreto-legge n. 18 del 2020 ha testualmente richiamato «dirigenti medici, veterinari e sanitari (...)», diversamente nell'ambito della disciplina posta dall'art. 50 decreto-legge n. 269/2003 - che pure viene in rilievo nel caso in esame - ha genericamente riconosciuto che i ricettari ripossono essere consegnati dalla Regione «a tutti i medici del SSN» abilitati dalla Regione ad effettuare prescrizioni.

La disposizione regionale, invero, ha - eccedendo dalle competenze statutarie della Regione Sardegna di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione - invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro del MMG, materia riservata al legislatore statale e da quest'ultimo demandata alla contrattazione collettiva.

Il legislatore statale, infatti, ha demandato la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, alla negoziazione collettiva, con un procedimento che si rifà ai modelli previsti per la contrattazione collettiva dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato.

La disciplina del rapporto di lavoro in oggetto è stata configurata, già con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in termini di necessaria uniformità sul territorio nazionale, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dettate dagli accordi collettivi.

Il comma 1 dell'art. 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992 ha poi ribadito e precisato che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i Medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale.

Infine, l'art. 2-nonies del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, ha confermato la struttura di regolazione del contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale, che viene garantito, su tutto il territorio nazionale, da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali. Detti accordi sono conclusi secondo un procedimento di contrattazione collettiva definito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Così perimetrato il contesto normativo di riferimento, quindi, non può mettersi in dubbio che la disciplina di riferimento nel caso di specie sia rappresentata dalle disposizioni dell'ACN: anche in tale prospettiva, dunque, non vi è ragione per escludere l'applicabilità dell'art. 21, comma 4, più volte citato.

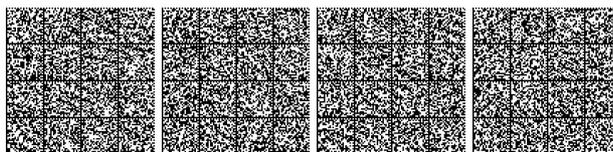
A tal proposito, già con la sentenza n. 186 del 2016 la Corte costituzionale ha affermato che la contrattazione collettiva nazionale del settore, che si esprime nell'accordo collettivo, fondata sulle previsioni delle norme statali precedentemente illustrate, «è certamente parte dell'ordinamento civile», in quanto «si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantire la necessaria uniformità».

È proprio l'esigenza di una uniforme disciplina dei rapporti convenzionali dei medici con il SSN che richiede l'armonica integrazione della normativa statale con la contrattazione collettiva nazionale, evidenziando i limiti della stessa, anche alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117 della Costituzione.

La disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale, riconducibile a tale materia, necessita di una uniforme regolamentazione su tutto il territorio nazionale, al fine di garantire la conformità del rapporto di lavoro alle prescrizioni della legislazione statale e a quanto previsto dagli accordi collettivi di settore. Infine, per quanto sopra esposto si ritiene che l'intervento in esame non possa essere qualificato quale misura organizzativa del SSR «attuata mediante il ricorso a contratti libero professionali, adottata nel rispetto delle norme statali applicabili» configurandosi, piuttosto, come un intervento in deroga alle disposizioni dell'ACN che si pone come imprescindibile fonte di disciplina nel caso in esame.

Tanto premesso, la violazione della norma interposta di cui al citato art. 21, concreta una violazione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117 Cost., lettera l) in materia di ordinamento civile.

In conclusione, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024 pubblicata sul BUR n. 44 del 22 agosto 2024, recante: «Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.», nella parte in cui prevede l'introduzione del comma 2-ter nell'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5, con riferimento al secondo periodo, eccede dalle competenze statutarie della Regione Sardegna (articoli 3, 4 e 5 legge costituzionale n. 3 del 1948), e ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento e con il citato art. 21 dell'ACN, viola la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., per invasione del perimetro riservato alla contrattazione collettiva.



Per tali motivi la predetta disposizione viene con il presente ricorso impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., come da attestazione della delibera del Consiglio dei ministri in data 15 ottobre 2024 che si deposita, unitamente alla proposta di impugnativa.

P. Q. M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi sopra esposti, dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024 pubblicata sul BUR n. 44 del 22 agosto 2024, recante: «Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.», nella parte in cui prevede l'introduzione del comma 2-ter nell'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5, con riferimento al secondo periodo.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della determinazione di impugnare la legge della Regione Sardegna in epigrafe secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Sardegna.

Con riserva di illustrare ulteriormente e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 17 ottobre 2024

Il Vice Avvocato generale: DE GIOVANNI

24C00239

N. 203

Ordinanza del 30 settembre 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di A. E.

Reati e pene – Delitti di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 - Ipotesi particolari di confisca - Previsione dell'applicazione dell'art. 240-bis cod. pen. nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta – Omessa esclusione dal proprio ambito applicativo delle ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73, comma 5 - In subordine: Mancata limitazione del proprio ambito applicativo all'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5, secondo periodo (“quando la condotta assume caratteri di non occasionalità”).

– Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-bis.

In via ulteriormente subordinata: Reati e pene - Delitti di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 - Ipotesi particolari di confisca – Confisca cosiddetta allargata - Denunciata previsione che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre tale confisca.

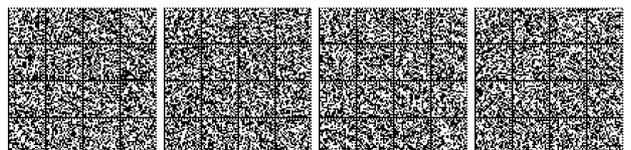
– Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-bis, in combinato disposto con l'art. 240-bis del codice penale.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dr Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di E A , nato in l' , sedicente, identificato a mezzo fotosegnalamento (),

elettiv. domiciliato presso l'avv. Samuele Zucchini del Foro di Firenze (elezione all'udienza di convalida del 5 dicembre 2023);



difeso di fiducia dall'avv. Samuele Zucchini del Foro di Firenze (nomina a seguito dell'arresto in data 4 dicembre 2023);

libero già presente;

imputato:

del reato p. e p. dall'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, per aver detenuto complessivi gr. di gr. 57,72 di sostanza stupefacente di tipo hashish, al fine di successiva cessione verso terzi, tenuto conto della suddivisione in 15 dosi;

Accertato in , il

sentite le parti;

premesso che:

E A era tratto in arresto in data per il reato di detenzione di stupefacente a scopo di spaccio;

il Pm con decreto del disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo per il citato reato;

all'udienza del il giudice convalidava l'arresto, rigettava la richiesta di applicazione di misura cautelare e disponeva procedersi con il rito direttissimo; era poi chiesto un termine a difesa;

all'esito del rinvio, il giudizio si è svolto con il rito abbreviato. In sede di conclusioni, il PM ha chiesto la condanna alla pena di mesi 10 di reclusione ed euro 400 di multa; il difensore ha chiesto l'assoluzione *ex art. 131-bis* del codice penale e, in subordine, l'applicazione delle attenuanti generiche e dell'attenuante *ex art. 62, n. 4* del codice penale, il contenimento della pena nel minimo edittale, la concessione dei doppi benefici di legge e la restituzione del denaro in sequestro.

all'udienza odierna, fissata per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

rilevato che:

A) In base agli atti d'indagine, nel pomeriggio del i Carabinieri del Nucleo Radiomobile di , nell'ambito di un servizio volto alla prevenzione dello spaccio di stupefacenti, accedevano ad una fabbrica abbandonata in cui avevano trovato rifugio abitativo diverse persone: vi erano varie «stanze», con letti, comodini, attrezzi per la cucina, ecc.

In una di tali camere erano presenti due persone, l'attuale imputato e altro soggetto (tale M B); i Carabinieri chiedevano ai suddetti se nella stanza vi fosse dello stupefacente e, su indicazione di E , rinvenivano nell'intercapedine di una poltrona - oltre ad una dose di cocaina del peso di gr. 0,20 - sei pezzi di hashish del peso totale di gr. 57 circa (più precisamente, un frammento del peso di gr. 0,7; un frammento del peso di gr. 24,7; un frammento del peso di gr. 14,2; un frammento del peso di gr. 12,1; un frammento del peso di gr. 5,2; un frammento del peso di gr. 0,6).

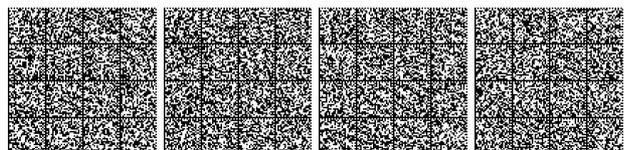
La perquisizione della camera consentiva ai militari di rinvenire e quindi sequestrare altresì numerose banconote, dell'importo totale di euro 3.050, un coltello a serramanico, vari rotoli di scotch e di cellophane, due bilancini di precisione.

B) Il prevenuto in sede d'interrogatorio ha confermato di vivere nella stanza in questione. Ha inoltre dichiarato che soltanto una parte dell'hashish rinvenuto - per circa 25 grammi - sarebbe sua, mentre la restante parte sarebbe di due suoi connazionali che vivrebbero parimenti in quel luogo. Analogamente, quanto al denaro sequestrato, solo 1.650 euro sarebbero suoi, mentre i restanti 1.400 euro sarebbero di un altro soggetto.

C) Alla luce di quanto precede si deve ritenere provata la responsabilità dell'imputato rispetto al reato ascritto.

Il prevenuto era in possesso di un quantitativo significativo di stupefacente. Una parte pari a 25 grammi è stata riconosciuta come propria dallo stesso E . Quanto alla parte ulteriore non vi è alcun elemento per ritenere che appartenesse in via esclusiva ad altri: nella stanza al momento del controllo vi erano solo E e un terzo (M), che secondo lo stesso prevenuto sarebbe del tutto estraneo ai fatti; inoltre, i vari pezzi di stupefacente erano occultati tutti nello stesso posto (intercapedine della poltrona), per cui - quand'anche vi fosse poi, in ipotesi, una sorta di ripartizione interna - si deve ritenere che E detenesse tutto lo stupefacente (eventualmente in comune con altri soggetti).

L'hashish rinvenuto - sia che si consideri il quantitativo totale di 57 grammi, sia che si consideri il solo quantitativo parziale riconosciuto come proprio dal prevenuto - era in misura senz'altro eccedente le eventuali esigenze di consumo immediato di E ; il predetto non aveva alcuna necessità di preconstituirsì una simile scorta per l'eventuale consumo personale; nello stesso ambiente sono stati rinvenuti due bilancini di precisione e materiale per il confezionamento. Si deve dunque ritenere che lo stupefacente in questione fosse detenuto (quanto meno anche) a fini di spaccio.



Tenuto conto del quantitativo e della tipologia della sostanza (la contestazione concerne il solo hashish, essendo plausibile che la detenzione della singola dose di cocaina fosse per uso personale), nonché delle modalità e del contesto della detenzione, risulta corretta la qualificazione del fatto ai sensi dell'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 in ragione della lieve entità del fatto.

D) Non può trovare applicazione l'invocata causa di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice penale: pur considerando il comportamento collaborativo tenuto in sede di perquisizione dal prevenuto, che consentiva il rinvenimento della sostanza nell'intercapedine di una poltrona, in considerazione del quantitativo di stupefacente detenuto, la gravità dell'offesa al bene giuridico tutelato non risulta di particolare tenuità;

E) Quanto all'applicazione in sede di condanna della norma di cui all'art. 85-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte Costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale di detta norma nella parte in cui non esclude dal proprio ambito applicativo le ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990; in subordine, nella parte in cui, con riguardo al reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, non limita il proprio ambito applicativo all'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5, secondo periodo, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 («quando la condotta assume caratteri di non occasionalità»); in via ulteriormente subordinata, si dubita della legittimità del combinato disposto degli artt. 85-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e 240-*bis* del codice penale nella parte in cui, con riguardo all'ipotesi di condanna o di applicazione pena per il delitto all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 prevede che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre la confisca in questione;

ciò premesso,

OSSERVA

1. Rilevanza della questione

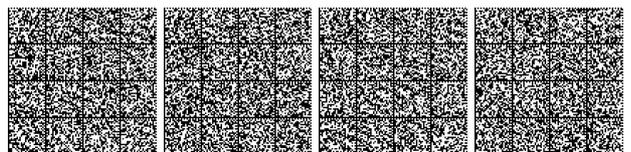
1.1 L'imputato deve essere condannato per il reato contestatogli di cui all'art. 73, comma 5, primo periodo, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Non è contestata la circostanza aggravante della non occasionalità della condotta di cui all'art. 73, comma 5, secondo periodo, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come introdotta dall'art. 4, comma 3, decreto-legge n. 123/2023, come convertito dalla legge n. 159/2023 (in relazione alla natura di circostanza aggravante e non di reato autonomo di tale nuova fattispecie si veda Cassazione Sez. Un. n. 27727/2024, punto 5 del considerato in diritto), per cui detta ipotesi certamente non può trovare applicazione nel caso di specie; in ogni caso non ne sussisterebbero i presupposti, non sussistendo elementi per ritenere provato che l'imputato abbia posto in essere analoghi episodi delittuosi e che quindi la condotta non sia occasionale.

1.2 Ai sensi dell'art. 85-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come modificato dall'art. 4, comma 3-*bis* del decreto-legge n. 123/2023 (come convertito dalla legge n. 159/2023), dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie l'art. 240-*bis* del codice penale, ai sensi del quale «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica».

1.3 Il citato art. 4, comma 3-*bis* del decreto-legge n. 123/2023 (come convertito) ha infatti modificato l'art. 85-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sopprimendo l'inciso «esclusa la fattispecie di cui al comma 5», per effetto del quale la norma di cui all'art. 240-*bis* del codice penale precedentemente non trovava applicazione nei casi di condanna o di applicazione pena per il reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Per effetto di tale modifica quindi il reato oggetto del presente procedimento ricade nell'ambito applicativo della norma *ex art. 85-bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.



1.4 Il fatto di reato in esame è stato commesso il , e quindi in data successiva alla citata modifica normativa. In ogni caso, secondo la giurisprudenza di legittimità, venendo in rilievo una misura di sicurezza patrimoniale avente natura non sanzionatoria, «il disposto di cui all'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, novellato dall'art. 4, comma 3-bis del decreto-legge n. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, in legge 13 novembre 2023, n. 159, che ha incluso il delitto di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 nel novero di quelli costituenti presupposto della confisca per sproporzione ex art. 240-bis, codice penale, si applica retroattivamente entro i limiti previsti dall'art. 200, comma primo, codice penale, sicché, per l'individuazione del regime applicabile, deve aversi riguardo alla legge vigente al momento in cui è stata emessa la sentenza di primo grado» (così Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 14095 del 20 marzo 2024 Rv. 286103-01).

1.5 Ricorrono gli ulteriori requisiti dell'istituto in questione, posto che l'imputato non ha fornito alcuna giustificazione circa la provenienza della somma di euro 3.050 rinvenuta in sede di perquisizione (salvo affermare che una parte - pari ad euro 1.400 - sarebbe di un altro soggetto); detta somma inoltre risulta sproporzionata rispetto al reddito del prevenuto, posto che lo stesso, irregolare sul territorio italiano, risulta del tutto privo di occupazione lavorativa o comunque di attività economiche (da un anno in base alle sue stesse dichiarazioni, ai sensi dell'art. 121 disp. att. codice di procedura penale, precedute dagli avvisi ex art. 63-64 del codice di procedura penale); infine, il denaro è stato trovato in possesso dell'imputato nel momento in cui era commesso il reato in esame e non è stato dedotto né tanto meno sono stati forniti elementi per ritenere che detto denaro fosse stato dal medesimo acquisito in un periodo eccessivamente antecedente rispetto alla citata data (requisito c.d. della ragionevolezza temporale).

La Corte di Cassazione ha ritenuto che l'entità modesta della somma di denaro rinvenuta nella disponibilità dell'autore del reato non sia di per sé ostativa all'operatività della confisca, fatta salva la necessità di una motivazione più stringente (nella sentenza Sez. 4, n. 18608 del 22 marzo 2024 Rv. 286254 - 01 la Corte di Cassazione riteneva congrua la motivazione rispetto alla confisca di 240 euro).

1.6 Nella sentenza n. 33 del 2018 la Corte Costituzionale ha inoltre svolto un'ulteriore considerazione: «Nella medesima ottica di valorizzazione della ratio *legis*, può ritenersi, peraltro, che - quando si discuta di reati che, per loro natura, non implicano un programma criminoso dilatato nel tempo (com'è per la ricettazione) e che non risultino altresì commessi, comunque sia, in un ambito di criminalità organizzata - il giudice conservi la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore - le quali valgono, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento - il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal "modello" che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato».

Nel caso di specie non è data tale situazione. Dalle circostanze del caso concreto non emergono elementi che valgano a connotare la vicenda criminosa in esame come del tutto episodica e occasionale ed esulante dal modello che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione. In considerazione del rinvenimento in sede di perquisizione di due bilancini di precisione e di materiale per il confezionamento, è anzi plausibile che il prevenuto già in precedenza avesse posto in essere altri reati simili (si tratta d'altro canto di una mera plausibilità, che - se da un lato pare non giustificare la non applicazione dell'istituto in questione, posto che trattasi di confisca obbligatoria - dall'altro non implica né che si ritenga l'intera somma rinvenuta proveniente da pregresse attività delittuose né, in generale, che si ritenga ragionevole l'inclusione del reato ex art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 tra i reati presupposto).

1.7 Ai sensi degli art. 85-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e 240-bis del codice penale questo giudice dovrebbe quindi disporre la confisca della somma di euro 3.050 in sequestro.

Diversamente - ove la norma qui censurata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, come prospettato in via principale o nella questione sollevata nella prima subordinata questo giudice non potrebbe disporre la citata confisca e dovrebbe disporre la restituzione della somma di denaro in sequestro.

A tal riguardo occorre rilevare che, in base alla consolidata giurisprudenza di legittimità, non potrebbe disporsi la confisca ai sensi dell'art. 240 del codice penale e dell'art. 73, comma 7-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, posto che non sussiste un nesso di pertinenzialità, in termini di strumentalità o di derivazione (prodotto, profitto o prezzo), della somma di denaro in questione rispetto alla specifica condotta illecita contestata (*cf.*, tra le altre, Cassazione Sez. 6, Sentenza n. 55852 del 17 ottobre 2017 Rv. 272204-01, Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 20130 del 19/04/2022 Rv. 283248-01 e Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 14095 del 20 marzo 2024 Rv. 286103-01 in motivazione).

Quanto alla questione sollevata in via di ulteriore subordinazione, nel caso in cui l'applicazione dell'istituto della confisca allargata fosse facoltativa in caso di condanna per il reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nel caso in esame tale confisca non potrebbe essere disposta, posto che dalle circostanze concrete non emergono sufficienti elementi per ritenere che la somma rinvenuta sia il frutto dell'accumulo dei proventi di precedenti delitti.



2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 85-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come modificato dall'art. 4, comma 3-*bis* del decreto-legge n. 123/2023 (come convertito in legge), nella parte in cui prevede l'applicazione anche con riguardo al reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 dell'art. 240-*bis* del codice penale, ai sensi del quale «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica».

Mentre prima della riforma del 2023 il reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 era espressamente escluso dall'ambito applicativo dell'art. 85-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e quindi dell'art. 240-*bis* del codice penale, ora - per effetto della soppressione nell'art. 85-*bis* dell'inciso «esclusa la fattispecie di cui al comma 5» - anche nelle ipotesi di condanna o di applicazione pena per i fatti di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5 deve essere disposta la citata confisca c.d. allargata.

2.2 Quanto alla natura dell'istituto della confisca c.d. allargata, ai requisiti dello stesso e alle ragioni storiche della relativa introduzione nell'ordinamento, appare utile riportare quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella già citata sentenza n. 33 del 2018: «La misura patrimoniale prevista dalla norma censurata si colloca nell'alveo delle forme “moderne” di confisca alle quali, già da tempo, plurimi Stati europei hanno fatto ricorso per superare i limiti di efficacia della confisca penale “classica”: limiti legati all'esigenza di dimostrare l'esistenza di un nesso di pertinenza - in termini di strumentalità o di derivazione - tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. [...] Di qui, dunque, la diffusa tendenza ad introdurre speciali tipologie di confisca, caratterizzate sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa. Tra i diversi modelli di intervento in tale direzione, il più diffuso nel panorama europeo è quello della cosiddetta confisca dei beni di sospetta origine illecita: modello al quale è riconducibile anche la confisca “allargata” [...]. Esso poggia, nella sostanza, su una presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai soggetti condannati per taluni reati, per lo più (ma non sempre) connessi a forme di criminalità organizzata: in presenza di determinate condizioni, si presume, cioè, che il condannato abbia commesso non solo il delitto che ha dato luogo alla condanna, ma anche altri reati, non accertati giudizialmente, dai quali deriverebbero i beni di cui egli dispone. [...] Nella cornice del generale processo di valorizzazione degli strumenti patrimoniali di lotta alla criminalità organizzata, da tempo in atto a livello dell'Unione, dapprima la decisione quadro 24 febbraio 2005, n. 2005/212/GAI del Consiglio [...] e indi la direttiva 3 aprile 2014, n. 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio [...] hanno, infatti, specialmente richiesto agli Stati membri di riconoscere all'autorità giudiziaria poteri di “confisca estesa” [...]. L'art. 5. paragrafo 1, della citata direttiva stabilisce, in particolare, che gli Stati membri devono adottare “le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato suscettibile di produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico, laddove l'autorità giudiziaria, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, come il fatto che il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito Legittimo della persona condannata, sia convinta che i beni in questione derivino da attività criminose”. Diversamente dalla decisione quadro 2005/212/GAI, la direttiva non limita l'applicazione della confisca estesa ai soli reati di criminalità organizzata o collegati al terrorismo, ma la richiede anche in relazione ad una serie di altri reati previsti da strumenti normativi dell'Unione, benché non commessi nel quadro di organizzazioni criminali. 7. Per quanto più specialmente attiene alla misura prevista dall'art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, essa è nata storicamente come «sostituto» del delitto di «possesso ingiustificato di valori». già previsto dall'art. 12-*quinquies*, comma 2, del medesimo decreto-legge. [...] La norma incriminatrice fu dichiarata illegittima da questa Corte, dopo un breve periodo di vigenza, con la sentenza n. 48 del 1994, per violazione della presunzione di non colpevolezza sancita all'art. 27, secondo comma, Costituzione [...] A fronte di tale declaratoria, il legislatore introdusse [...] una speciale ipotesi di confisca, disciplinata in un articolo aggiunto [...] (il 12-*sexies*). La formulazione della norma fu motivata con la necessità di creare un nuovo strumento che fosse in grado, per un verso, di realizzare le medesime finalità che si volevano raggiungere con /a disposizione dichiarata illegittimità [...]; per altro verso, di recepire le indicazioni offerte da questa Corte con la citata sentenza n. 48 del 1994 [...]. In tale ottica, la norma prevedeva [...] che, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per taluno dei delitti in essa indicati, è “sempre disposta” (si tratta, dunque, di confisca speciale obbligatoria) “la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica”. la norma denunciata riconnette, dunque, a due elementi - la qualità di condannato per determinati reati e la sproporzione del patrimonio di cui il condannato dispone, anche indiret/amen/e, rispetto al suo reddito o alla sua attività economica - la presunzione che il patrimonio stesso derivi da attività criminose che non è stato



possibile accertare: presunzione, peraltro, solo relativa, potendo il condannato vincerla giustificando la provenienza dei beni. la confisca “allargata” italiana si caratterizza, quindi, rispetto al modello di confisca “estesa” prefigurato dalla direttiva 2014/42/UE (la quale si limita, peraltro, a stabilire «norme minime»), senza impedire agli Stati membri di adottare soluzioni più rigorose), per il diverso e più ridotto standard probatorio. La sproporzione tra il valore dei beni e i redditi legittimi del condannato - che in base all’art. 5 della direttiva costituisce uno dei “fatti specifici” e degli “elementi di prova” dai quali il giudice può trarre la convinzione che i beni da confiscare “derivino da condotte criminose” - vale, invece, da sola a fondare la misura ablativa in esame, allorché il condannato non giustifichi la provenienza dei beni, senza che occorra alcuna ulteriore dimostrazione della loro origine delittuosa. 8. Al riguardo, costituisce, in effetti, approdo ermeneutico ampiamente consolidato nella giurisprudenza di legittimità [...] che, in presenza delle condizioni indicate dalla norma, il giudice non debba ricercare alcun nesso di derivazione tra i beni confiscabili ed il reato per cui è stata pronunciata condanna, e neppure tra i medesimi beni e una più generica attività criminosa del condannato. [...] Di qui la conclusione per cui la confiscabilità non è esclusa dal fatto che i beni siano stati acquisiti in data anteriore o successiva al reato per cui si è proceduto, o che il loro valore superi il provento di tale reato. In questa prospettiva [...] la disposizione in esame si presenta espressiva di una “scelta di politica criminale del legislatore, operata con l’individuare delitti particolarmente allarmanti, idonei a creare una accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti, e quindi col trarne una presunzione, *iuris tantum*, di origine illecita del patrimonio “sproporzionato” a disposizione del condannato per tali delitti»: presunzione che trova «base nella nota capacità dei delitti individuati dal legislatore [...] ad essere perpetrati in forma quasi professionale e a porsi quali fonti di illecita ricchezza”. [...] secondo un indirizzo della giurisprudenza di legittimità [...] la presunzione di illegittima acquisizione dei beni oggetto della misura resta circoscritta, comunque sia, in un ambito di cosiddetta «ragionevolezza temporale». Il momento di acquisizione del bene non dovrebbe risultare, cioè, talmente lontano dall’epoca di realizzazione del “reato spia” da rendere *ictu oculi* irragionevole la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna. [...] la ricordata tesi della “ragionevolezza temporale” risponde, in effetti, all’esigenza di evitare una abnorme dilatazione della sfera di operatività dell’istituto della confisca “allargata”, il quale legittimerebbe altrimenti - anche a fronte della condanna per un singolo reato compreso nella lista - un monitoraggio patrimoniale esteso all’intera vita del condannato. [...] Nella medesima ottica di valorizzazione della *ratio legis*, può ritenersi, peraltro, che - quando si discuta di reati che, per loro natura, non implicano un programma criminoso dilatato nel tempo [...] e che non risultino altresì commessi, comunque sia, in un ambito di criminalità organizzata - il giudice conservi la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore - le quali valgano, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento - il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal “modello” che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato.»

2.3 A fronte del progressivo e alluvionale accrescimento della compagine dei reati cui è annessa la misura ablativa speciale, la Corte concludeva peraltro la citata sentenza formulando «l’auspicio che la selezione dei “delitti matrice” da parte del legislatore avvenga, fin tanto che l’istituto conservi la sua attuale fisionomia, secondo criteri ad essa strettamente coesi e, dunque, ragionevolmente restrittivi. Ad evitare, infatti, evidenti tensioni sul piano delle garanzie che devono assistere misure tanto invasive sul piano patrimoniale, non può non sottolinearsi l’esigenza che la rassegna dei reati presupposto si fondi su tipologie e modalità di fatti in sé sintomatiche di un illecito arricchimento del loro autore, che trascenda la singola vicenda giudizialmente accertata, così da poter veramente annettere il patrimonio “sproporzionato” e “ingiustificato” di cui l’agente dispone ad una ulteriore attività criminosa rimasta “sommersa”».

2.4 Nonostante tale auspicio, in seguito il legislatore ha esteso l’ambito applicativo della confisca allargata (la cui disciplina è ora sostanzialmente confluita nell’art. 240-*bis* del codice penale) a diversi altri reati, tra cui - per quanto qui rileva - quello di cui all’art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

In tal caso pare violato il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 della Costituzione, oltre al diritto di proprietà di cui all’art. 42 della Costituzione.

Nella sentenza n. 223 del 2022 la Corte Costituzionale ha affermato che «i fatti di piccolo spaccio» di cui all’art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 «si caratterizzano per un’offensività contenuta per essere modesto il quantitativo di sostanze stupefacenti oggetto di cessione. Di qui, non è ragionevole presumere che la «redditività» dell’attività delittuosa sia stola tale da determinare il superamento da parte del reo dei limiti di reddito contemplati dall’art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 per ottenere l’ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato». La Corte dopo avere sottolineato l’eterogeneità del reato di cui all’art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 rispetto agli altri delitti cui si applicava la norma allora censurata, ha inoltre sottolineato che il reato in questione «è privo dell’idoneità *ex se* a far presumere un livello di reddito superiore alla (peraltro non esigua) soglia minima dell’art. 76, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del



2002 (*id est* un reddito IRPEF di circa mille euro al mese), in ragione dei proventi derivanti dall'attività criminosa. È anzi vero il contrario: si tratta spesso di manovalanza utilizzata dalla criminalità organizzata e proveniente dalle fasce marginali dei «non abbienti», ossia di quelli che sono sprovvisti dei «mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, terzo comma, Costituzione)».

La Corte ha quindi ritenuto manifestamente irragionevole la presunzione (pur relativa) operata dal legislatore quanto al superamento della soglia fissata per l'ammissione al Gratuito Patrocinio da parte di coloro che fossero stati condannati per il reato *ex art* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. Detto in altri termini, la condanna per il reato *ex art* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 non legittima la presunzione (anche solo relativa) di un accumulo di ricchezza da parte del suo autore.

Nel caso in esame la finalità della presunzione relativa è diversa (la confisca allargata delle somme e dei beni disponibili che siano sproporzionate rispetto al reddito e di cui non sia giustificata la provenienza), ma il presupposto da cui ha mosso il legislatore è sempre lo stesso, e cioè il fatto che il reato in questione sarebbe idoneo a creare una accumulazione economica, tale da giustificare, da un lato, la presunzione (relativa) di un livello di reddito superiore alla soglia minima dell'art. 76, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e, dall'altro, la presunzione (relativa) di origine delittuosa del denaro e dei beni sproporzionati al reddito di cui il prevenuto non abbia giustificato la provenienza.

Trattasi però di presupposto non confacente alla realtà. Come sottolineato nella citata sentenza n. 223 del 2022, il delitto *ex art*. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 non è connotato dalla particolare redditività che giustificerebbe la citata presunzione, essendo viceversa spesso reato commesso da «bassa manovalanza» priva di significativi mezzi economici.

La ridotta offensività del reato *ex art*. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 è stata ribadita dalla Corte Costituzionale anche nella sentenza n. 43 del 2024 e nella sentenza n. 88 del 2023, nelle quali è stata censurata la presunzione assoluta di pericolosità sociale del soggetto condannato per detto reato ai fini delle procedure di regolarizzazione del rapporto di lavoro e di rinnovo del permesso di soggiorno.

2.5 È sì vero che l'istituto della confisca allargata presuppone l'effettivo rinvenimento di somme di denaro (o altre utilità) sproporzionate al reddito, ciò che potrebbe far apparire ragionevole la presunzione. E nel caso di specie, ad esempio, il prevenuto è stato trovato in possesso di circa 3.000 euro a fronte di un reddito nullo.

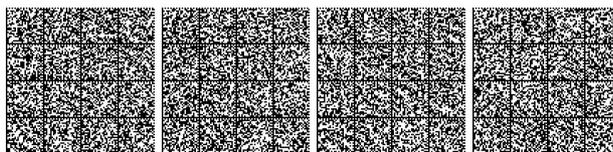
Tuttavia, il mero possesso non giustificato di una somma di denaro (peraltro non elevata, per quanto sproporzionata al reddito) non rende ragionevole la presunzione nella misura in cui la tipologia di delitto (per cui vi è condanna), pur postulando o comunque essendo accompagnata abitualmente da un fine di lucro, non è di per sé idonea a determinare un significativo accumulo di ricchezza. Possesso di somme di denaro (o altre utilità) in misura sproporzionata al reddito e mancata giustificazione della relativa provenienza non legittimano cioè di per sé la presunzione, ma solo a condizione che il reato per cui vi è condanna sia connotato da una significativa redditività e quindi sia idoneo a determinare un accumulo di ricchezza (cosicché le somme/utilità rinvenute - in misura sproporzionata al reddito e senza giustificazione della relativa provenienza - possano ragionevolmente attribuirsi ad una pregressa analoga attività delittuosa).

Diversamente opinando, del resto, si dovrebbe ritenere che qualunque delitto determinato - in astratto o anche solo in concreto - da fine di lucro possa giustificare analoga presunzione a fronte del rinvenimento di somme di denaro (o altre utilità) che siano sproporzionate rispetto al reddito e la cui provenienza non sia giustificata: anche un piccolo furto al supermercato o la ricettazione di beni di valore modesto o la vendita ambulante di prodotti con marchi falsi, reati che, per quanto eventualmente commessi in modo non occasionale, non sono connotati da elevata redditività. Ne risulterebbero chiaramente sacrificate le «garanzie che devono assistere misure tanto invasive sul piano patrimoniale».

Viceversa, lo stesso legislatore, con riguardo al delitto di ricettazione, ha escluso che l'istituto della confisca allargata si applichi in caso di condanna per fatti di particolare tenuità.

D'altro canto, i soggetti che realizzano simili reati appartengono spesso a «fasce marginali» di non abbienti, che operano al di fuori dei canali abituali e comunque ufficiali, e quindi in modo non tracciabile, anche ove non commettano delitti.

Ad esempio, nel caso di specie l'imputato è soggetto irregolare sul territorio italiano, quindi privo di iscrizione anagrafica, di attività lavorativa regolare, di conti correnti o altri strumenti finanziari di accesso al credito bancario. Se è vero che per andare esente da confisca allargata egli non ha l'onere di dimostrare compiutamente l'origine lecita del denaro rinvenuto, venendo in rilievo «un semplice onere di allegazione di elementi che rendano credibile la provenienza lecita dei beni», si deve però rilevare che nel citato contesto, da un lato, ogni somma o utilità sarebbe sempre sproporzionata (posto che il reddito ufficiale è sempre nullo) e, dall'altro, ogni deduzione sarebbe necessariamente



priva non solo di riscontri, ma anche di ogni possibile specificazione in termini di importi precisi, soggetti coinvolti, date, ecc. (la Corte di Cassazione nella sentenza Sez. 4, Sentenza n. 18608 del 22 marzo 2024 Rv. 286254-01 ha sottolineato che l'imputato può superare la presunzione sulla base di specifiche e verificate allegazioni).

2.6 Anche la disamina della genesi della norma qui censurata non fornisce elementi utili alla luce dei quali la stessa possa ritenersi ragionevole.

La versione attuale della disposizione dell'art. 85-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 è il risultato della modifica apportata dall'art. 4, comma 3-*bis* del decreto-legge n. 123/2023, come modificato in sede di conversione in legge (legge n. 159/2023).

Più precisamente, la versione originaria dell'art. 4 del citato decreto-legge - dopo avere previsto alcune novità in materia di armi e oggetti atti ad offendere - al terzo comma prevedeva un innalzamento (da quattro a cinque anni) del massimo edittale del reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Nel corso dei lavori preparatori del Senato per la conversione in legge del decreto, in Commissione in sede referente nella seduta del 25 ottobre 2023 erano approvati due emendamenti, il 4 novembre e il 4 dicembre (terza versione), che modificavano l'art. 4 del decreto rispettivamente prevedendo la soppressione nell'art. 85-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 delle parole «esclusa la fattispecie di cui al comma 5» (così, in definitiva, prevedendo anche per il delitto *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 l'operatività obbligatoria della confisca allargata) e configurando nell'ambito del delitto *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 una nuova ipotesi speciale («quando la condotta assume caratteri di non occasionalità»), sanzionata con la pena della reclusione da diciotto mesi a cinque anni e della multa da euro 2.500 a euro 10.329 (e dunque con un minimo edittale decisamente più alto rispetto a quello previsto per l'ipotesi ordinaria dall'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990).

Il testo dell'art. 4, decreto-legge n. 123/2023 nella parte in questione sarebbe poi rimasto immutato nel corso della disamina in assemblea e poi alla Camera dei Deputati.

Nell'ambito di un intervento tanto articolato (il decreto-legge n. 123/2023 e la legge di conversione investivano numerose altre materie) non pare che il singolo profilo ora in esame sia stato oggetto di particolare approfondimento.

Una disamina (probabilmente non esaustiva) dei lavori preparatori non ha consentito a questo giudice di rinvenire l'esplicitazione dei motivi per cui - a fronte dell'auspicio formulato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 33 del 2018 e delle osservazioni svolte dalla stessa Corte nella sentenza 223 del 2022 circa la modesta redditività del delitto *ex art.* 75, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 - si sia proceduto ad estendere anche a tale delitto l'operatività della confisca allargata. Non si rinvenivano considerazioni (né tanto meno riferimenti a studi accademici o a rilevazioni statistiche) circa gli aspetti economici del fenomeno, quali i prezzi di vendita sul mercato delle varie sostanze e i margini di guadagno per gli autori del reato, o circa l'entità del reimpiego dei proventi del delitto.

La ragione di un simile intervento è allora forse da rintracciare nella volontà del legislatore di punire più severamente lo spaccio di stupefacenti anche ove il singolo fatto risulti di lieve entità; in tal senso, pare significativo che la novella si accompagni all'incremento del massimo edittale e alla previsione di una nuova fattispecie (aggravata) in cui il minimo edittale è sensibilmente aumentato.

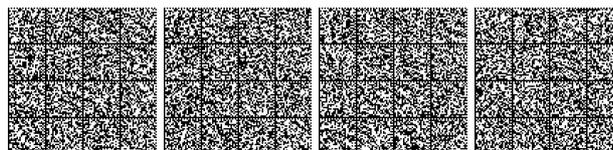
Un tale impiego in funzione punitiva dell'istituto pare però non coerente con la natura e il presupposto dello stesso: trattasi infatti di misura di sicurezza patrimoniale a carattere non sanzionatorio che presuppone l'idoneità dei delitti matrice a creare una accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti.

2.7 L'art. 3 della Costituzione pare violato anche con riguardo al principio di uguaglianza.

In particolare, pare costituire un idoneo *tertium comparationis* il delitto di cui all'art. 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990: l'applicabilità della confisca allargata ai fatti di lieve entità pare irragionevole nella misura in cui detto istituto non può viceversa trovare applicazione con riguardo al delitto associativo di cui all'art. 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Come è noto, «l'associazione [...] costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73» integra un reato autonomo, e non una mera circostanza attenuante indipendente dei più gravi delitti di cui all'art. 74, comma 1 e 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, posto che il rinvio all'art. 416, comma 1 e 2 del codice penale - contenuto nel citato art. 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 - è un rinvio *quoad factum* e non un mero rinvio *quoad poenam* (Cassazione Sez. U, Sentenza n. 34475 del 23 giugno 2011 Rv. 250352 - 01, Cassazione Sez. 3 - Sentenza n. 44837 del 6 febbraio 2018 Rv. 274696 - 01).

In ragione di tale natura autonoma del delitto *ex art.* 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, la Corte di Cassazione (Cassazione Sez. 3, Sentenza n. 27770 dell'11 giugno 2015 Rv. 267226 - 01 e Cassazione Sez. 6 - Sentenza n. 6247 dell'11 gennaio 2024 Rv. 286083 - 01) ha affermato che l'istituto della confisca



allargata - applicabile ai delitti *ex art.* 74, comma 1 e 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, prima in ragione della previsione diretta da parte dell'art. 12-*sexies*, comma 1 del decreto-legge n. 306/1992, ora in ragione del combinato disposto degli artt. 240-*bis* del codice penale e 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale - non si applica nel caso di condanna per il reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di fatti di lieve entità di cui all'art. 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Conseguentemente, mentre chi si associ per commettere una pluralità di delitti *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 in caso di condanna non è di per sé passibile di confisca allargata (salvo sia condannato anche per qualche reato fine), colui che sia condannato per un singolo reato *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (eventualmente, come nel caso di specie, anche solo di detenzione) potrà essere soggetto a confisca allargata.

La disparità di trattamento risulta irragionevole, posto che - se il presupposto della confisca allargata è l' idoneità del delitto accertato a determinare un accumulo di ricchezza, con conseguente pericolo di «utilizzo delle risorse per il finanziamento di ulteriori delitti o del loro reimpiego nel circuito economico-finanziario» - ciò vale sicuramente più per l'associazione (costituita per realizzare una serie indeterminata di reati e normalmente connotata da un riutilizzo dei proventi del reato per commettere nuove attività delittuose) che non per il singolo reato *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, eventualmente commesso in modo occasionale o dalla «manovalanza utilizzata dalla criminalità organizzata».

Il paradosso è tanto più evidente ove si consideri che non sono passibili di confisca allargata neppure i promotori/fondatori/organizzatori dell'associazione *ex art.* 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, vale a dire i soggetti che normalmente traggono maggior profitto dai traffici di stupefacenti e che maggiormente sono in grado di destinare denaro e beni alla realizzazione di nuovi reati; per gli stessi, inoltre, talora/spesso non è possibile l'accertamento del concorso nei singoli reati fine (e quindi la condanna per gli stessi), cosicché non è possibile neppure a tale titolo la confisca allargata.

2.8 In via subordinata, si chiede alla Corte Costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma di cui *ex art.* 85-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nella parte in cui, con riguardo al reato di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, non limita il proprio ambito applicativo all'ipotesi in cui la condotta assuma caratteri di non occasionalità.

In tale ipotesi circostanziale, infatti, ferma restando la criticità legata alla modesta redditività del reato *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, l'accertamento con i crismi del processo penale della non occasionalità della condotta fornisce quanto meno una garanzia circa la precedente commissione di delitti dello stesso tipo, laddove - in difetto - tale precedente commissione ai fini della confisca allargata è solo presunta.

In sostanza, ove della questione subordinata venisse accolta per l'operatività della confisca allargata sarebbe necessario quanto meno l'accertamento (contestuale o nell'ambito di precedenti sentenze) della commissione di ulteriori reati analoghi, che non sarebbe oggetto di presunzione; permarrebbe viceversa l'ulteriore profilo di presunzione, relativo cioè al fatto che il denaro e i beni trovati nella disponibilità del soggetto (sproporzionati rispetto al reddito e di cui non sia giustificata la provenienza) derivino da tali ulteriori delitti.

In tale ipotesi, pur essendo minima la redditività del reato, a fronte di una pluralità di reati analoghi (ad una distanza temporale non elevata l'uno dall'altro) sarebbe meno irragionevole la presunzione di illecita accumulazione della ricchezza.

2.9 In via ulteriormente subordinata, si chiede alla Corte Costituzionale di rendere facoltativa, anziché obbligatoria, l'operatività della confisca allargata con riguardo al delitto *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Nella citata sentenza 33 del 2018 la Corte, in via interpretativa, ha già riconosciuto al giudice la possibilità - «quando si discuta di reati che, per loro natura, non implicano un programma criminoso dilatato nel tempo [...] e che non risultino altresì commessi, comunque sia, in un ambito di criminalità organizzata» - di «verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore - le quali valgano, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento - il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal "modello" che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato.» In presenza di tali condizioni, che renderebbero evidente l'insussistenza di un quadro complessivo conforme alla *ratio* giustificatrice della confisca allargata, il giudice potrebbe astenersi dal disporre la confisca. Si richiede quindi che il fatto «esuli in modo manifesto dal modello».

Qualora la Corte non ritenga che già in via generale e astratta il reato *ex art.* 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 esuli dal modello per le ragioni già esplicitate, e quindi non accolga le questioni già sopra illustrate, si chiede che riconosca al giudice un maggiore margine di apprezzamento, che non consista solo nel



verificare l'eventuale dissonanza del fatto concreto rispetto al modello - circostanza che dovrebbe essere del tutto eccezionale - ma nel verificare, alla luce di tutte le circostanze concrete (quantitativo e tipologia di sostanze, modalità della detenzione, eventuale profitto conseguito, stile di vita dell'imputato, eventuali precedenti, entità dei valori rinvenuti, ecc.), se la presunzione sottostante all'istituto sia giustificata nel singolo caso concreto.

A fronte di reati commessi in ambito di criminalità organizzata o comunque connotati da un'elevata redditività si giustifica l'obbligatorietà della confisca allargata (fatta salva l'evidente estraneità del fatto concreto rispetto al modello, per l'elevata distanza temporale dell'acquisizione del cespite patrimoniale o per altra ragione), in quanto la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato risponde all'*id quod plerumque accidit*. Rispetto ad un reato - quale quello ex art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 - normalmente connotato da una redditività modesta e in relazione al quale è dunque agevole formulare ipotesi in cui la presunzione di legge non si giustifichi, l'obbligatorietà della confisca risulta irragionevole. Si ritiene viceversa più ragionevole affidare al prudente apprezzamento del giudice, sulla base di tutte le evenienze del caso concreto, la disposizione o meno della confisca.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione.

Più precisamente, quanto alla questione sollevata in via principale e alla prima subordinata il dato letterale dell'art. 85-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 risulta chiaro e univoco nel prevedere l'applicabilità dell'art. 240-bis del codice penale - e quindi dell'istituto della confisca allargata - in tutti i casi di condanna o applicazione pena per uno dei delitti di cui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, quindi anche per il delitto ex art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Rispetto alla questione sollevata in via ulteriormente subordinata, la Corte Costituzionale nella citata sentenza 33 del 2018 ha già riconosciuto al giudice un certo margine in sede interpretativa, affinché verifichi «se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore [...] il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal «modello» che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato». Tale interpretazione adeguatrice postula però una palese estraneità del fatto concreto rispetto al modello, laddove nella soluzione che si ritiene di dover suggerire l'applicazione sarebbe facoltativa e presupporrebbe cioè la constatazione in positivo di elementi che giustifichino la presunzione di accumulo illecito di ricchezza, e non semplicemente che non sia evidente il contrario.

P. Q. M.

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

ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale - per violazione degli articoli 3 e 42 Costituzione - della norma di cui all'art. 85-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nella parte in cui non esclude dal proprio ambito applicativo le ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

in subordine, della norma di cui all'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nella parte in cui, con riguardo al reato di cui all'art. 73, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, non limita il proprio ambito applicativo all'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5, secondo periodo, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 («quando la condotta assume caratteri di non occasionalità»);

in via ulteriormente subordinata, del combinato disposto degli articoli 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e 240-bis del codice penale nella parte in cui, con riguardo all'ipotesi di condanna o di applicazione pena per il delitto di cui all'art. 73, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, prevede che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre la confisca in questione;

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.



Dispone l'immediata trasmissione alla Corte Costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

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

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4 della legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 30 settembre 2024

Il Giudice: ATTINÀ

24C00245

N. 204

Ordinanza del 3 ottobre 2024 del Tribunale di Matera nel procedimento civile promosso dalla Curatela Fallimento Vera Frutta contro Rosa Verardi, Vincenzo Verardi e Alessandro Verardi

Società – Fallimento e procedure concorsuali - Sentenza dichiarativa del fallimento di una società appartenente a uno dei tipi regolati nei capi III, IV e VI del titolo V del libro quinto del codice civile, che produce anche il fallimento dei soci, pur se non persone fisiche, illimitatamente responsabili – Omessa previsione per costoro della possibilità di interloquire anche sui requisiti di fallibilità della società, quanto meno al fine di sottrarsi all'estensione della dichiarazione di fallimento nei loro confronti.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147.

TRIBUNALE DI MATERA

SEZIONE FALLIMENTARE

Il Tribunale in composizione collegiale, riunito nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Riccardo Greco - Presidente

dott. Gaetano Catalani - Giudice

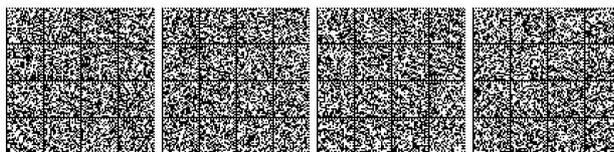
dott.ssa Antonia Quartarella - Giudice relatore;

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 27 giugno 2024;

ha pronunciato la seguente ordinanza, ai sensi degli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 - nel giudizio ex art. 147, comma 4, RD n. 267/1942, promosso in data 29 febbraio 2024, dal Curatore fallimentare dott. Eustachio Quintano - Fallimento Vera Frutta;

NEI CONFRONTI

di Rosa Verardi (nata a Policoro il 14/08/1990 ed ivi residente alla via Gorizia n. 19), Vincenzo Verardi (nato a Policoro il 25 novembre 1991 e residente a Scanzano Jonico alla via Delle Ginestre s.n.c.) ed Alessandro Verardi (nato a Policoro il 19 agosto 1993 e residente a Scanzano Jonico via delle Ginestre *snc*), soci illimitatamente responsabili della Vera Frutta s.s.a. di Verardi Rosa & C., con sede in Scanzano Jonico alla via Delle Ginestre *snc*, dichiarata fallita il 17 marzo 2021;



ESPOSIZIONE DELLE RAGIONI DI FATTO

E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

I. Con sentenza n. 6/2021 del 17 marzo 2021 il Tribunale di Matera ha dichiarato il fallimento della Vera Frutta s.s.a. di Verardi Rosa & C., con sede in Scanzano Jonico. La pronuncia è divenuta definitiva per il rigetto del reclamo (Corte d'Appello di Potenza sentenza n. 196/2021).

Il nominato curatore dott. Eustachio Quintano, in data 3 ottobre 2023, ha fatto istanza di estensione del suddetto fallimento ai soci illimitatamente responsabili, Rosa Verardi (nata a Policoro il 14/08/1990 ed ivi residente alla via Goria n. 19), Vincenzo Verardi (nato a Policoro il 25 novembre 1991 e residente a Scanzano Jonico alla via Delle Ginestre s.n.c.) ed Alessandro Verardi (nato a Policoro il 19/08/1993 e residente a Scanzano Jonico via delle Ginestre *snc*).

Il *sub*-procedimento così avviato RG n. 6-1/2021 è stato definito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023, con decreto di rigetto per un vizio procedurale: il ricorso in estensione era stato proposto dal curatore in proprio, senza la necessaria assistenza del difensore *ex art.* 182 c.p.c.

I.2. Il 29 febbraio 2024, quindi, il curatore ha ripresentato lo stesso ricorso, a patrocinio dell'avv. Emanuele Tortorelli, sottolineando che, ai sensi dell'art. 147 - RG n. 267/1942, l'estensione del fallimento ai soci illimitatamente responsabili era un effetto di legge automatico, che non veniva scalfito nell'ipotesi in cui la dichiarazione di fallimento dei soci fosse stata proposta autonomamente rispetto a quella della società. Evidenziava, poi, l'opportunità che il presente giudizio fosse trattato da un Collegio in diversa composizione rispetto a quello che si era già pronunciato nel giudizio RG n. 6-1/2021, nel quale erano state trattate anche questioni di merito riproponendo in questo giudizio.

II. Fissata l'udienza di audizione dei fallendi, i fratelli Verardi si sono costituiti in giudizio rispettivamente il 10 aprile 2024, Rosa e Vincenzo Verardi, e il 16 maggio 2024, Alessandro Verardi, chiedendo:

preliminarmente, l'estensione dei giudici che avevano pronunciato il decreto di rigetto del 6 dicembre 2023 - RG n. 6-1/2021, ai sensi dell'art. 51 n. 4 c.p.c., visto che il presente giudizio intercorreva tra le stesse parti ed aveva il medesimo oggetto ed inoltre le parti avevano spiegato le stesse difese sulle quali detti giudici si erano già pronunciati; nel merito,

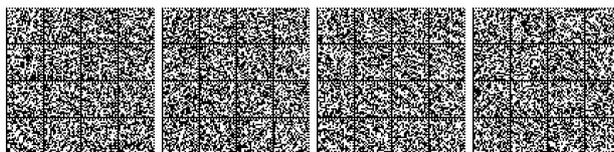
a) l'accertamento della violazione del diritto di difesa dei soci illimitatamente responsabili, litisconsorti necessari, nei confronti dei quali, non era stato integrato il contraddittorio nella fase pre-fallimentare e successiva alla declaratoria di fallimento, impedendo loro di dimostrare l'insussistenza dei presupposti di fallibilità della società. In via consequenziale, l'inopponibilità del giudicato sul fallimento della società;

b) il rigetto della domanda di estensione, poiché:

allo stato, loro erano imprenditori agricoli, ad eccezione di Rosa Verardi che era solo una lavoratrice dipendente impiegata in agricoltura e, quindi, non erano soggetti a fallimento;

il fallimento della società era stato il frutto di una serie di errori procedurali, che non avevano consentito l'emersione della natura eminentemente agricola della stessa: la mancata costituzione della Vera Frutta nella fase pre-fallimentare; l'omessa convocazione in quel giudizio anche dei soci illimitatamente responsabili; l'omesso deposito delle fatture di acquisto e vendita anche in sede di reclamo, pur trattandosi di documentazione depositata presso la sede sociale e, quindi, nella esclusiva disponibilità del curatore fallimentare. La società era agricola autenticamente e in maniera assolutamente prevalente. Siccome essa non avrebbe dovuto essere dichiarata fallita, non si poteva perpetrare detto errore dichiarando falliti i suoi soci. La natura agricola sarebbe emersa in maniera incontrovertibile ove fosse stata disposta in questa sede una consulenza tecnica d'ufficio volta alla verifica di detta qualità sulla base della documentazione prodotta (fatture di acquisto e vendita della Vera Frutta);

c) in via subordinata, ove detto accertamento fosse stato ritenuto precluso dal meccanismo automatico dell'art. 147 - RD n. 267/1942, il rinvio pregiudiziale alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per violazione dell'art. 6 CEDU e la rimessione degli atti alla Consulta per violazione: 1. degli articoli 24 e 111 della Costituzione, poiché, consentendo ai soci solo di contestare la loro qualità di soci o di soci illimitatamente responsabili o il superamento del termine annuale dallo scioglimento del loro rapporto sociale, pregiudicava di fatto il loro diritto di difesa e, data la residualità di quelle ipotesi, sostanzialmente determinava un'estensione automatica del fallimento della società ai soci, che non aveva eguali negli ordinamenti internazionali; 2. dell'art. 3 della Costituzione, poiché, in caso di estensione successiva del fallimento, era preclusa una piena difesa, così come avrebbe potuto essere, invece, spiegata nell'ambito del procedimento di fallimento della società, dove i soci avrebbero potuto interloquire sui presupposti di fallibilità di quest'ultima.



Hanno rappresentato che, nella sentenza dichiarativa di fallimento, il Collegio aveva dato atto che: la società, rimasta contumace, non aveva eccepito né provato la qualifica di imprenditore agricolo e quest'ultima non era desumibile dalla descrizione dell'oggetto sociale risultante dalla visura camerale in atti, che annoverava tra le attività sociali anche quelle tipicamente commerciali della lavorazione, trasformazione e vendita diretta dei prodotti agricoli; al Tribunale era preclusa ogni iniziativa ufficiosa in ordine alla ricerca di elementi dai quali ricavare la qualità di imprenditore agricolo della fallenda, non rinvenibili dalla documentazione in atti.

Hanno evidenziato, poi, che, in sede di consulenza tecnica d'ufficio disposta dalla Corte d'Appello di Potenza in sede di reclamo ex art. 18 - RD n. 267/1942, era emerso che la società almeno formalmente svolgeva attività agricola e «per dare anche una risposta sostanziale in merito a tale specialità» sarebbe stato necessario verificare il contenuto delle fatture di acquisto e vendita; fatture che, richieste dal ctu al curatore fallimentare, non erano state da questo fornite sulla base di una inveritiera indisponibilità di ulteriore documentazione rispetto a quanto già depositata nel fascicolo della causa su richiesta dell'A.G. precedente.

Hanno lamentato, quindi, che, a causa della condotta ingiustificatamente ostruzionistica del curatore fallimentare, la Corte d'Appello di Potenza aveva rigettato il reclamo proposto, nonostante dall'esame delle scritture contabili e in particolare dalle situazioni contabili relative al periodo 2018, 2019, 2020, nonché dall'esame delle dichiarazioni dei redditi relativi al periodo 2016, 2017, 2018 e 2019 la società risultasse esercitare l'attività agricola in prevalenza rispetto all'attività commerciale; per rispondere in maniera esaustiva e oggettiva al quesito posto dalla Corte, tuttavia, sarebbe stata necessaria la consultazione delle fatture di vendita e soprattutto delle fatture di acquisto in modo da poter verificare se quanto indicato nelle scritture contabili, in particolar modo nelle situazioni contabili e di conseguenza nelle dichiarazioni dei redditi, fosse stato corrispondente alla situazione di fatto. In altri termini, il ctu aveva ritenuto che solo con l'analisi delle fatture sarebbe stato possibile stabilire la prevalenza dell'attività esercitata, verificando innanzitutto le fatture di vendita per constatare che i prodotti venduti fossero inerenti all'attività agricola e, con l'analisi delle fatture di acquisto, se gli acquisti effettuati fossero stati relativi a materie prime necessarie alla produzione dei prodotti rivenduti o alla manipolazione e trasformazione degli stessi e quindi ricadenti nelle attività agricole oppure se fossero stati relativi a merci acquistate per la successiva rivendita e quindi ricadenti nell'attività commerciale; aveva, quindi, così concluso «vista la carenza documentale agli atti e la mancanza di disponibilità della documentazione richiesta da parte della curatela così come comunicato dalla stessa mezzo pec l'undici febbraio 2022, non è possibile determinare in maniera oggettiva la prevalenza dell'attività agricola della società Vera Frutta Società Semplice Agricola di Verardi Rosa».

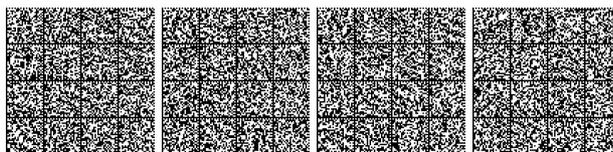
Chiedevano, quindi, al Tribunale: di prendere atto della natura agricola della società e della qualità di imprenditori agricoli dei fratelli Verardi, non fallibili in quanto tali; di fornire una corretta interpretazione dell'art. 147 L.F. che, facendo riferimento espressamente ai soci illimitatamente responsabili delle società di cui ai capi III, IV e VI del titolo V libro V del codice civile, non consentiva l'applicazione estensiva del fallimento ai soci di una società semplice agricola quale la Vera Frutta, società palese, regolarmente registrata alla Camera di Commercio; in ogni caso, di consentire ai soci di dimostrare l'assenza dei presupposti di fallibilità della società, al fine di ottenere il rigetto dell'estensione a sé del fallimento di questa; di rimettere gli atti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e alla Corte Costituzionale per assicurare un'interpretazione dell'art. 147 L.F. conforme alle norme di diritto internazionale e ai principi costituzionali. A tal ultimo proposito richiamavano due pronunce della Consulta che, a loro avviso, avrebbero fornito l'interpretazione costituzionalmente vincolata della norma, riconoscendo il litisconsorzio necessario dei soci illimitatamente responsabili nel procedimento volto alla declaratoria di fallimento della società e consentendo sempre ai soci di dimostrare l'inesistenza dei requisiti di fallibilità della società, sentenze n. 142/1970 e 110/1972.

Autorizzato il deposito di memorie conclusive di replica e controdeduzione, all'udienza di discussione del 27 giugno 2024, tenutasi ai sensi dell'art. 127-ter c.p.c., entrambe le parti insistevano nelle difese assunte come innanzi e la causa veniva rimessa al collegio per la decisione.

IV. Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 - RD n. 267/1942, così come interpretato dal c.d. diritto vivente, per violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione per le ragioni di cui infra.

IV.1. Preliminarmente va chiarito che è destituita di fondamento l'eccezione di incompatibilità dei due giudici, Presidente Greco e Relatore Quartarella, ai sensi dell'art. 51 n. 4 c.p.c., perché avrebbero già pronunciato il decreto del 6 dicembre 2023 di rigetto dell'istanza di estensione del fallimento nel giudizio RG n. 6-1/2021.

La norma *de qua* prevede che il giudice abbia l'obbligo di astenersi «se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa, o ha deposto in essa come testimone oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico».



Per pacifico orientamento della giurisprudenza di legittimità, i casi di astensione obbligatoria del giudice stabiliti dall'art. 51 c.p.c., ai quali corrisponde il diritto di ricasazione delle parti, in quanto incidono sulla capacità del giudice, determinando una deroga al principio del giudice naturale precostituito per legge, sono di stretta interpretazione e non sono, pertanto, suscettibili di applicazione per via di interpretazione analogica; ne consegue che l'obbligo di astensione sancito dal n. 4 del citato articolo nei confronti del giudice che abbia conosciuto della causa come magistrato in altro grado del processo - rivolto ad assicurare la necessaria alterità del giudice chiamato a decidere, in sede di impugnazione, sulla medesima regiudicanda nell'unico processo - non può essere inteso nel senso di operare in un nuovo e distinto procedimento, ancorché riguardante le stesse parti e pur se implicante la risoluzione di identiche questioni (*ex multis* Cassazione civile sez. I sentenza n. 22930 del 29 settembre 2017 e sez. II ordinanza n. 15268 del 5 giugno 2019).

Nel caso che ci occupa, ancorché la questione fosse la stessa (estensione del fallimento della Vera Frutta ai soci illimitatamente responsabili), identiche le parti e, almeno in parte, le loro difese, il giudizio RG n. 6-1/2021 è autonomo e distinto dal presente.

IV.2. Venendo *in medias res*, si osserva che, per pacifico orientamento della giurisprudenza di legittimità,

— «nel procedimento prefallimentare non vi è litisconsorzio necessario tra società e soci illimitatamente responsabili, non potendo questi ultimi contestare il fondamento della dichiarazione di fallimento della società, ma unicamente opporsi alla estensione del fallimento nei loro confronti, facendo valere l'eventuale estraneità alla compagine sociale; si tratta di principio che invero... da un canto non sottrae al socio la legittimazione ad impugnare il fallimento della società in sé inteso, circoscrivendo e qualificando tuttavia il suo interesse, pur legittimante il reclamo L. Fall. ex art. 18, in modo diverso rispetto quello sotteso alla qualità di fallito in senso stretto, ove la contestazione sia condotta avendo riguardo alla posizione della società e non anche o solo quanto al socio; d'altro canto, la stessa L. Fall. Art. 147 comma 3 testualmente impone solo che il tribunale, prima di dichiarare il fallimento dei soci illimitatamente responsabili, ne disponga la convocazione a norma della L. Fall. Art. 15, così fissando l'unica condizione di garanzia processuale per la sentenza che dia attuazione al principio della L. Fall. Art. 147 comma 1; quest'ultimo, a sua volta, intanto può dirsi tuttora automatico, per consuetudine lessicale, in quanto applicativo di una regola di statuto per le società con soci illimitatamente responsabili, ma con l'avvertenza che la citata ordinaria produzione di effetti è intermediata processualmente dal menzionato contraddittorio e, sul piano sostanziale, dal duplice criterio del non decorso dell'anno (da scioglimento del rapporto sociale o cessazione della responsabilità immediata) e della insolvenza qualificata (per l'esistenza di debiti sociali all'epoca della cessazione predetta); al contempo, la formula organizzativa societaria, per come si estrinseca verso l'esterno con il conferimento della rappresentanza legale, esige che anche la società con soci illimitatamente responsabili, se insolvente e chiamata a difendersi nel procedimento di cui alla L.F. art. 147, possa contrastare l'iniziativa a mezzo di una difesa che proverà legittimamente – e cioè con imputazione ad essa dei suoi effetti – se svolta da chi la rappresenti». In altri termini, «l'obbligo di convocazione dei soci illimitatamente responsabili trova giustificazione non in un generico interesse riferito alla dichiarazione di fallimento della società, ma nel fatto che detta dichiarazione produce anche il loro fallimento; ... né la norma dettata dalla legge fallimentare per il fallimento in ripercussione obbliga il tribunale ad un unitario procedimento dichiarativo e ciò non solo stante l'espressa risultanza successiva cui ha riguardo la L. Fall. art. 147, comma 4, che opera tanto per i casi di nuovi soci illimitatamente responsabili, quanto per l'accertamento di una società in luogo di un'impresa individuale, ai sensi del comma 5 art. cit.; va infatti considerato che la *ratio* del fallimento sociale ne impone la più pronta emersione giudiziale, trattandosi della corretta imputazione dell'attività economica al soggetto-imprenditore realmente insolvente, sia esso iscritto al registro delle imprese ovvero esercente di fatto, ma il procedimento dichiarativo non patisce alcun arresto ove non sia possibile immediatamente procedere verso uno o più dei suoi eventuali soci illimitatamente responsabili, purché la società sia idoneamente – e cioè legalmente – rappresentata e dunque nel frattempo ben potrà il tribunale emettere la corrispondente dichiarazione di fallimento sociale e dei soci per i quali sia stato rispettato il contraddittorio» (così *ex multis* Cassazione sez. I ordinanza n. 16777 del 14 giugno 2021).

Quindi, la mancata integrazione del contraddittorio nei confronti dei soci illimitatamente responsabili non era necessario nel giudizio di accertamento dei presupposti di fallibilità della società, sfociato nella dichiarazione di fallimento della Vera Frutta, poiché non era stato chiesto in contemporanea anche il loro fallimento in estensione. Ipotesi questa che, all'indomani delle modifiche che hanno investito il processo fallimentare dal 2006 in poi, non poteva essere disposta d'iniziativa del Tribunale, spettando il potere di domandarlo solo al curatore fallimentare, ai creditori e ai soci stessi. Si ricorda, infatti, che nella formulazione dell'art. 6 L.F. - Iniziativa per la dichiarazione di fallimento - vigente fino al 16 luglio 2006, il fallimento poteva essere dichiarato su richiesta del debitore, su ricorso di uno o più creditori, su istanza del pubblico ministero, oppure d'ufficio. Il decreto legislativo n. 5/2006 ha eliminato detto potere d'ufficio;

— «In tema di fallimento di società con soci illimitatamente responsabili, l'art. 147, comma 2, della legge fallimentare, nella parte in cui esclude la possibilità di dichiarare il fallimento dei soci «decorso un anno dallo scioglimento del rapporto sociale», si riferisce esclusivamente allo scioglimento del rapporto nei confronti del singolo socio, e non



anche allo scioglimento della società, il quale non è preso in considerazione né dall'art. 147 né dall'art. 10 della legge fallimentare, che ancora la decorrenza del termine per la dichiarazione di fallimento della società alla cancellazione dal registro delle imprese, sempre che non si dimostri che l'attività è proseguita. La dichiarazione di fallimento, pur determinando lo scioglimento della società, non comporta d'altronde l'estinzione della stessa, che consegue soltanto alla sua cancellazione, né alcuna alterazione del vincolo sociale e dell'organizzazione sociale, che resta in funzione, sia pure con le limitazioni derivanti dall'intervenuto spossessamento. Quanto poi all'invocata certezza delle situazioni giuridiche, l'automatismo della dichiarazione di fallimento del socio illimitatamente responsabile, in caso di fallimento della società, posta anche in relazione con la possibilità di accertare la qualità di socio e l'intervenuta dichiarazione di fallimento della società attraverso il registro delle imprese, costituisce un'adeguata garanzia per i terzi, escludendo quindi la necessità di assoggettare la dichiarazione di fallimento del socio al termine di cui all'art. 10 citato, nell'ipotesi in cui intervenga in epoca successiva a quella della società. La dichiarazione di fallimento del socio illimitatamente responsabile resta dunque assoggettata esclusivamente al termine previsto dal secondo comma dell'art. 147 citato, decorrente dall'iscrizione nel registro delle imprese di una vicenda, personale o societaria, che abbia determinato il venir meno della responsabilità illimitata, e tale disciplina trova applicazione anche al fallimento in estensione del socio accomandante di una società in accomandita semplice che, in quanto ingeritosi nella gestione, sia tenuto a rispondere illimitatamente per le obbligazioni sociali» (v. Cassazione civile sez. I ordinanza n. 6771 del 1° marzo 2022).

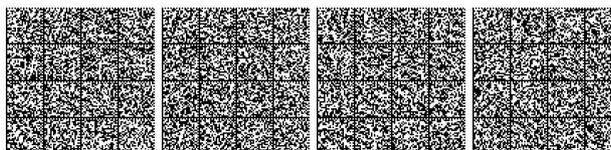
Nel caso che ci occupa, quindi, la circostanza che la Vera Frutta fosse stata dichiarata fallita nel 2021 era irrilevante ai fini del computo del termine annuale di decadenza dell'azione, atteso che la società sarebbe stata cancellata dal registro delle imprese solo alla chiusura della procedura concorsuale e la sua dichiarazione di fallimento non aveva prodotto alcun effetto sulla qualità di socio illimitatamente responsabile che ciascuno dei fratelli Verardi ha sempre conservato senza soluzione di continuità fino alla sua pronuncia. I resistenti, dunque, essendo soci illimitatamente responsabili alla data del fallimento della Vera Frutta, hanno conservato detta qualità in pendenza della procedura di fallimento, che verrà meno solo al momento della cancellazione della società dal registro delle imprese.

— «nel procedimento di opposizione alla dichiarazione di fallimento proposto dal socio illimitatamente responsabile, dichiarato fallito ai sensi della L. Fall., art. 147, questi non è legittimato a contestare il fondamento della dichiarazione di fallimento della società, in relazione al quale la sentenza dichiarativa di fallimento fa stato *«erga omnes»*, e dunque anche nei confronti dei soci, attuali e precedenti se fallibili, potendo la sua opposizione avere ad oggetto solo le condizioni che attengono alla sussistenza del vincolo sociale, e, quindi, alla sua personale fallibilità (e *cf.* anche la successiva pronuncia Cass., n. 17765/2016). In realtà, tale delimitazione del giudizio di reclamo da parte del socio dichiarato fallito in estensione L. Fall., *ex art.* 147, consegue all'evidente rilievo che le contestazioni relative al fallimento della società possono essere prospettate e fatte valere nel giudizio di impugnazione del fallimento sociale, per cui, ove venga dichiarato, come nel caso, il fallimento del socio in estensione del fallimento sociale, e divenuta definitiva la dichiarazione di fallimento della società, il socio potrà opporsi all'estensione facendo valere l'eventuale estraneità al rapporto sociale, ma non già contestare il fondamento della dichiarazione di fallimento della società (*cf.* sempre Cass. n. 7769/2017, *cit. supra*). Ne' in tal modo si determina una compressione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo, posto che nell'ordinamento è assicurata la possibilità di difendersi anche al socio di società di persone, essendo a questi riconosciuta la facoltà del reclamo avverso la dichiarazione di fallimento della società, L. Fall., *ex art.* 18, quale «interessato», in quanto titolare di posizione giuridica che può ricevere pregiudizio dalla pronuncia del fallimento sociale» (v. tra molte Cassazione civile sez. I ordinanza n. 14179 del 5 maggio 2022).

Il fallimento personale del socio illimitatamente responsabile presenta, dunque, una relativa autonomia rispetto a quello della società, potendo il singolo socio contestare la propria appartenenza alla compagine societaria ovvero l'ingerenza nella sua gestione, ma costituisce un effetto dipendente ed accessorio rispetto all'apertura del fallimento sociale, sicché l'eventuale la revoca di quest'ultimo comporta automaticamente la revoca di quello personale, anche in mancanza di un'impugnazione da parte del soci (v. Cassazione civile sez. I sentenza n. 22956 del 21 ottobre 2020). In ogni caso, anche ove fosse stato domandato il fallimento nel contempo della società e dei soci illimitatamente responsabili, quest'ultimi non avrebbero potuto interloquire sui requisiti di fallibilità della società. Sicché sotto tale profilo, non sussiste alcuna violazione del principio di parità di trattamento tra soci che partecipano al giudizio di accertamento della fallibilità della società e soci che siano richiesti di fallire in autonomo e successivo giudizio.

— non può essere condivisa la tesi di parte resistente circa l'inapplicabilità dell'art. 147 L.F. ai soci illimitatamente responsabili di società semplice in quanto questa tipologia di società non sarebbe richiamata nella norma in questione.

Innanzitutto, alla società semplice è precluso per legge lo svolgimento di attività commerciale; ragione questa per la quale non è espressamente contemplata nella previsione della norma in contestazione. Tuttavia, quando, nonostante ciò, svolga attività commerciale, al di là della veste giuridica adottata formalmente, alla stessa si applicherà la disciplina



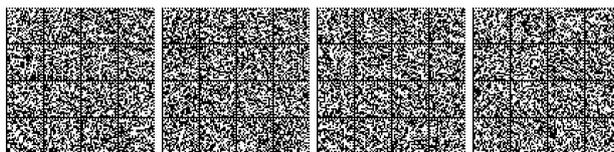
della società in nome collettivo. Conseguentemente sarà assoggettata a fallimento la società che svolga attività commerciale, a prescindere dalla sua veste formale, e il fallimento si deve estendere ai suoi soci, palesi o occulti, illimitatamente responsabili. In secondo luogo, ove, a prescindere dalla forma societaria, l'impresa svolga attività commerciale, essa deve ritenersi assoggettata a fallimento così come devono esserlo i suoi soci illimitatamente responsabili, dovendosi guardare alla sostanza dell'attività in concreto svolta dalla società.

Sulla base di detto diritto vivente, il Collegio sarebbe tenuto a dichiarare il fallimento in estensione dei soci illimitatamente responsabili Rosa, Vincenzo ed Alessandro Verardi, poiché: è pacifica la loro partecipazione alla compagine sociale della Vera Frutta e la loro qualità di soci illimitatamente responsabili senza soluzione di continuità fino alla sentenza di fallimento della società; non avrebbe alcun rilievo la natura eminentemente agricola della Vera Frutta, la cui sentenza di fallimento sarebbe opponibile *erga omnes* e non potrebbe essere messa in discussione dai soci; è irrilevante la circostanza che i soci, dopo la sentenza di fallimento, siano divenuti imprenditori agricoli o dipendenti in agricoltura e come tali non fallibili personalmente, poiché l'estensione si giustifica per la qualità di soci illimitatamente responsabili alla data del fallimento della società.

Senonché per come così interpretato si sospetta che l'art. 147 L.F. violi, in maniera del tutto irragionevole, il diritto di difesa dei soci, sancito dagli articoli 24 e 111 della Costituzione, perché il socio illimitatamente responsabile: a) non sarebbe mai legittimato ad interloquire sui requisiti di fallibilità della società né per impedire che la stessa sia dichiarata fallita né solo per andare egli esente dalla dichiarazione di fallimento in estensione e ciò indipendentemente dal fatto che l'istanza di fallimento nei suoi confronti sia stata proposta contestualmente a quella della società, assicurando il *simultaneus processus*, oppure sia stata presentata successivamente in via autonoma. La legge non prevede obbligatoriamente la sua partecipazione al giudizio per il fallimento della società e la giurisprudenza pacificamente esclude che: si sia in presenza di una ipotesi di litisconsorzio necessario, fermo restando la sua partecipazione al giudizio in cui sia chiesto il suo fallimento in estensione; il socio sia legittimato a reclamare la sentenza di fallimento della società; b) subirebbe una sostanziale *capitis deminutio*, date le gravissime conseguenze giuridiche e personali che discendono dalla dichiarazione di fallimento, a fronte della quale la possibilità di dimostrare di non essere stato socio o socio illimitatamente responsabile, oltre all'ipotesi di decadenza dall'azione per il superamento dell'anno dall'interruzione del rapporto sociale, appare sostanzialmente poco significativa e statisticamente irrilevante, dato il numero esiguo di casi, quasi di scuola. Si tratta di limitazioni queste che appaiono sproporzionate in ragione degli effetti giuridici gravi che si producono nella sfera del socio dichiarato fallito in via automatica e che non paiono essere controbilanciate da rilevanti esigenze pubblicistiche di segno contrario. La peculiarità del procedimento per la declaratoria di fallimento non consente di ritenere che l'accertamento dei presupposti di fallibilità debba avvenire in maniera sommaria, ancor più se si considera che la celerità della sua definizione è già assicurata dal meccanismo dell'art. 1 L.F. per cui spetta al fallendo dare la prova dell'insussistenza dei presupposti di legge per la relativa dichiarazione. Ove si dovesse ritenere, invece, che dell'art. 147 L.F. si debba dare una interpretazione conforme a Costituzione, consentendo ai soci di approntare la propria difesa anche contestando l'esistenza dei requisiti di fallibilità della società, il Collegio, ferma la sentenza di fallimento della Vera Frutta divenuta irrevocabile, potrebbe: a) disporre un approfondimento istruttorio in questo giudizio volto alla verifica della natura della società al sol fine di valutare la sussistenza dei presupposti per il fallimento in estensione dei soci in via derivata rispetto a quelli di fallibilità della società, sulla base della documentazione prodotta qui dai soci. Verifica che molto probabilmente consentirebbe di accertare la natura prevalentemente agricola della società, anche in ragione delle risultanze della ctu svolta dinanzi alla Corte d'Appello di Potenza in sede di reclamo avverso la sentenza di fallimento della Vera Frutta; b) in caso di accertamento della natura prevalentemente agricola della società, potrebbe emettere un decreto di rigetto della istanza di estensione del fallimento presentata dal Curatore fallimentare nei confronti di Rosa, Vincenzo ed Alessandro Verardi. Un provvedimento, questo, diametralmente opposto a quello che allo stato potrebbe essere pronunciato e cioè una sentenza di fallimento in estensione, senza alcun approfondimento istruttorio sui requisiti di fallibilità della società. Ciò fonda la rilevanza della questione giuridica in argomento ai fini della decisione in ordine alla domanda di estensione del fallimento ai suddetti soci.

Preme evidenziare, poi, che, poiché l'interpretazione dell'art. 147 L.F. di cui sopra è divenuta diritto vivente (così Cassazione civile sez. I 8 settembre 2016 n. 17765, 14 giugno 2021 n. 16777, 21 ottobre 2020 n. 22956, 8 settembre 2016 n. 17765, sez. VI 25 novembre 2015 n. 24112, sez. I 10 luglio 2013 n. 17098, 12 ottobre 2004 n. 20166, 7 giugno 2007 n. 13357), resta preclusa la possibilità di fornire una diversa interpretazione delle norme in esame quale interpretazione costituzionalmente orientata (così Cassazione civ. SS.UU. sentenza n. 35461 del 19 novembre 2021). Né appare dirimente *funditus* il richiamo alle pronunce della stessa Consulta n. 142/1970 e 110/1972, invocate dalla difesa dei fallendi, considerando che:

entrambe queste decisioni sono state emanate prima delle riforme degli anni 2006 e ss., che hanno cambiato il volto della procedura concorsuale fallimentare;



l'art. 147 L.F. così come modificato dal decreto legislativo n. 5/2006, applicabile *ratione temporis* al caso che ci occupa, ha assoggettato l'estensione del fallimento ai soci ad una serie di condizioni, che il testo originario della norma, considerato in quelle occasioni dalla Corte Costituzionale, non prevedeva. Inoltre, è stata esclusa la possibilità che il Tribunale, d'ufficio, ordini l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei soci illimitatamente responsabili, ove non ne sia stata fatta richiesta di fallimento in estensione;

nella sentenza n. 142, specificatamente, la Corte costituzionale ha sì affermato che la sommarietà del processo volto alla verifica dei presupposti di fallibilità non deve significare eliminazione del diritto di difesa, ma non ha affrontato la questione della portata di tale diritto, mentre nel caso che ci occupa è esattamente questo il *punctum dolens* e cioè se i soci illimitatamente responsabili, ove sia stata fatta richiesta di loro fallimento in estensione, possano interloquire o meno sui requisiti di fallibilità della società, quantomeno al fine di evitare il loro fallimento, atteso che la giurisprudenza di legittimità e di merito unanimemente ritiene di no. Tra l'altro la limitazione della difesa secondo il diritto vivente sarebbe sempre operativa a prescindere dal fatto che il fallimento in estensione sia chiesto unitamente al fallimento della società piuttosto che in via autonoma e varrebbe anche in sede di reclamo;

nella sentenza n. 110, invece, la Consulta ha ritenuto per il diritto di difesa dovesse essere garantito anche nella prima fase della procedura fallimentare per dar modo ai soci illimitatamente responsabili di contrastare con l'eventuale ausilio dei difensori la veridicità dell'asserito stato di insolvenza e l'assoggettabilità all'esecuzione fallimentare; ha dichiarato, quindi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 147 comma 1 L.F. nella parte in cui non prevedeva che il tribunale dovesse ordinare la comparizione in camera di consiglio dei soci illimitatamente responsabili nei cui confronti avrebbe prodotto effetto la sentenza che dichiarava il fallimento della società con soci a responsabilità illimitata, affinché detti soci potessero esercitare il diritto di difesa. Anche in questo caso, tuttavia, la decisione non pare risolutiva della problematica sollevata nel caso di specie, atteso che sono venuti meno i poteri officiosi del tribunale e l'istanza di estensione del fallimento deve necessariamente provenire dal curatore fallimentare, da un creditore, dal pubblico ministero o dallo stesso imprenditore fallito. Sicché al momento della dichiarazione di fallimento della Vera Frutta, in mancanza della istanza di uno dei soggetti innanzi, il tribunale non poteva disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei soci illimitatamente responsabili, che sarebbero stati legittimati a partecipare al procedimento per la verifica della fallibilità della società solo ove ne fosse stato richiesto il fallimento in estensione e con le limitazioni del diritto di difesa sostenute dal diritto vivente a cui si è riferito innanzi.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 - RD n. 267/1942 in riferimento agli articoli 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la possibilità dei soci di interloquire anche sui requisiti di fallibilità della società, quantomeno al fine di sottrarsi all'estensione dello stesso nei loro confronti;

sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale;

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

Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite del presente giudizio, al PM in sede e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Matera, nella camera di consiglio del 3 ottobre 2024.

Il Presidente: GRECO

Il Giudice relatore: QUARTARELLA



N. 205

Ordinanza del 10 ottobre 2024 del Tribunale di Brindisi sul ricorso proposto da L. B.; K. H.; F. T. contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri

Straniero – Immigrazione - Sanzioni amministrative – Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all’armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell’immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni - Sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione.

- Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all’utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, art. 1, comma 2-*sexies*, inserito dall’art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15.

TRIBUNALE DI BRINDISI

SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Brindisi, in composizione monocratica, in persona del Giudice, Roberta Marra, ha emesso la seguente ordinanza:

nella causa iscritta al n. R. G., avente ad oggetto «ricorso in opposizione a fermo amministrativo di nave» tra B. L., rappresentato e difeso dagli avv. Dario Belluccio, Francesca Cancellara e Francesco Iacoviello;

nonchè K. H., in qualità di legale rappresentante della Società ... con sede legale in ..., ..., ... proprietario ed armatore della ... di bandiera norvegese e F. T., in qualità di legale rappresentante *pro tempore* della ..., rappresentati e difesi dagli avv. Dario Belluccio e Francesca Cancellara, tutti elettivamente domiciliati presso gli indicati indirizzi di posta elettronica certificata e presso lo studio legale dell’avv. Dario Belluccio, a Bari, in via Quintino Sella n. 5, giusta procure in calce al presente atto; ricorrenti

e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in persona del Ministro *pro tempore* - (C.F. 97532760580), Ministero dell’interno in persona del Ministro *pro tempore* (C.F.: 97149560589); Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto - Guardia costiera di Brindisi, in persona del legale rappresentante in carica (C.F.: 80001820747.); Questura Brindisi - in persona del questore (C.F.: 80003970748); Guardia di finanza - Sezione operativa navale di Brindisi- in persona del legale rappresentante in carica (C.F.:90011020592), rappresentati e difesi per legge dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Lecce, C.F. (ADS80018710758), presso i cui uffici in Lecce - via F. Rubichi n. 39, per legge domiciliario; resistenti

lette le note depositate dalle parti, osserva quanto segue.

Il presente giudizio trae origine dal ricorso in opposizione avverso il provvedimento di fermo amministrativo e affidamento in custodia della nave ... di cui al verbale di contestazione e notifica n. «...» ... del ... e di ogni altro atto consequenziale e/o presupposto. I ricorrenti - capitano, proprietario, armatore, e noleggiatore dell’imbarcazione ... n. ..., battente bandiera norvegese - hanno riferito di aver effettuato il ... quattro operazioni di salvataggio nelle acque del Mar Mediterraneo; che la quarta sarebbe avvenuta in acque internazionali ed in area SAR libica, nel corso della quale, sul luogo dell’avvistamento, la nave avrebbe dovuto fronteggiare un motoscafo intento ad effettuare manovre aggressive e minacciose nei confronti propri e degli stessi migranti che quel motoscafo portava a bordo; ha aggiunto di avere avvertito della situazione tutte le competenti autorità prima di procedere alle operazioni di salvataggio. All’arrivo presso il porto di Brindisi, all’imbarcazione ... è stata applicata dalla Questura di Brindisi, dalla Capitaneria di porto e dalla



Guardia di finanza, la sanzione pecuniaria principale e quella accessoria del fermo amministrativo, ai sensi dagli articoli 1 comma 2-*sexies*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 e 214 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per non avere osservato le indicazioni fornite dalla autorità competente per il coordinamento delle operazioni di soccorso, creando situazioni di pericolo; i ricorrenti, pagata la sanzione pecuniaria inflitta, hanno impugnato il verbale di fermo amministrativo e di affidamento in custodia dell'imbarcazione; ne hanno chiesto la sospensione *inaudita altera parte*, e, nel merito, hanno eccepito il difetto di competenza dell'autorità italiana sull'operazione di soccorso in oggetto, avvenuta in acque internazionali; hanno negato che essa abbia creato una situazione di pericolo «a bordo» della nave, (art. 1, comma 2-*bis*, lett. *f*)); hanno invocato lo «stato di necessità» che avrebbe imposto di portare a termine l'operazione di salvataggio, rilevando altresì la carenza di istruttoria da parte dell'amministrazione prima dell'irrogazione della sanzione; hanno infine evidenziato il possibile contrasto fra la disposizione di diritto interno applicata dall'amministrazione ed il diritto internazionale consuetudinario e convenzionale che impone il salvataggio di vite in mare nonché l'obbligo di tutela della vita umana, sollecitando il Tribunale, per il caso in cui non fosse possibile fornire della disposizione una interpretazione costituzionalmente orientata, a sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione in oggetto.

Costitutesi in giudizio, le amministrazioni resistenti hanno chiesto, nel merito, il rigetto dell'opposizione, rilevando l'applicazione nel caso di specie della Convenzione di Amburgo, che, nel perseguire l'obiettivo della cooperazione internazionale fra le organizzazioni che partecipano alle operazioni di ricerca e soccorso, ha previsto l'adozione di un programma di integrazione dei piani nazionali per la gestione dei flussi migratori; in particolare hanno rilevato che la condotta della nave ..., nell'operazione poi sanzionata, sarebbe stata inottemperante alle indicazioni pervenute dall'Autorità libica competente nel coordinamento delle operazioni di soccorso.

Il verbale di contestazione del fermo amministrativo è stato sospeso con decreto *inaudita altera parte*, provvedimento poi confermato a seguito dell'instaurazione del contraddittorio fra le parti.

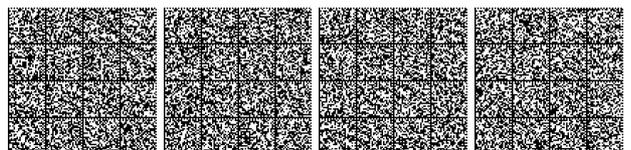
Questo giudice, esaminati gli atti di causa e sentite le parti, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173, come modificato dal decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 15, nella parte in cui prevede che «(...) quando il comandante della nave o l'armatore non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (...), alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione», oltre alla sanzione amministrativa principale del pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000.

La questione di legittimità costituzionale appare rilevante. Nel verbale impugnato, è stata contestata al Comandante della nave «...» la violazione dell'art. 1, comma 2-*sexies* citato, «in quanto non ha rispettato le indicazioni fornite dal competente centro per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si è svolto l'evento. Specificamente è stato ravvisato il mancato rispetto della condizione posta dalla lettera *f*) del menzionato art. 1, comma 2-*bis*, poiché in occasione delle operazioni di soccorso avvenute in acque SAR libiche il ... non rispettava le indicazioni fornite dal competente Centro per il soccorso marittimo, concorrendo nel creare situazioni di pericolo». La ravvisata violazione ha comportato pertanto l'applicazione da parte dell'autorità amministrativa della sanzione pecuniaria, nonché, in via automatica, di quella accessoria del fermo amministrativo.

L'applicazione nel giudizio *a quo* dell'art. 1, comma 2-*sexies*, impedisce infatti a questo giudice di valutare la congruità della sanzione del fermo impugnata dai ricorrenti: prevedendo che all'applicazione della sanzione pecuniaria «segue» automaticamente quella accessoria del fermo, è sottratta al giudicante la possibilità di valutare le circostanze di fatto e di diritto sulla cui base essa è stata applicata, al fine di proporzionarne l'entità.

Né appare d'altro canto percorribile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione richiamata, posto che il tenore letterale della medesima non offre alcun margine interpretativo al giudicante.

Quanto alla non manifesta infondatezza e con specifico riguardo alla previsione della sanzione accessoria del fermo amministrativo, la disposizione appare censurabile in ragione dell'automatismo previsto dal legislatore nella sua applicazione. La sanzione del fermo è prevista, oltre che per quella contestata nel caso in esame (di cui all'art. 1, comma 2-*sexies*) anche per una molteplicità di condotte largamente eterogenee elencate all'art. 1, comma 2-*bis* (a titolo esemplificativo, quella della nave che non abbia operato in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera o che non si sia essere mantenuta conforme agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo (lettera *a*); o ancora quella dell'omessa informazione alle persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità (lettera *b*)).



Alla luce di tale eterogeneità delle fattispecie per le quali è prevista la medesima sanzione del fermo, sembra ancor più necessario che la norma incriminatrice preveda la possibilità per l'autorità giudiziaria investita della questione di graduarne l'applicazione, in ragione delle peculiarità del caso specifico, tanto al fine di salvaguardare i principi di individualizzazione e proporzionalità della pena (1).

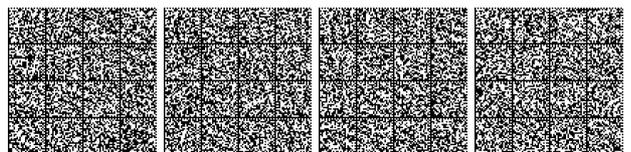
Nel caso di specie, la sanzione accessoria appare, peraltro, maggiormente afflittiva di quella principale, determinando a carico del comandante e dell'armatore della nave una rilevante lesione della propria sfera giuridica; molto più della sanzione pecuniaria, infatti, è il fermo dell'imbarcazione per venti giorni che maggiormente lede l'esercizio del diritto costituzionalmente tutelato e produce un rilevante danno economico al soggetto sanzionato.

L'art. 1, comma 2-*sexies* si pone pertanto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione: il trattamento sanzionatorio comune previsto per situazioni di fatto non omogenee appare infatti contrario al principio di ragionevolezza, la cui osservanza garantisce altresì l'adeguatezza della risposta punitiva ai casi concreti e quindi il carattere «personale» della responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma; al contempo, la determinazione della pena può realizzare la sua finalità rieducativa (art. 27 della Costituzione, terzo comma), nella materia penale come in quella amministrativa afflittiva, secondo i presupposti e i fini assegnati alla sanzione nel sistema costituzionale. Tanto è possibile solo laddove l'articolazione legale del sistema sanzionatorio renda possibile tale adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna, fornendo al giudice, nell'esercizio del suo apprezzamento, appropriati criteri di valutazione (Corte costituzionale n. 50/1980) (2), sul presupposto che «l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità» (Corte costituzionale n. 104 del 1968, richiamata da Corte costituzionale n. 50/1980).

Dubita altresì questo giudice della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies* anche con riguardo ai presupposti previsti per l'applicazione della sanzione accessoria, ovvero l'inottemperanza da parte del comandante della nave alle indicazioni fornite dal competente centro per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si è svolta l'operazione di soccorso. Ferme la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, per le ragioni anzidette, l'art. 1, comma 2-*sexies*, *in parte qua*, appare in contrasto con il principio di determinatezza della fattispecie incrimi-

(1) A partire dalle sentenze n. 67 del 1963 e n. 50 del 1980, l'«individualizzazione» della pena, finalizzata a tenere conto dell'effettiva entità della condotta posta in essere e della proporzionalità della sanzione imposta, costituisce attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale; essi, come è noto, possono analogicamente ritenersi applicabili nel caso di specie, sulla base del principio, affermato in particolare dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo EDU del carattere «sostanzialmente penale» delle «sanzioni amministrative punitive» (si richiamano, sul punto, a partire dalla sentenza Engel dell'8 giugno 1976, caso n. 5100/71, ex plurimis, la sentenza 26 marzo 1982, Adojf c. Austria, par. 30; sentenza 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito, par. 27; sentenza 25 agosto 1987, Lutz c. Germania, par. 54; sentenza 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania, par. 50; 22 febbraio 1996, Putz v. Austria, par. 31; 21 ottobre 1997, Pierre-Bloch c. Francia, par. 54; sentenza 24 settembre 1997, Garyfallou AEBE c. Grecia, par. 32. Con riguardo alle sanzioni irrogate dalle Amministrazioni «italiane», vanno ricordate le sentenze: 27 settembre 2011, caso n. 43509/08, ... c. Italia; 4 marzo 2014, casi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, ... et Autres c. Italie; tutte hanno ribadito che la qualificazione attribuita alla sanzione dal legislatore di uno degli stati membri non è sufficiente ad escluderla dall'ambito di applicazione delle garanzie predisposte dalla CEDU per le sanzioni penali, potendo essa rientrarvi in virtù di uno degli ulteriori due criteri individuati nella natura della sanzione - alla luce della sua funzione punitiva-deterrente - o nella sua severità, ovvero la gravità del sacrificio che essa impone al suo destinatario).

(2) La giurisprudenza costituzionale, come è noto, è costante nell'affermare che la previsione di una sanzione accessoria comporta la violazione dell'art. 3 della Costituzione tutte le volte in cui la sua applicazione sia imposta in via automatica, impedendo così il rispetto del principio della necessaria proporzionalità della sanzione amministrativa all'illecito commesso, precludendo così al giudice in sede di impugnazione, di valutarne la congruità, apprezzando le conseguenze della sua inflizione nel caso specifico. Il riferimento è a Corte costituzionale n. 246/2022, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'art. 213, comma 8, del decreto legislativo n. 285 del 1992, come modificato dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 113 del 2018, introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 132 del 2018, nella parte in cui dispone che «si applica», anziché «può essere applicata», la sanzione accessoria della revoca della patente per il custode di veicolo sequestrato che circoli abusivamente con il veicolo stesso o consenta che altri vi circolino abusivamente; n. 99/2020 che per le medesime ragioni ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lett. a), della legge n. 94 del 2009 e come modificato dall'art. 19, comma 2, lett. a) e b), della legge n. 120 del 2010 e dall'art. 8, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 59 del 2011, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» - invece che «può provvedere» - alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione, ai sensi del decreto legislativo n. 159 del 2011; la n. 24/2020 - che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 120, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lett. a), della legge n. 94 del 2009, e come modificato dall'art. 19, comma 2, lett. a) e b), della legge n. 120 del 2010, in materia di applicazione della sanzione della revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale. O ancora la sentenza n. 88/2019, con riguardo all'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo n. 285 del 1992, nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-bis (Omicidio stradale) e 590-bis (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) c.p., il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis c.p.); o la sentenza n. 22/2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, l'art. 216, ultimo comma, della legge fallimentare (r.d. n. 267 del 1942), nella parte in cui dispone «la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa per la durata di dieci anni l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità per la stessa durata ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa», anziché: «la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa fino a dieci anni»).



natrice, corollario del principio di legalità (art. 25 della Costituzione), nella misura in cui, nel descrivere la condotta suscettibile di sanzione amministrativa, richiama per *relationem* l'ordine impartito dall'autorità incaricata di coordinare le operazioni di soccorso.

Il riferimento è al sistema di coordinamento del soccorso in mare previsto dalla Convenzione internazionale di Amburgo sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979 (Convenzione SAR, ratificata dall'Italia, con legge 3 aprile 1989, n. 147), la quale mira a «...garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare ... senza distinzioni relative alla nazionalità o allo *status* di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata» (Capitolo 2.1.10) ed a « (...) fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in un luogo sicuro». (Capitolo 1.3.2). La Convenzione ha istituito un sistema di coordinamento delle attività di ricerca e di soccorso in mare, distribuendo fra i vari Paesi aderenti una competenza per così dire turnaria nelle operazioni di soccorso, mediante l'esercizio delle rispettive prerogative quali soggetti di diritto internazionale (art. 11 della Costituzione). E tuttavia, il sistema sanzionatorio previsto dalla disposizione in esame nei confronti dell'imbarcazione approdata sul territorio nazionale, si traduce nel rinvio in bianco all'ordine impartito da tale autorità, diversa da quella italiana, competente secondo il sistema SAR (3), ancorchè esso non sia stato formalizzato in un atto amministrativo (nel caso di specie l'amministrazione ha fondato l'emissione del verbale di contestazione su una comunicazione via e-mail ricevuta dalla *Libyan Coast Guard*); quell'ordine, condizionato dalla contingenza del caso singolo di volta in volta occorso, difetta del tutto del requisito della prevedibilità, proprio della legge, invece generale e astratta, impedendo di verificarne la conformità ai limiti di legge e costituzionali vigenti nell'ordinamento nazionale.

È noto che il principio di determinatezza impone che ogni disposizione legislativa descriva tassativamente in tutti i suoi elementi costitutivi la condotta criminosa, spettando pertanto al giudice investito della questione indagare, volta per volta, se la legge dello Stato che rinvii a un provvedimento della pubblica autorità abbia a monte determinato «con sufficiente specificazione» le condizioni e l'ambito di applicazione del provvedimento se esso sia stato poi emesso nell'esercizio di un potere-dovere previsto dalla legge e (principio in particolare espresso dalla Corte in materia di art. 650 del codice di procedura civile: *ex multis*, Corte costituzionale 58 del 1975, come già n. 26 del 1966, e n. 61 del 1969, n. 168 del 1971 e n. 11 del 1977). Ebbene, non sembra che nel caso dell'art. 1, comma 2-*sexies*, in esame, la «materialità della contravvenzione sia stata descritta in tutti i suoi elementi costitutivi», atteso che la descrizione della condotta sanzionata è affidata al rinvio in bianco alle determinazioni di altra autorità, senza alcuna indicazione dei criteri di offensività e punibilità rilevanti ed al fine perseguito da quelle prescrizioni poi disattese.

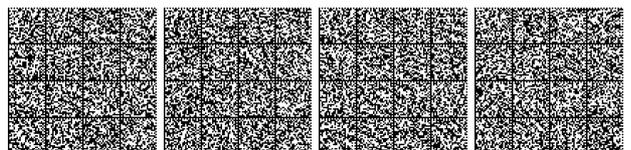
La disposizione in esame appare infine in contrasto con gli articoli 10 e 117 della Costituzione, nella misura in cui, riconoscendo la valida esistenza di una «zona SAR» libica e la legittimità degli ordini impartiti da quell'autorità nelle operazioni di soccorso, contrasta con obblighi imposti all'Italia dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale.

Ferma restando la discrezionalità legislativa esercitata con l'adesione dello Stato italiano al sistema di coordinamento nelle operazioni di soccorso, delineato dalla Convenzione di Amburgo, espressione del potere di indirizzo in materia di politica estera, nel caso di specie, l'applicazione della disposizione censurata imporrebbe a questo giudice di assumere che lo Stato libico costituisca un «porto sicuro», secondo l'accezione fornita, fra le altre, dalla stessa Convenzione di Amburgo, a seguito della sottoscrizione da parte degli stati aderenti della Risoluzione MSC.167(78) del 2004, con l'obbligo di «... fornire un luogo sicuro o di assicurare che tale luogo venga fornito...» (§2.5) ai naufraghi e ai sopravvissuti soccorsi.

Ebbene, tale assunto sembra essere invero smentito da numerosi elementi di fatto (4), richiamati peraltro dalla giurisprudenza nazionale (Cass. n. 4557/2024), che, valorizzando la mancata ratifica da parte di quel Paese della Convenzione di Ginevra e l'ineffettività del sistema di accoglienza libico per le «condizioni inumane e degradanti presenti nei centri di detenzione per i migranti», ha escluso la sicurezza dell'approdo dei migranti in Libia, all'esito di un giudizio penale conclusosi con la condanna in via definitiva del comandante di un'imbarcazione battente bandiera italiana.

(3) La Convenzione, al punto 3.1.9, oggetto di un emendamento introdotto nel 2004, prevede che «la Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione marittima internazionale (Imo). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile».

(4) Vale richiamare, a titolo esemplificativo, la posizione espressa dall'Alto commissariato ONU per i rifugiati sin dal 2019, allorchè è stata espressa preoccupazione per l'elevatissimo numero di migranti intercettati dalla Guardia costiera libica e riportati in Libia nel periodo compreso fra gennaio e novembre 2019; la situazione sembra essere invariata, alla luce della relazione della Commissione indipendente ONU sui diritti umani chiusa nel maggio del 2023 e consegnata ai vertici ONU il 21 luglio 2023, in cui si conclude per l'esistenza di «ragionevoli motivi per ritenere che il personale di alto livello della Guardia costiera libica, dell'Apparato di supporto alla stabilità e della direzione per la lotta alla migrazione illegale sia colluso con trafficanti e contrabbandieri, che sarebbero collegati a gruppi di miliziani, nel contesto dell'intercettazione e della privazione della libertà dei migranti», e quindi affermando l'esistenza di un intero sistema criminale dedito alla «... Tratta, la riduzione in schiavitù, il lavoro forzato, la detenzione, l'estorsione e il contrabbando di esseri umani hanno generato entrate significative per individui, gruppi e istituzioni statali». Analoga la posizione espressa dall'OIM, Organizzazione internazionale per le migrazioni, e dall'UNHCR, Agenzia ONU per i rifugiati.



L'osservanza dell'ordine impartito dall'autorità libica, sul presupposto della sicurezza dei suoi porti, e l'applicazione dell'art. 1, comma 2-sexies, potrebbe comportare la violazione di obblighi imposti dal diritto internazionale consuetudinario — quanto al divieto di respingimento dei migranti e della tortura — e convenzionale, al cui rispetto l'ordinamento nazionale si è vincolato, con la conseguente limitazione della sua sovranità, allo scopo di assicurare «la pace e la giustizia fra le Nazioni» (art. 11 della Costituzione e art. 117, I comma, della Costituzione). Il riferimento è al principio del *non-refoulement*, richiamato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, secondo cui «Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche» (5). Si richiama inoltre la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare (nota come Convenzione SOLAS, cui l'Italia ha aderito con la legge 23 maggio 1980, n. 313), nella sua nuova versione del 1974, che, al Capitolo V, dedicato alla sicurezza nella navigazione, impone agli Stati firmatari l'obbligo di «accertarsi che tutte le necessarie disposizioni siano prese per la sorveglianza delle coste e per il salvataggio delle persone in pericolo lungo le loro coste» (regola n. 15). Il medesimo divieto di espulsioni collettive è d'altra parte sancito dall'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione) — in cui è precisato che «nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti» - nonché dall'art. 4 del Quarto protocollo allegato alla Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell'Uomo.

Tanto premesso, il Tribunale di Brindisi, in composizione monocratica.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-sexies del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173, come modificato dal decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 15, in riferimento agli articoli 3, 11, 25, 27 e 117 della Costituzione, nella parte in cui, dopo aver inflitto la sanzione principale del pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000 nei confronti di chi non si «uniforma alle indicazioni» fornite dalla «competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni», prevede che «alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione»;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio;

dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria al pubblico ministero, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Brindisi, 10 ottobre 2024

Il Giudice: MARRA

24C00247

(5) Obbligo ribadito nel rapporto «Rescue at Sea: A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees», elaborato nel 2006 dall'IMO e dall'UNHCR e sottoposto ad aggiornamento nel 2015, in cui è stato evidenziato l'obbligo per il comandante della nave che compie l'intervento di soccorso di tutelare adeguatamente i richiedenti asilo, verificando la loro presenza a bordo, comunicandola all'UNCHR ed effettuando lo sbarco unicamente laddove sia possibile garantire loro adeguata protezione.



N. 206

*Ordinanza del 16 settembre 2024 della Corte di cassazione nel procedimento civile
promosso dall'Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS contro Angelo Schender*

Previdenza – Pensioni – Sistema di calcolo dei trattamenti pensionistici obbligatori e requisiti di accesso – Mancata previsione della corresponsione dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, in presenza dei requisiti contributivi e reddituali previsti, che sia calcolato interamente con il sistema cosiddetto contributivo.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 16, in combinato disposto con l'art. 1, comma 3, della legge 12 giugno 1984, n. 222 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi sigg.ri Magistrati:

- dott. Umberto Berrino, Presidente
dott. Gabriella Marchese, consigliere;
dott. Luigi Cavallaro, consigliere;
dott. Attilio Franco Orio, consigliere;
dott. Luca Solaini - rel. consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 6882-2019 proposto da I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Lidia Carcavallo, Antonella Patteri, Luigi Caliuolo, Sergio Preden; ricorrente;

Contro Schender Angelo, elettivamente domiciliato presso l'indirizzo PEC dell'avvocato Luca Montemaggi, che lo rappresenta e difende; controricorrente;

Avverso la sentenza n. 857/2018 della Corte d'Appello di Firenze, depositata il 18 dicembre 2018 R.G.N. 988/2017;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 9 luglio 2024 dal consigliere dott. Luca Solaini;

Udito il pubblico ministero in persona del sostituto Procuratore Generale dott. Paola Filippi, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

Udito l'avvocato Sergio Preden.

R.G. 6882/19.

Rilevato che:

1. Con sentenza del 18 dicembre 2018 n. 857, la Corte d'appello di Firenze accoglieva il gravame proposto da Schender Angelo, avverso la sentenza del Tribunale di Grosseto che aveva respinto la domanda proposta da quest'ultimo nei confronti dell'INPS, volta a richiedere l'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, *ex lege* n. 222/84, in luogo del minor importo effettivamente liquidatogli.

2. Il tribunale respingeva la domanda, in quanto l'assegno era stato liquidato esclusivamente con il sistema contributivo (essendo stati i contributi integralmente versati dopo il 31 dicembre 1995), per cui il diritto all'integrazione non spettava, ai sensi dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335/95.

3. La Corte d'appello, da parte sua, a sostegno dei propri assunti di accoglimento del gravame di Schender Angelo, ha distinto, da una parte, quello che è il sistema del calcolo contributivo delle prestazioni pensionistiche che rappresenta un criterio di quantificazione di tali prestazioni che valorizza tendenzialmente la contribuzione effettivamente versata in luogo del vecchio criterio della retribuzione pensionabile, mentre dall'altra, ha ritenuto che l'integrazione al minimo sia un istituto non correlabile con uno specifico sistema di calcolo dei contributi e che consiste in un beneficio aggiuntivo che opera sull'ammontare della pensione, come quantificata secondo i criteri di calcolo applicabili, tempo per tempo, in relazione a ciascuna tipologia di provvidenza. Secondo la Corte d'appello, l'art. 1, comma 3, della legge n. 222/84, che prevede l'integrazione al minimo dell'assegno, non opera alcuna distinzione tra le modalità della prestazione pensio-



nistica; pertanto, la permanenza dell'istituto dell'integrazione al minimo dell'assegno rappresenterebbe l'unica lettura costituzionalmente adeguata della disciplina d'interesse, ove si abbia riguardo, da un lato, alla specificità dell'assegno e, dall'altro, alla sua natura di prestazione previdenziale, come tale necessariamente qualificata dal connotato dell'adeguatezza rispetto alle esigenze di vita dei lavoratori beneficiari e che rimanda al precetto dell'art. 38, secondo comma Cost., anche per evitare importi irrisori, rispetto alle anzianità assicurative più basse.

4. Avverso la sentenza della Corte d'appello, l'INPS ricorre per cassazione, sulla base di un motivo, illustrato da memoria, mentre Schender Angelo resiste con controricorso.

5. Con il motivo di ricorso, l'INPS deduce il vizio di violazione di legge, in particolare, dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995, in relazione all'art. 360 primo comma n. 3 c.p.c., perché erroneamente, la Corte d'appello ha dichiarato il diritto all'integrazione al trattamento minimo dell'assegno ordinario di invalidità, riconosciuto ai sensi dell'art. 1 della legge n. 222/84, nonostante lo stesso sia calcolato con metodo contributivo, quindi in violazione della norma di cui in rubrica, che esclude l'integrazione al minimo per le pensioni liquidate esclusivamente con il metodo contributivo.

Considerato che:

6. Così riassunta la vicenda processuale, nel merito i fatti di causa non sono in contestazione: infatti è pacifico che Schender Angelo sia titolare di assegno ordinario di invalidità corrispostogli dall'INPS, ex art. 1 della legge n. 222/84 e che il requisito contributivo della prestazione sia stato maturato per l'intero dopo il 31 dicembre 1995 (il versamento del primo contributo nella posizione previdenziale dello Schender risale, come accertato dalla Corte d'appello, al 1° gennaio 1999) e neppure vi è stata questione in ordine alla circostanza che sussistano in capo alla parte privata, sia il requisito sanitario che quello reddituale per l'integrazione al minimo (come previsti dal comma 4 dell'art. 1 della legge n. 222/84) per il periodo in contestazione.

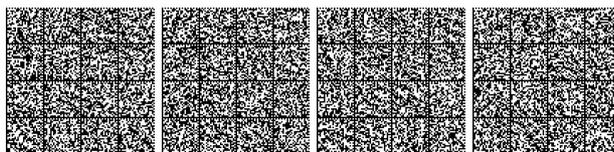
7. Ciò posto in fatto, vanno in sintesi richiamate le disposizioni vigenti in materia di assegno ordinario di invalidità e di sua integrazione al minimo.

8. La disciplina relativa all'assegno ordinario di invalidità è quella contenuta nell'art. 1 della legge n. 222 del 1984 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile), il cui comma 1 prevede il diritto all'assegno ordinario di invalidità in favore dell'assicurato «la cui capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo», mentre il comma 3 della stessa norma dispone che la prestazione sia calcolata «secondo le norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti, ovvero nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi» e che «qualora l'assegno risulti inferiore al trattamento minimo delle singole gestioni, è integrato, nel limite massimo del trattamento minimo, di un importo a carico del fondo sociale, pari a quello della pensione sociale di cui all'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 e successive modificazioni e integrazioni», salva l'esistenza di redditi ostativi (nella specie, la Corte del merito ha accertato che sussistono i presupposti reddituali per l'integrazione al minimo, *cf.* p. 2 della sentenza impugnata).

9. D'altra parte, l'art. 1 della legge n. 335 del 1995 sulla «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare» ha modificato il criterio di calcolo delle prestazioni pensionistiche, prevedendo: 1) la conservazione del sistema retributivo per i lavoratori che alla data del 31 dicembre 1995 potessero vantare un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni; 2) la introduzione di un sistema *pro quota*, retributivo e contributivo, per coloro che, alla stessa data avessero un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni (per essi, a norma del comma 12 dell'art. 1 della legge n. 335 cit., «la pensione è determinata dalla somma: *a*) della quota di pensione corrispondente alle anzianità acquisite anteriormente al 31 dicembre 1995 calcolata, con riferimento alla data di decorrenza della pensione, secondo il sistema retributivo previsto dalla normativa vigente precedentemente alla predetta data; *b*) della quota di pensione corrispondente al trattamento pensionistico relativo alle ulteriori anzianità contributive calcolato secondo il sistema contributivo»); 3) il calcolo integralmente contributivo delle prestazioni liquidate sulla base di contributi versati solo dopo il 31 dicembre 1995.

10. L'assetto è stato ulteriormente modificato (ma è circostanza estranea alla presente controversia) dall'art. 24 del decreto-legge n. 201/11 (convertito con legge n. 214 del 2011), secondo cui «a decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo».

11. È, infine, il comma 16 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995 a disporre che «alle pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo non si applicano le disposizioni sull'integrazione al minimo».



12. Secondo la tesi dell'INPS, espressa nel ricorso, l'applicabilità del divieto di integrazione al minimo, di cui all'art. 1, comma 16 della legge n. 335/95, discenderebbe dalla natura previdenziale della prestazione e più specificamente dal testo del comma 3 dell'art. 1 della legge n. 222/84, che prevede che l'assegno sia calcolato «secondo le norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti ovvero nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi» assunto che è stato, inoltre, condiviso nei gradi di merito.

13. Secondo quanto affermato dal difensore dell'Istituto previdenziale in udienza, poiché ai sensi dell'art. 1, comma 10, della legge n. 222/84, al compimento dell'età pensionabile per la vecchiaia, l'assegno di invalidità viene trasformato d'ufficio in pensione di vecchiaia (purché sussistano i relativi requisiti di assicurazione e contribuzione), riconoscere l'integrabilità al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, condurrebbe all'effetto paradossale che tale integrazione si perderebbe, comunque, al momento della trasformazione del predetto assegno in pensione, visto che è chiaro il disposto normativo (art. 1, comma 16, della legge n. 335/95, citata), secondo cui alle pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo, non si applicano le disposizioni sull'integrazione al minimo; altrimenti vi sarebbe una evidente elusione del divieto di integrazione, previsto per le prestazioni liquidate secondo il sistema interamente contributivo, dal ripetuto comma sedicesimo dell'art. 1 della legge n. 335 citata.

14. Secondo l'INPS, pertanto, il disposto dell'art. 1, comma 16, cit. risulta aver implicitamente abrogato quello del comma 3° dell'art. 1 della legge n. 222 del 1984, in tema di integrazione al minimo, alla luce del richiamo, contenuto nel medesimo comma 3° dell'art. 1 della legge n. 222 cit. al sistema di calcolo secondo le norme in vigore nelle varie gestioni e, quindi, nella specie, al sistema di calcolo contributivo.

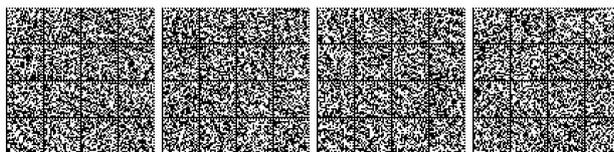
15. Ad avviso dell'Istituto previdenziale, l'osservazione della Corte territoriale, secondo cui quella fornita in sentenza – sulla necessaria integrabilità al minimo dell'assegno ordinario di invalidità – sarebbe l'unica interpretazione costituzionalmente orientata possibile delle norme in discorso, in effetti costituisce un assunto non fondato, in quanto la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla Corte del merito si riferisce al sistema previdenziale anteriore alla riforma del 1995, mentre le pronunce successive avrebbero tenuto precipuamente conto delle esigenze finanziarie del sistema, da tutelare al pari delle esigenze previdenziali.

16. In particolare, l'Istituto previdenziale, attraverso la giurisprudenza costituzionale richiamata alle pp. 9-10 del ricorso (l'Istituto richiama, a supporto delle proprie affermazioni, in particolare, Corte Cost. n. 240/94, sul trattamento al minimo, in caso di cumulo di due trattamenti pensionistici che è stata citata, in senso opposto, anche dalla Corte d'appello e Corte Cost. n. 119/97, sulla pensione minima riconosciuta ai geometri iscritti alla Cassa professionale a prescindere dalla contribuzione versata e dalla situazione reddituale), ha inteso corroborare l'assunto che spetta al legislatore determinare, in adesione ai principi costituzionali e tenendo, quindi, anche conto delle risorse finanziarie disponibili, l'ampiezza e le modalità dell'intervento solidaristico, che può correlare l'attribuzione e l'ammontare dell'integrazione della pensione contributiva agli altri redditi del pensionato e della sua famiglia; infatti, una volta assicurato un livello minimo di protezione e nel rispetto del principio di ragionevolezza, il legislatore potrebbe discrezionalmente configurare un diritto alla pensione minima più o meno favorevole e generalizzato.

17. D'altra parte, l'INPS ritiene che non potrebbe sostenersi che l'importo dell'assegno *de quo* «a calcolo» (quindi, non integrato al minimo), non, assicuri la tutela minima costituzionalmente garantita, in quanto l'adeguatezza della tutela va valutata alla luce del sistema nel suo complesso e, quindi, in relazione alla sommatoria delle varie erogazioni dallo stesso previste che il beneficiario in ipotesi percepisca assegno sociale, prestazioni a sostegno del reddito, della famiglia, degli invalidi civili, ecc.) e non all'ammontare della singola prestazione previdenziale (alle pp. 8-9 del ricorso l'INPS riporta alcuni brani del ricorso introduttivo del pensionato, secondo cui lo Schender percepirebbe sia un reddito da lavoro – come da busta paga in atti – che un assegno di invalidità civile, *ex lege* n. 118 del 1971): ciò confermerebbe, ad avviso dell'Istituto previdenziale, che l'eventuale inadeguatezza in sé della prestazione in oggetto, non sarebbe dirimente ai fini della decisione, in quanto all'inapplicabilità dell'integrazione al trattamento minimo, il sistema accompagna altre tutele specifiche.

18. Schender Angelo, da parte sua, ha portato avanti l'assunto che l'assegno ordinario di invalidità non debba essere qualificato come un trattamento pensionistico a cui applicare il disposto dell'art. 1 comma 16 della legge n. 335 del 1995 ma tale assegno avrebbe, invece, natura assistenziale che implica l'esclusione del meccanismo dell'integrazione al minimo, in quanto tale assegno ordinario di invalidità non è liquidato su base contributiva e, quindi, l'esclusione del meccanismo dell'integrazione al minimo (allorquando liquidato integralmente con il sistema contributivo) di cui al predetto articolo 1 comma 16 non sarebbe applicabile al caso di specie (*cf.* controdeduzioni alle pp. 6-7).

19. Il pensionato, in sede di controricorso, ha insistito quindi sul fatto che l'assegno ordinario di invalidità non costituisce, per l'appunto, un trattamento pensionistico, alla luce della sua sostanziale temporaneità e visto che diventa definitivo solo dopo tre riconoscimenti consecutivi e se non viene trasformato in pensione di vecchiaia al raggiun-



gimento dell'età e in presenza dei relativi requisiti di assicurazione e contribuzione, non è reversibile, collocandosi, pertanto, al di fuori del perimetro delle pensioni (non valendo pertanto, la preclusione normativa relativa al trattamento al minimo).

20. Il PG, da parte sua, ha rassegnato conclusioni scritte nel senso dell'accoglimento del ricorso dell'INPS, in ragione del divieto di integrazione al minimo delle pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo.

21. La Corte d'appello, invece, come già anticipato, ha ritenuto che non vi fosse alcuna alterità necessaria tra integrazione al minimo e sistema contributivo, per cui la sopravvivenza, a fronte delle diverse riforme del sistema previdenziale, del disposto dell'art. 1, comma 3, della legge n. 222/84, in un testo che non opera alcuna distinzione tra le modalità di determinazione della prestazione a calcolo, deve leggersi nel senso della perdurante vigenza di quel testo.

22. Secondo la Corte del merito, non può trascurarsi come il diritto all'assegno sorga in presenza di una qualificata deprivazione delle capacità di lavoro dell'assicurato a fronte di un requisito contributivo anche modesto (almeno cinque anni di contributi, di cui tre nel quinquennio antecedente la presentazione della domanda); pertanto, ad avviso della stessa Corte, è ben possibile anzi del tutto probabile, per le prestazioni liquidate in relazione alle anzianità assicurative più basse, che l'importo a calcolo del beneficio, particolarmente se quantificato integralmente con il sistema contributivo, sia del tutto irrisorio (e nel caso in esame, la Corte d'appello ha accertato che l'importo dell'assegno determinato a calcolo, ammontava a meno di € 90,00 mensili).

23. La Corte d'appello ha, pertanto, concluso che la previsione dell'integrabilità dell'assegno ordinario di invalidità (comunque calcolato) vale proprio ad assicurare il rispetto del canone costituzionale di adeguatezza a fronte di una prestazione che per la natura della sua fattispecie costitutiva, potrebbe altrimenti determinare l'attribuzione ai lavoratori beneficiari di somme del tutto inadeguate alle loro esigenze di vita, quando non meramente simboliche.

24. Ciò ha fatto affidandosi ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 16, legge n. 335/95.

25. Tanto premesso, ritiene, invece, questa Corte di legittimità non sperimentabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, rimanendo il vincolo letterale del disposto normativo (riferito all'art. 1, comma 16, della legge n. 335/95), un argomento insuperabile, pena la sostanziale disapplicazione, *ope iudicis*, della disposizione scrutinata: il tenore del disposto normativo e l'impossibilità di interpretare oltre il dato testuale non consentono la risoluzione della controversia per il tramite dell'interpretazione conforme al parametro costituzionale invocato (cioè, all'art. 38 Cost.).

26. Ad avviso del Collegio, si può conseguire l'eliminazione di tale esclusione o limitazione del divieto di integrazione al minimo, per il caso di specie, solo grazie ad una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale; deve quindi escludersi che ad essa possa pervenirsi per via di interpretazione c.d. conforme o, come detto, costituzionalmente orientata; infatti, al riguardo, va ribadito che un'interpretazione costituzionalmente orientata presuppone che al dato testuale della disposizione di legge possano annettersi più significati normativi, di cui uno conforme a Costituzione (così da ult. Cass. n. 7249 del 2023), mentre qui, all'evidenza, non v'è che un solo significato possibile, costituito dalla esclusione operata dall'art. 1, comma 16, della legge n. 335/95, dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità che sia calcolato esclusivamente con il metodo esclusivamente contributivo.

27. Si aggiunga, in sintonia con la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, che il «tenore letterale della disposizione» assolve il giudice rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme (da ultimo, sentenze n. 202, n. 178, n. 104 del 2023, ed *ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, n. 32 del 2020) ed esclude la possibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata alla luce della chiara formulazione della disposizione censurata che esclude la possibilità di integrare al minimo l'assegno ordinario di invalidità, calcolato interamente con il sistema cd. contributivo.

28. Escluso per quanto fin qui detto il ricorso all'interpretazione costituzionalmente orientata, ritiene questa Corte di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, legge n. 222/84, per contrarietà con gli articoli 3 e 38, comma 2 Cost.

Sulla rilevanza della questione.

29. In riferimento all'ammissibilità delle questioni dibattute, è nota la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui, anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di legittimità costituzionale e di una più efficace garanzia dell'esercizio dello scrutinio di conformità della legislazione a Costituzione (sentenze n. 160 del 2023, n. 59 del 2021 e n. 77 del 2018), è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (*ex plurimis*, sentenze n. 164 del 2023, n. 247 e n. 215 del 2021).



30. La soluzione della questione dell'integrabilità al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, calcolato esclusivamente con il sistema contributivo, è senz'altro rilevante per la decisione della fattispecie *a quo*, nella quale il soggetto chiede proprio il riconoscimento di tale trattamento aggiuntivo, per evitare di percepire importi sostanzialmente irrisori, non idonei a garantire «i mezzi adeguati», per le proprie esigenze di vita, ai sensi dell'art. 38, comma 2, Cost.

31. Tuttavia, la possibilità per lo Schender di fruire di tale trattamento è preclusa dalla circostanza che lo stesso percepisce l'assegno ordinario di invalidità calcolato esclusivamente con il sistema contributivo (in quanto i contributi versati sono tutti successivi al 31 dicembre 1995, in particolare, dal 1° gennaio 1999, *cf.* p. 2 della sentenza impugnata): aderendo alla tesi propugnata dall'INPS, il pensionato non avrebbe diritto a fruire del trattamento di integrazione al minimo e dovrebbe accogliersi il ricorso, con eventuale decisione nel merito, nel senso del rigetto della domanda iniziale del lavoratore; mentre, se si dichiarasse illegittimo l'art. 1, comma 16, della legge n. 335/95, nella parte in cui non consente di fruire del trattamento minimo, ex art. 1, comma 3, della legge n. 222/84, per chi percepisce l'assegno ordinario di invalidità calcolato interamente con il sistema cd. contributivo, allora il ricorso principale dell'Istituto previdenziale andrebbe respinto.

32. Tanto chiarito, diversamente da quanto afferma la difesa del controricorrente, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte di cassazione, l'assegno ordinario di invalidità ha natura di trattamento pensionistico (così Cass. numeri 5544 e 8239 del 2010, 9808 del 2012 e 8634 del 2014 e da ultimo n. 24751/23).

33. Ne segue che l'assegno ordinario d'invalidità è attratto all'orbita applicativa dell'art. 1, comma 16, legge n. 335/95 nel suo riferimento alle «pensioni». Conferma si trae del resto dall'art. 1, comma 14, legge n. 335/95 che iscrive l'assegno di invalidità al regime contributivo proprio delle pensioni, in tal modo, il legislatore manifesta l'intenzione di estendere a tale assegno l'intero regime contributivo delle pensioni di vecchiaia di cui all'art. 1, comma 19, legge n. 335.

34. In secondo luogo, neppure ha fondamento la tesi del controricorrente, secondo cui non si dovrebbe applicare, alla presente vicenda, l'art. 1, comma 16, della legge n. 335/95, perché su di esso prevarrebbe l'art. 1, comma 3, della legge n. 222/84. Tanto potrebbe sostenersi solo riconoscendo a tale ultima norma il rango di norma speciale.

35. Ritiene però il Collegio che l'art. 1, comma 3, citata non costituisce normativa speciale rispetto alla norma generale di cui all'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995. Infatti, è univoca la volontà del Legislatore del 1995 di eliminare del tutto l'integrazione al minimo, in linea generale, per tutti i trattamenti pensionistici liquidati con il sistema contributivo, quindi anche per l'assegno ordinario di invalidità: infatti, il chiaro tenore letterale dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 citata dalla formulazione onnicomprensiva e la stessa *ratio legis* impediscono di ritenere l'ultrattività della disposizione dell'art. 1, comma 3, della legge n. 222/84, come sostiene, invece, la Corte d'appello di Firenze e come adombra la stessa parte ricorrente.

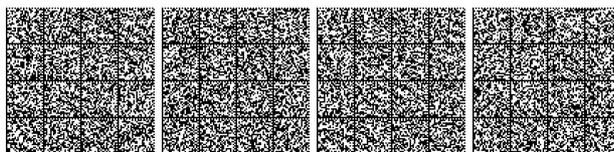
36. Sulla base di quanto precede, permane la rilevanza della questione, avendo la Corte territoriale accertato – come già detto al punto 6 – la sussistenza sia del requisito sanitario che di quello reddituale ed avendo la stessa Corte del merito verificato che le ulteriori provvidenze fruite dal controricorrente (*cf.* punto 17), non portano comunque al superamento del limite reddituale previsto, al fine di escludere il diritto all'integrazione al minimo.

Sulla non manifesta infondatezza della questione.

37. Sulla scorta di quanto sopra, è d'uopo esaminare se la mancanza dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, possa generare un contrasto, in primo luogo, con il parametro di cui all'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza ovvero di razionalità-equità e, in secondo luogo, con il parametro di cui all'art. 38, comma 2 Cost., in quanto la prestazione pensionistica riconosciuta dallo Stato deve essere adeguata non solo al «minimo vitale» ma anche alle esigenze di vita dei lavoratori, «in considerazione del contributo di benessere offerto alla collettività oltreché delle contribuzioni previdenziali prestate» (così Corte Cost. n. 31/86).

38. Va premesso, in via generale, che la tutela previdenziale, per potersi realizzare deve poter contare su quel valore fondamentale della convivenza sociale, descritto nell'art. 2 Cost. che è la solidarietà, ma deve anche avere il carattere della effettività, come esplicitamente enunciato dall'art. 3 comma 2 Cost., che si occupa dell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori anche all'organizzazione economica e sociale del paese, mentre l'art. 4, comma 1 Cost. garantisce le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro.

39. D'altra parte, secondo la concezione condivisa dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte Cost. n. 31/86), il precetto di cui all'art. 38, comma 2 Cost. è espressione del principio di solidarietà e criterio attuativo delle istanze di parità sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.) che del primo sono connaturata implicazione.



40. Ciò premesso, va detto che l'integrazione al minimo della prestazione previdenziale in generale e dell'assegno ordinario di invalidità in particolare, ha la funzione di garantire che la pensione abbia un importo minimo, quando dal calcolo in base ai contributi accreditati al lavoratore risulti un importo inferiore a un minimo ritenuto necessario ad assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita, giusta il precetto dell'art. 38, secondo comma Cost.

41. Secondo la Corte costituzionale, tale funzione che qualifica, come detto, l'integrazione al minimo come istituto previdenziale, si fonda non solo sul principio mutualistico-assicurativo, ma anche sul principio di solidarietà (Corte Cost. n. 240/94). Il Giudice delle leggi ha avuto diverse occasioni in passato di richiamare la genesi e l'evoluzione dell'istituto della prestazione pensionistica minima dei lavoratori, allo scopo di inquadrarne la natura nell'ambito dell'art. 38 Cost. (Corte Cost. n. 31/86). Tale trattamento è stato riguardato sotto un profilo oggettivo, quale garanzia, cioè, a che la prestazione pensionistica abbia comunque un determinato livello minimo (Corte Cost. n. 184/88).

42. Con riguardo, quindi, all'art. 3 Cost., va detto che si ritiene irragionevole e discriminatorio distinguere tra calcolo retributivo e contributivo dell'assegno ordinario di invalidità, consentendosi il predetto trattamento minimo solo rispetto alla prima modalità di calcolo dell'assegno.

43. Qualunque sia il sistema – contributivo o retributivo – adottato per fondare l'*an* e il *quantum* del trattamento pensionistico, resta immutata l'unitaria esigenza espressa dall'art. 38, comma 2 Cost., ovvero quella di garantire al pensionato adeguate esigenze di vita. Ove tale bisogno previdenziale sussista poiché – qualunque sia il sistema di calcolo adottato – il trattamento pensionistico raggiunto – o col metodo contributivo o con quello retributivo – sia inferiore a un minimo predeterminato dal legislatore come soglia al di sotto della quale non sono assicurate dalla prestazione previdenziale adeguate esigenze di vita, la necessità dell'integrazione al minimo è ineliminabile, a meno di non voler ridurre oltre misura la soddisfazione delle esigenze di vita del lavoratore, cioè, di chi ha contribuito, in qualche modo, al benessere della collettività. Non sarebbe ragionevole, e anzi si direbbe discriminatoria, la scelta di penalizzare il pensionato attratto al sistema contributivo rispetto ad un bisogno che è sempre lo stesso a prescindere dal modo di calcolo della prestazione pensionistica che sia risultata comunque insufficiente a soddisfare tale bisogno e ciò in quanto il sistema di calcolo contributivo è tendenzialmente meno favorevole e più restrittivo rispetto a quello retributivo (perché viene conteggiata la contribuzione su tutto l'arco di vita lavorativa e, quindi, si tiene conto anche degli anni con contribuzione minore).

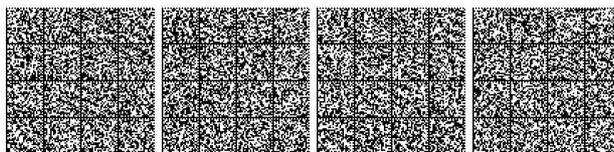
44. Né tale scelta, in danno del pensionato attratto al sistema contributivo, pare potersi giustificare con la discrezionalità rimessa al legislatore, il quale è chiamato a bilanciare l'esigenza previdenziale con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica.

45. In effetti, la necessità che le scelte del legislatore si conformino ai principi espressi dall'art. 3 Cost. comporta che anche le scelte di contenimento della spesa previdenziale non possono sacrificare il nucleo intangibile dei diritti tutelati dall'art. 38 Cost. e devono essere rispettose dei principi di eguaglianza e ragionevolezza (fra le molte, sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015).

46. Il Legislatore, invero, può intervenire con leggi peggiorative anche su trattamenti pensionistici in corso di erogazione, ma, anche in tal caso, purché sia rispettato il principio di ragionevolezza (*cf.* Corte Cost. numeri 349/85, 822/1988, 283/93, 211/97, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'eliminazione retroattiva di una prestazione già riconosciuta, cioè, la pensione ordinaria degli spedizionieri doganali che era stata revocata a seguito dell'elevazione a 61 anni dell'età per il collocamento in quiescenza, v. Corte Cost. numeri 416/99, 446/02, 236/09, 302/10, 257/11): «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modificchino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti» (*cf.* Corte Cost. n. 349/1985), purché ciò non avvenga, appunto, in maniera irragionevole, l'intervento si prospetti coerente con le premesse, non discriminatorio, razionale, trasparente, supportato da dati verificabili o da evidenze contabili (*cf.*, tra le tante, Corte Cost. n. 155/63 e n. 158/74; ma si vedano da ultimo, numeri 133/13, 70/15, 147/17, 250/17, numeri 12, 20, 107 e 166 del 2018, n. 50/19).

47. In un caso, relativo alla disciplina dell'assicurazione facoltativa (le cui prestazioni sono calcolate secondo il criterio contributivo), la Corte costituzionale ha ritenuto l'illegittimità del difetto di previsione da parte della norma di un meccanismo di adeguamento dell'importo nominale dei contributi versati: con ciò affermando l'importante principio che l'adeguatezza della prestazione va salvaguardata anche (se del caso) attraverso strumenti di recupero del valore della contribuzione versata (Corte Cost. n. 497/88, principio ribadito, nella stessa materia, da Corte Cost. n. 288/94).

48. In una prospettiva più ampia, la Corte costituzionale ha precisato che il principio di ragionevolezza ha più funzioni: limitare l'arbitrio del legislatore (Corte Cost. n. 250/17); prescegliere tra più soluzioni possibili, quella meno costosa (non tanto in termini monetari, quanto in termini di bilanciamento degli interessi contrapposti e, quindi, di sacrifici); garantire l'intangibilità di quanto risulti misura di sostegno indispensabile per una vita dignitosa (Corte Cost. n. 137/21).



49. Le stesse ragioni dell'equilibrio di bilancio – precisa ancora la Corte costituzionale – non possono giustificare l'eliminazione retroattiva di una prestazione già riconosciuta (Corte Cost. n. 211/97) o, comunque, «peggiore, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole e definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (Corte Cost. n. 349/85).

50. Né, in tal modo, si sconfinava nell'ambito riservato alla discrezionalità del Legislatore: infatti, tale discrezionalità già si esprime nella fissazione della soglia minima di ogni trattamento. Al legislatore spetta, nella sua discrezionalità, fissare tale soglia; ma una volta individuata quella, escludere che una specifica prestazione pensionistica – nel caso di specie, quella a calcolo contributivo dell'assegno ordinario di invalidità – debba raggiungere tale soglia, implica una inammissibile disparità di trattamento rispetto alle altre prestazioni pensionistiche, così da integrare la lesione di un diritto costituzionalmente garantito.

51. In proposito va precisato che la scelta del legislatore del 1995 di non applicare il trattamento di integrazione al minimo alle pensioni calcolate con il sistema contributivo (art. 1, comma 16, della legge n. 335/95), potrebbe aver trovato un bilanciamento nel successivo comma 20 (in combinato disposto con il comma 19), quasi in funzione surrogatoria, laddove è prevista la possibilità di acquisire il diritto alla pensione di vecchiaia già con un montante contributivo minimo, raccolto in soli cinque anni di assicurazione, in luogo del previgente requisito di anzianità assicurativa minima (che era pari a quindici anni ed era stato elevato a venti anni dalla riforma pensionistica del 1992).

52. Tuttavia, nel caso specifico l'eliminazione dell'integrazione al minimo per l'assegno ordinario di invalidità non è compensata da misure che valgano a rendere sostenibile e giustificato il sacrificio imposto dalla legge.

53. Invero, come già chiarito in precedenza, nella sentenza della Corte costituzionale n. 31/1986 si è constatato che leggi, giurisprudenza e prassi amministrativa hanno enucleato situazioni nelle quali il trattamento minimo delle pensioni dei lavoratori è stato riguardato sotto un profilo oggettivo, quale garanzia, cioè, che la prestazione pensionistica abbia comunque un determinato livello minimo, a prescindere dalle effettive condizioni soggettive del destinatario, con il che, si è ritenuto giustificato l'intervento solidaristico anche nelle ipotesi in cui i bisogni vitali del pensionato certamente risultavano altrimenti soddisfatti; v. ancora Corte Cost. n. 119/97».

54. Per quanto riguarda, invece, il parametro costituzionale dell'art. 38, comma 2 Cost., si precisa quanto segue.

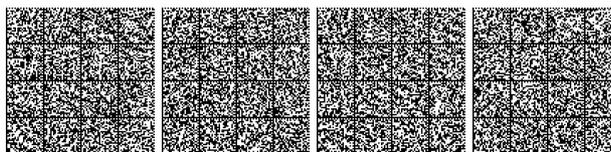
55. L'art. 38 delinea, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.* sentenza n. 31/86) due distinte fattispecie tipiche, cioè due diverse ipotesi, rispettivamente nel primo e secondo comma del predetto articolo.

56. Nel primo comma, i destinatari della norma sono dei soggetti «comuni», cioè i cittadini mentre, nel secondo comma, i destinatari sono dei soggetti «propri», cioè i lavoratori. Pertanto, dovendo garantire il diritto dei lavoratori alla protezione sociale, il secondo comma rinvia a tutte le norme che impongono le contribuzioni previdenziali dei lavoratori stessi o che, comunque, attengono al lavoro prestato (o che si sta prestando), mentre il primo comma si occupa di istituire e gestire gli strumenti operativi atti a soddisfare il diritto «indifferenziato» dei cittadini stessi al mantenimento e all'assistenza sociale. Corollario di quanto sopra, è che il trattamento minimo delle pensioni dei lavoratori, in quanto riconducibile al secondo comma dell'art. 38 Cost., pur sganciato dall'entità della singola pensione, non potrebbe prescindere completamente dalle contribuzioni assicurative corrisposte, così come non vi sarebbe spazio per l'integrazione della pensione se il calcolo relativo alle contribuzioni versate, raggiungesse già di per sé, il minimo di pensione.

57. Ciò premesso, «i mezzi necessari per vivere» (art. 38, comma 1, Cost. rivolto, come detto, ai «cittadini») non possono identificarsi con «i mezzi adeguati alle esigenze di vita» (art. 38, comma 2, Cost., rivolto ai lavoratori): questi ultimi comprendono i primi ma non s'esauriscono in essi.

58. Il confronto fra le due espressioni, usate peraltro nello stesso articolo 38 della Costituzione, conduce a rilevare che il Costituente ha voluto privilegiare la posizione dei lavoratori, anche in considerazione del contributo di benessere offerto alla collettività oltreché delle contribuzioni prestate, garantendo loro non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari ma anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze, relative al tenore di vita (*cf.* C. Cost. n. 31/86), mentre nel primo comma, il medesimo Costituente ha voluto garantire alla platea indifferenziata dei cittadini, il minimo essenziale, cioè i soli mezzi necessari per vivere.

59. Può, pertanto, concludersi che le ipotesi tipiche individuate dall'art. 38 Cost., se richiamano entrambe l'idea di sicurezza sociale, sono tuttavia distinte, in quanto realizzano in modo diverso uno stesso scopo: l'art. 38, comma 1, Cost. è volto ad apprestare ai cittadini in generale, che siano in situazioni di bisogno (per inabilità al lavoro o per essere sprovvisti dei mezzi necessari per vivere), alcune garanzie attraverso il ricorso alla collettività; mentre offre ai lavoratori in situazioni significative (infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria) altre e più elevate garanzie, attraverso il concorso degli stessi lavoratori e dei datori di lavoro.



60. Poiché il trattamento d'integrazione al minimo è concesso anche nei casi di cumulo di pensioni ovvero di pensione e lavoro retribuito (vedi punto 38), all'evidenza esso non costituisce una pensione sociale (oggi assegno sociale, in favore dei cittadini ultrasessantacinquenni, sprovvisti di reddito, in caso di effettiva ricorrenza dello stato di bisogno), che serve a garantire in maniera indifferenziata, il «minimo vitale» a tutti i cittadini, bensì costituisce uno strumento atto ad offrire, come detto, «mezzi adeguati alle esigenze di vita» dei lavoratori (Corte Cost. n. 31/1986).

61. Deve concludersi che se compete indubitabilmente alla discrezionalità del legislatore di definire in concreto il livello dei trattamenti pensionistici, anche al fine di garantirne la sostenibilità nel tempo, non di meno la Corte costituzionale ha più volte rilevato come tali trattamenti debbano in ogni caso assicurare un *quid pluris*, rispetto all'importo delle prestazioni assistenziali, in forza del precetto del secondo comma dell'art. 38 Cost.

62. Più specificamente, proprio esaminando l'istituto della pensione minima (o integrata al minimo), il Giudice delle leggi ha rilevato come la funzione di detto istituto riconducibile al secondo comma dell'art. 38 della Costituzione e parzialmente derogatoria del principio di proporzionalità della pensione ai contributi versati a vantaggio del principio di solidarietà (Corte Cost. numeri 240/94, 31/86, 184/88, 15/94, 119/97, 34/81, 152/20), non coincide con quella assegnata agli interventi quali ad esempio la pensione sociale, richiesti dal primo comma dell'art. 38 Cost., giacché i mezzi necessari per vivere non possono identificarsi con i mezzi adeguati alle esigenze di vita: come detto prima, questi ultimi comprendono i primi ma non si esauriscono in essi (*cf.* Corte Cost. n. 119/94).

63. Il principio di adeguatezza costituisce, quindi, prima che un parametro quantitativo, un fondamentale requisito qualitativo delle prestazioni previdenziali, atteso che una prestazione inadeguata alle esigenze di vita non sarebbe idonea a realizzare quella più intensa tutela che il secondo comma dell'art. 38 Cost. riconosce ai lavoratori, in considerazione del contributo di benessere offerto alla collettività, oltretutto delle contribuzioni previdenziali prestate (Corte Cost. n. 31/86 cit.).

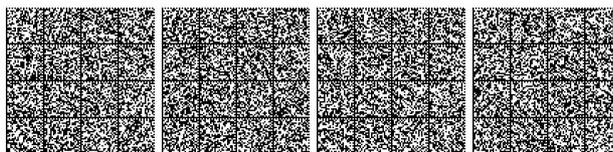
64. In questa prospettiva, va senz'altro respinta la tesi dell'INPS secondo la quale la tutela delle adeguate esigenze di vita va valutata nel complesso delle prestazioni previdenziali di cui l'interessato può fruire, e non va valutata in ragione del singolo trattamento, al fine di verificare la spettanza dell'integrazione: infatti, ritiene questa Corte di cassazione che ogni prestazione mira a garantire oggettivamente lo specifico bisogno ad esso sotteso, in sé considerato e distinto da eventuali altri, rispetto alle necessità particolari di ogni singolo soggetto, mentre è la stessa legge che rileva eventuali casi di incompatibilità dei trattamenti fruiti.

65. In proposito va richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui l'integrazione al minimo spetta anche quando, tramite il cumulo di più prestazioni previdenziali, non si raggiunga il reddito fissato dalla legge al fine di escludere il diritto all'integrazione (*cf.* Corte Cost. n. 184/88, nel caso di percezioni di più pensioni dirette, n. 15/94, in tema di integrazione al trattamento minimo dei percettori di più pensioni di reversibilità; ancora, in Corte Cost. n. 31/86 si è constatato che leggi, giurisprudenza e prassi amministrativa hanno enucleato situazioni nelle quali il trattamento minimo delle pensioni dei lavoratori è stato riguardato sotto un profilo oggettivo, quale garanzia, cioè, che la prestazione pensionistica abbia comunque un determinato livello minimo, a prescindere dalle effettive condizioni soggettive del destinatario, con il che, si è ritenuto giustificato l'intervento solidaristico anche nelle ipotesi in cui i bisogni vitali del pensionato certamente risultavano altrimenti soddisfatti; v. ancora Corte Cost. n. 119/97).

66. Sulla base di ciò, può senz'altro affermarsi che l'integrazione al minimo è il modo con cui la legge attua il precetto costituzionale di assicurare ai lavoratori adeguate esigenze di vita e, quindi, ad avviso del Collegio, si viola tale precetto se non si garantisce l'integrazione al minimo. La previsione dell'integrabilità dell'assegno di invalidità (comunque calcolato) vale proprio ad assicurare il rispetto del canone costituzionale di adeguatezza (art. 38, comma 2, Cost.) a fronte di una prestazione che per la natura della sua fattispecie costitutiva potrebbe altrimenti determinare l'attribuzione ai lavoratori beneficiari di somme del tutto inadeguate alle loro esigenze di vita, quando non meramente simboliche e, comunque, in alcuni casi, come quello di cui è processo, inferiori al *quantum* delle prestazioni assistenziali, liquidate in relazione ad eventi analoghi.

67. Alle argomentazioni sin qui svolte, consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335/95, in combinato disposto con l'art. 1, comma 3, della legge n. 222/1984, in riferimento agli articoli 3 e 38, comma 2, Cost., nella parte in cui non prevede la corresponsione dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, in presenza dei requisiti contributivi e reddituali previsti, che sia calcolato interamente con il sistema c.d. contributivo.

68. Conclusivamente, a norma della legge 11 marzo 1953, n. 37, art. 23, si dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.



P. Q. M.

La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, la Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, art. 1, e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335/1995, in combinato disposto con l'art. 1, comma 3, della legge n. 222/1984, in riferimento agli articoli 3 e 38, comma 2 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la corresponsione dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, in presenza dei requisiti contributivi e reddituali previsti, che sia calcolato interamente con il sistema c.d. contributivo;

Sospende il presente procedimento;

Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dalla legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, u.c., e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio dell'udienza pubblica del 9 luglio 2024.

Il Presidente: BERRINO

24C00248

N. 207

Ordinanza del 9 settembre 2024 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da E. N. contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri

Sanità pubblica – Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) in condizioni di degenza ospedaliera – Tempestiva notifica all'interessato, o al suo legale rappresentante, del provvedimento con il quale il sindaco dispone il trattamento, con l'avviso che il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le 48 ore successive e con l'avviso che l'interessato ha diritto di comunicare con chiunque ritenga opportuno e di chiedere la revoca del provvedimento, nonché di essere sentito personalmente dal giudice tutelare prima della convalida – Tempestiva notifica dell'ordinanza motivata di convalida del giudice tutelare all'interessato, o al suo legale rappresentante, con l'avviso che può presentare ricorso ai sensi dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978 – Omessa previsione.

– Legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), artt. 33, 34 e 35.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi signori magistrati:

Antonio Valitutti - Presidente;

Marina Meloni - consigliere;

Clotilde Parise - consigliere;

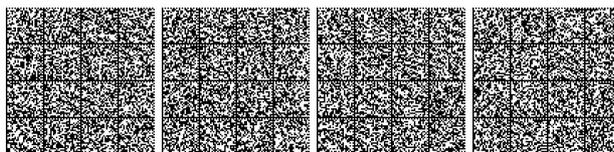
Alberto Pazzi - consigliere;

Rita Elvira Anna Russo - consigliere-relatore;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 8127/2023 R.G. proposto da:

N. E., rappresentata difesa dell'avvocato Attardo Italo (TTRTLI77H25B429F) - ricorrente;

contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente, Ministero della giustizia, in persona del Ministro, Gambino Roberto, nella qualità di ufficiale del governo elettivamente domiciliati in Roma via dei Portoghesi, presso l'Avvocatura generale dello Stato (ADS80224030587) che li rappresenta e difende - controricorrenti;



nonché contro Comune di Caltanissetta in persona del sindaco *pro-tempore*, Azienda sanitaria provinciale Caltanissetta in persona del suo rappresentante legale *pro-tempore* – intimati;

avverso la Sentenza di Corte d'Appello Caltanissetta n. 338/2022 depositata il 26 settembre 2022.

Udita la relazione svolta il 14 giugno 2024 dal Consigliere Rita Elvira A. Russo.

Udito il Pubblico Ministero nella persona del procuratore generale Luisa De Renzis.

Uditi gli avvocati Italo Attardo per la ricorrente e Emma Damiani per l'avvocatura dello Stato.

RILEVATO CHE

1. La ricorrente si opponeva, ai sensi dell'art. 35 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, al trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera (in acronimo *TSO*), disposto nei suoi confronti dal sindaco di Caltanissetta in data ...; l'opposizione veniva presentata al tribunale di Caltanissetta in data in data 19 febbraio 2021, dopo le dimissioni, avverso il decreto di convalida reso dal giudice tutelare in data 18 gennaio 2021.

Nel giudizio di primo grado, l'ASP di Caltanissetta rimaneva contumace, mentre il comune eccepeva, in via preliminare, il proprio difetto di legittimazione passiva, deducendo che il sindaco – con l'ordinanza che aveva disposto il trattamento sanitario obbligatorio - aveva agito non già in rappresentanza dell'ente, bensì in qualità di ufficiale di governo, e, nel merito, chiedeva il rigetto del ricorso.

Successivamente, in data 13 marzo 2021, parte ricorrente estendeva la domanda alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministro della giustizia e a R. G., sindaco di Caltanissetta, nella qualità di Ufficiale del governo.

Il Tribunale di Caltanissetta accoglieva le eccezioni preliminari dei convenuti, dichiarando il difetto di legittimazione passiva del Comune di Caltanissetta, della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia e, nel merito, respingeva il ricorso ritenendo sussistente - sulla scorta della diagnosi operata dai sanitari intervenuti, nonché delle risultanze istruttorie allegate agli atti di causa – un grave scompenso psichico e un comportamento oppositivo alle cure, posto in essere dalla istante, idonei a integrare i presupposti di cui agli articoli 33 e ss. della legge n. 833/1978.

2. La Corte d'appello, adita da E. N. e nella resistenza dell'Avvocatura dello Stato, costituita per il sindaco n.q. di ufficiale di governo e per le altre amministrazioni, ha respinto il gravame interposto dalla odierna ricorrente, ritenendo sussistenti le condizioni per operare il trattamento sanitario obbligatorio, in particolare in relazione alle idee suicidarie della donna e alla circostanza che ella il giorno prima avesse assunto autonomamente eccessive dosi di uno psicofarmaco (Tavor).

3. Avverso il predetto provvedimento ha proposto ricorso E. N., affidandosi ad un unico articolato motivo. Si è costituita con controricorso l'avvocatura dello Stato per i soggetti indicati in epigrafe. La ricorrente ha depositato memoria.

La causa, trattata inizialmente alla udienza camerale non partecipata del 23 gennaio 2024, è stata rimessa in pubblica udienza con ordinanza n. 4209/2024.

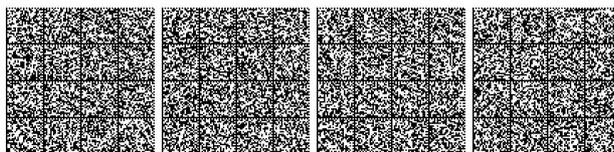
4. Alla pubblica udienza del 14 giugno 2024, il pubblico ministero ha concluso per il rigetto del ricorso e in subordine perché venga sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge n. 833/1978, nella parte in cui, pur consentendo l'opposizione da parte del soggetto in trattamento sanitario obbligatorio, non ne prevede una tempestiva informazione, in modo tale da consentirgli effettuare una efficace opposizione in tempo utile.

Il difensore di parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso e l'avvocatura dello Stato ne ha chiesto il rigetto.

RITENUTO CHE

1. - Il motivo di ricorso.

Con l'unico motivo del ricorso la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli articoli 70, 101, 115, 116 e 167 del codice di procedura civile, dell'art. 2697 del codice civile e degli articoli 33 e 34 della legge n. 833/1978 in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 del codice di procedura civile. Il motivo, nelle sue plurime articolazioni, espone essenzialmente tre ragioni di censura, che di seguito saranno esposte in ordine logico.



1.1. - La ricorrente contesta la regolarità della procedura, deducendo che il suo svolgimento ha comportato pregiudizio al suo diritto a un ricorso effettivo e tempestivo, poiché ella non ha ricevuto il provvedimento del sindaco, ed in tal modo non ha potuto tempestivamente rendersi conto che non era allegata la relazione medica cui detto provvedimento faceva riferimento; la medesima non ha ricevuto, inoltre, la notifica della ordinanza di convalida, non prevista dalla legge vigente, e non ha potuto, di conseguenza, opporsi, se non dopo la scadenza del trattamento.

Rileva altresì che non è stata sentita dal giudice tutelare prima della convalida e che quest'ultimo ha deciso solo in base agli atti, peraltro incompleti; ella non ha avuto neppure accesso agli atti del trattamento sanitario obbligatorio, se non dopo diverso tempo; non è stato neanche menzionato nel provvedimento del sindaco che il trattamento sanitario obbligatorio sarebbe cessato dopo sette giorni, e peraltro ella è stata rilasciata dopo nove giorni. Osserva, ancora, che il sindaco versava in una situazione di conflitto di interessi; ed ancora che non è stata ricercata, prima del TSO, la c.d. alleanza terapeutica (consenso); il parere del P.M. in primo grado è stato reso, inoltre, prima della acquisizione della relazione psicologica. Per tali ragioni la ricorrente ritiene di essere stata privata ingiustamente della propria libertà personale attraverso un provvedimento abnorme (sia *ex ante* che *ex post*), ovverosia, mediante apposito decreto di convalida che, in copia, non le veniva neppure notificato. La ricorrente deduce che la mancata notifica di tutti i vari atti procedurali del trattamento sanitario obbligatorio le ha impedito di venire a conoscenza nell'immediatezza di quanto le stava accadendo, con impossibilità di esercitare il proprio diritto ad un ricorso effettivo, *ex art.* 13 CEDU, entro i primi sette giorni dall'inizio della procedura, idoneo ad impedire la eventuale convalida da parte del giudice tutelare o, in subordine, ad ottenerne la sospensione.

1.2. - Ancora, la ricorrente rileva il difetto dei presupposti previsti dalla legge per disporre il trattamento sanitario obbligatorio. Deduce che hanno errato i giudici di merito a ritenere sussistenti le condizioni del TSO; sostiene di non avere avuto alcuna intenzione di suicidarsi, ma che aveva manifestato il proposito suicidario semplicemente per operare una pressione sulle figlie, con le quali in quel momento era in conflitto e che, ove fossero state ammesse le prove da lei richieste, ciò sarebbe stato dimostrato. La istante censura il provvedimento anche per omesso esame di fatto decisivo, poiché ella non aveva compiuto l'atto che le era stato imputato (sporgersi da un ponte), ma si era limitata a manifestare un vago intento suicidario, per la finalità suindicata, e ad assumere psicofarmaci soltanto al fine di autocontrollarsi; lamenta altresì che non sia stato dato corso ad alcuna istruttoria che avrebbe permesso di appurare la fondatezza delle sue ragioni.

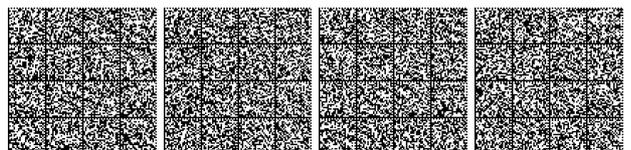
1.3. - Inoltre, la ricorrente censura la decisione sulla legittimazione, poiché avrebbero errato i giudici di merito a ritenere il difetto di legittimazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, dal momento che l'intervento del pubblico ministero è obbligatorio; avrebbe inoltre errato il giudicante a non rilevare il conflitto di interessi tra essa ricorrente e il sindaco, dal momento la ricorrente medesima è dipendente comunale.

Sulla base di queste censure la parte chiede, quindi, la cassazione del provvedimento impugnato, affinché il trattamento sanitario obbligatorio venga dichiarato nullo ed inefficace.

1.4. - L'Avvocatura dello Stato deduce preliminarmente che il ricorso è difforme dal paradigma normativo di cui all'art. 366 del codice di procedura civile poiché denuncia, contestualmente e promiscuamente, pretese violazioni di legge e vizi motivazionali, risultando già per tal motivo inammissibile; deduce che nulla ha indicato il ricorso circa la decisività della istruttoria omessa e del fatto asseritamente non esaminato e che la Corte d'appello, dopo avere valutato le risultanze istruttorie, è pervenuta ad una decisione il cui merito non è sindacabile in questa sede. Nel corso della discussione orale l'avvocatura ha evidenziato che l'attuale quadro legislativo è conforme a Costituzione, poiché prevede un controllo giurisdizionale sulla misura, e che risponde alla necessità di tutelare in via d'urgenza chi versa nelle condizioni patologiche previste dalla legge e rifiuta le cure, e consente l'opposizione non solo all'interessato ma anche a chi vi abbia interesse, ampliando così le possibilità di tutela.

2. L'ammissibilità del ricorso.

Preliminarmente si osserva che, sebbene la parte abbia formalmente proposto un unico motivo di ricorso, con esso denunciando, sotto il profilo della violazione di legge e di omesso esame di fatto decisivo, sia *errores in procedendo* che *errores in iudicando*, il ricorso non per questo è da ritenersi inammissibile, poiché le censure, che sono facilmente distinguibili, non sono incompatibili tra di loro. Anzi, nella prospettazione della parte, dai dedotti *errores in procedendo* - ancorabili alla violazione, da parte dello stesso modello procedimentale previsto dalla normativa, delle normative sovraordinate anche di rango internazionale, come si dirà - discendono gli *errores in iudicando*, poiché la ricorrente lamenta, in sostanza, che ove fosse stata seguita una procedura regolare e soprattutto conforme alle norme CEDU invocate, la medesima avrebbe potuto difendersi durante il periodo di trattamento sanitario obbligatorio, e non soltanto dopo la sua scadenza, e avrebbe potuto sottoporre, al sindaco prima e al giudice tutelare dopo, elementi che l'avrebbe evitato il ricovero o quantomeno ne avrebbero ridotto la durata.



La ricorrente ha invocato le norme CEDU, che costituiscono parametro interposto di costituzionalità, e il P.M., nella persona del sostituto procuratore generale Luisa De Renzis, ha esposto, sia pure in via subordinata, una condivisibile riflessione sulla non conformità a Costituzione del sistema normativo che disciplina i trattamenti sanitari obbligatori, poiché, pur nella riconosciuta possibilità di opporsi al provvedimento sindacale convalidato, non è prevista una adeguata e tempestiva informativa al soggetto interessato, in ordine ai presupposti applicativi della misura coattiva.

La censura sulla regolarità della procedura pone, in effetti, in evidenza l'emersione, nel sistema normativo in esame, di taluni profili di incompatibilità della procedura medesima con i principi costituzionali, condivisibilmente esposti nella requisitoria del P.G.

Si dubita, invero, da parte della Procura generale, che l'attuale sistema normativo in materia di trattamenti sanitari obbligatori in condizione di degenza ospedaliera, in quanto misura coattiva che priva la persona della autodeterminazione in tema di cure mediche e della libertà personale, sia conforme agli articoli 2, 3, 13, 24, 32 e 111 della Costituzione, nonché all'art. 117 della Costituzione in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, nella parte in cui non prevede che l'ordinanza con la quale il sindaco dispone il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera sia notificata all'interessato, o al suo eventuale legale rappresentante, con l'avviso che il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le quarantotto ore successive; nonché nella parte in cui non prevede che la ordinanza di convalida del giudice tutelare sia notificata all'interessato, o al suo eventuale legale rappresentante, con l'avviso che può presentare ricorso ai sensi dell'art. 35 della legge n. 833/1978.

I rilievi della Procura sono pienamente condivisibili, e tali da indurre il Collegio a ritenere accoglibile l'istanza subordinata dell'Ufficio, di proporre questione di costituzionalità delle norme che regolano il procedimento in questione.

3. La rilevanza della questione.

3.1. - Nel sistema di controllo di costituzionalità diffuso vigente nel nostro ordinamento la rilevanza della questione per il giudizio in corso si configura come necessità di applicare la disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione, e si riconnette all'incidenza della pronuncia della Corte costituzionale su qualsiasi tappa di tale percorso. L'applicabilità della disposizione censurata è dunque sufficiente, ma altresì necessaria - a fondare la rilevanza della questione proposta (Corte costituzionale n. 59/2021; Corte costituzionale n. 254/2020; costituzionale n. 174/2016; Corte costituzionale n. 91/2013).

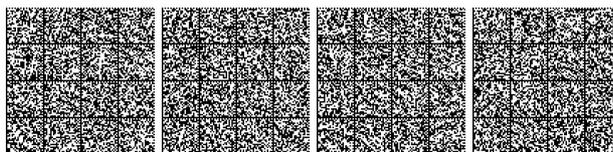
Nel caso di specie, non è possibile decidere la controversia senza fare applicazione degli articoli 33, 34, 35 della legge n. 833/1978 e segnatamente di quella parte di dette norme che disciplinano la procedura del TSO. Parte ricorrente lamenta, infatti, la irregolarità della procedura seguita e che le garanzie previste dalla normativa vigente non siano state sufficienti a consentirle di organizzare per tempo una efficace difesa, ed a garantire il suo diritto ad un ricorso effettivo. L'Avvocatura dello Stato osserva che in relazione alla tipologia di intervento e alle sue finalità, la compatibilità con il quadro costituzionale è assicurata dal tempestivo controllo giurisdizionale e dalla legittimazione diffusa a proporre ricorso.

La questione della legittimità della procedura è quindi al tempo stesso preliminare e centrale, al fine di decidere se la ricorrente sia stata sottoposta legalmente al trattamento sanitario ovvero abbia subito una illegittima privazione della sua libertà e facoltà di autodeterminarsi, e non può essere definita se non sciogliendo il dubbio di costituzionalità sopra riportato. Al fine di illustrarne la rilevanza per il giudizio in corso è necessario premettere una breve disamina del quadro normativo, come interpretato allo stato del diritto vivente.

3.2.- Il quadro normativo.

— L'art. 32 della Costituzione, al comma secondo, dispone che «Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

La norma è interpretata dalla Corte costituzionale nel senso che la disciplina costituzionale della salute comprende due lati, individuale e soggettivo l'uno (la salute come «fondamentale diritto dell'individuo», come lo definisce il comma 1 dell'art. 32 della Costituzione), sociale e oggettivo l'altro (la salute come «interesse della collettività»), e che il trattamento sanitario obbligatorio può considerarsi lecito ove sia diretto, non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale. Ed inoltre, il trattamento obbligatorio può considerarsi lecito se vi sia la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili (Corte costituzionale n. 307/1990; Corte costituzionale nn. 258/1994 e 118/1996; Corte costituzionale n. 15/2023).



Soltanto per queste ragioni ed in questi limiti è consentito, dunque, al legislatore imporre limitazioni al diritto del singolo ad autodeterminarsi in tema di salute; al di fuori di tali ragioni e limiti trova piena applicazione il diritto di ciascuno a decidere da sé stesso su come, quando e soprattutto se curarsi, e quindi anche il diritto di perdere la salute, di ammalarsi, di non curarsi, e di vivere le fasi finali della propria esistenza secondo canoni di dignità umana propri dell'interessato (Cass. n. 21748/2007). Costituisce ormai un principio acquisito nel nostro ordinamento, invero, che il diritto all'autodeterminazione individuale, previsto dall'art. 32 della Costituzione con riguardo ai trattamenti terapeutici, comporta il diritto al rifiuto dei trattamenti sanitari, ancorché necessario per la propria sopravvivenza (Corte costituzionale n. 242/2019).

3.3. - In tema di salute mentale, tuttavia, questi principi si scontrano con lo spinoso problema della lucidità del paziente, il quale potrebbe rifiutare le cure non già per una libera scelta, ma in ragione della condizione patologica, anche temporanea, che lo affligge.

A ciò si aggiunge l'altrettanto spinosa questione se la malattia mentale – o l'alterazione psichica temporanea - sia una condizione dell'individuo dalla quale la società debba difendersi, e soprattutto se debba difendersi in via preventiva, prima cioè che la persona compia un atto idoneo ad aggredire o mettere in pericolo beni tutelati.

L'originario pregiudizio di pericolosità del malato mentale, espresso dalla legge 14 febbraio 1904, n. 36, recante «Disposizioni sui manicomi e sugli alienati», la quale prevedeva il ricovero per «custodia e cura» nei manicomi delle persone affette per qualunque causa da alienazione mentale, quando fossero «pericolose a sé o agli altri» ovvero «di pubblico scandalo», è stato superato a partire dalla legge 13 maggio 1978, n. 180 (più nota come legge Basaglia, medico psichiatra che ne fu promotore, pur se l'estensore della legge fu un altro psichiatra, il deputato Orsini), che ha cercato di far fronte al problema dell'assistenza ai malati di mente superando l'antica prassi del ricovero in strutture segreganti, per cui oggi la misura di sicurezza sociale si applica, non già in base ad un generico giudizio - o pregiudizio - di pericolosità conseguente alla malattia, ma solo se ed in quanto il soggetto abbia commesso un reato (in atto con il ricovero in REMS). La pericolosità sociale si manifesta, pertanto, nel compimento di fatti costituenti oggettivamente reato, valutata prognosticamente in occasione e in vista delle decisioni giudiziarie conseguenti, e richiede ragionevolmente misure atte a contenere tale pericolosità e a tutelare la collettività dalle sue ulteriori possibili manifestazioni pregiudizievoli (Corte costituzionale n. 253/2003). Di contro, il malato mentale non è isolato dalla società solo in ragione della sua patologia, e le leggi successive alla abrogazione dei manicomi ne favoriscono non solo la «presa in carico» da parte dei servizi territoriali di salute mentale, ma anche l'inserimento nel mondo del lavoro (per es. l'art. 9 della legge 12 marzo 1999, n. 68).

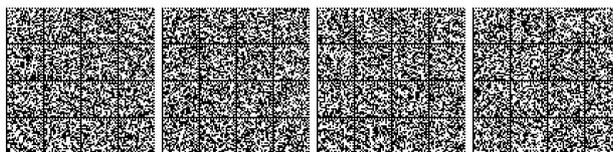
Nondimeno, la stessa legge Basaglia si è posta il problema del trattamento sanitario obbligatorio del malato di mente, pur non autore di reato, che rifiuti le cure, quando esse sono urgenti ed indifferibili, disegnando un quadro normativo poi confluito nella legge 23 dicembre 1978 n. 833.

— L'art. 33 della legge n. 833/1978 dispone che «Nei casi di cui alla presente legge e in quelli espressamente previsti da leggi dello Stato possono essere disposti dall'autorità sanitaria accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori, secondo l'art. 32 della Costituzione, nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici, compreso per quanto possibile il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura. Gli accertamenti ed i trattamenti sanitari obbligatori sono disposti con provvedimento del sindaco nella sua qualità di autorità sanitaria, su proposta motivata di un medico».

— Il successivo art. 34 riguarda specificamente il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera per «malattia mentale», il quale dispone che «Il trattamento sanitario obbligatorio per malattia mentale può prevedere che le cure vengano prestate in condizioni di degenza ospedaliera solo se esistano alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici, se gli stessi non vengano accettati dall'infermo e se non vi siano le condizioni e le circostanze che consentano di adottare tempestive ed idonee misure sanitarie *extra*-ospedaliere. Il provvedimento che dispone il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera deve essere preceduto dalla convalida della proposta di cui al terzo comma dell'art. 33 da parte di un medico della unità sanitaria locale e deve essere motivato in relazione a quanto previsto nel presente comma».

3.4. - Nessun accenno contiene la normativa alla pericolosità sociale (meno che mai al pubblico scandalo), ma solo alla necessità di interventi terapeutici rifiutati dal paziente, sicché questa Corte, in tema, ha affermato la misura è finalizzata alla tutela della salute del paziente medesimo, non deve essere considerata di difesa sociale e può essere disposta anche senza il consenso informato del paziente, ove, a fronte di alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici, non sia possibile adottare tempestive ed idonee misure sanitarie *extra*-ospedaliere e il paziente rifiuti gli interventi terapeutici proposti (Cass. n. 509/2023).

Il trattamento può essere legittimamente disposto solo dopo aver esperito ogni iniziativa concretamente possibile -sia pure compatibilmente con le condizioni cliniche di volta in volta accertate e certificate in cui versa il paziente ed ove queste lo consentano - per ottenere il consenso del paziente ad un trattamento volontario.



Nel corso del trattamento sanitario obbligatorio, in ogni caso, l'infermo ha diritto di comunicare con chi ritenga opportuno.

Si può quindi intervenire con un trattamento sanitario obbligatorio anche a prescindere dal consenso del paziente se sono contemporaneamente presenti tre condizioni: *a)* l'esistenza di alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici; *b)* la mancata accettazione da parte dell'infermo degli interventi terapeutici proposti; *c)* l'esistenza di condizioni e circostanze che non consentano di adottare tempestive e idonee misure sanitarie *extra-ospedaliere*.

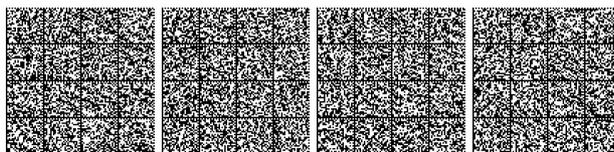
Il trattamento sanitario obbligatorio psichiatrico è disposto dal sindaco e richiede una specifica procedura, che viene attivata da parte di un medico (art. 33, comma 3, legge n. 833/1978), la cui proposta è convalidata da parte di un altro medico, dipendente pubblico, generalmente specialista in psichiatria (art. 34, comma 4); il provvedimento del sindaco con cui viene disposto il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera, da emanarsi entro quarantotto ore dalla convalida del secondo medico (art. 35, comma 1), è poi notificato al giudice tutelare (entro quarantotto ore dal ricovero), che provvede (nelle successive quarantotto *ore*) a convalidare o meno il provvedimento, comunicandolo al sindaco (art. 35, comma 2), termini da rispettarsi a pena della cessazione di ogni effetto della misura. Il ricovero deve essere attuato presso gli ospedali generali, in specifici servizi psichiatrici di diagnosi e cura all'interno delle strutture dipartimentali per la salute mentale e se ne prevede una durata di sette giorni, salvo eventuali proroghe disposte dal sindaco, su proposta del medico e convalidate dal giudice tutelare.

La durata della misura, sebbene sia previsto per legge un tempo *standard*, è legata alle esigenze di cura, e pur se deve cessare immediatamente - anche prima di sette giorni - al venir meno delle condizioni che la hanno determinato, può proseguire anche per periodi di tempo rilevanti, dal momento che la norma non pone un limite di tempo massimo, disponendo soltanto che ove il ricovero «debba protrarsi oltre il settimo giorno, ed in quelli di ulteriore prolungamento», il sanitario redige una proposta motivata al sindaco, indicando «la ulteriore durata presumibile del trattamento stesso» (art. 35, comma 4).

3.5. - Deve qui, peraltro, evidenziarsi che non si tratta di un ordine della autorità sanitaria rimesso alla spontanea esecuzione dell'interessato, a pena di eventuali sanzioni (come avviene ad es. per le vaccinazioni). Il paziente viene ricoverato coattivamente, *id est* con l'uso della forza pubblica di cui dispone il sindaco se necessario, e gli viene impedito di uscire dal presidio ospedaliero per tutta la durata del trattamento. Si legge infatti nella circolare n. 3/2001 del Ministero dell'interno (trattamento sanitario obbligatorio per soggetti con patologia mentale-competenze della polizia municipale) che «i vigili urbani devono accompagnare l'infermo di mente fino al luogo di cura, anche se fuori del comune, poiché intervengono nell'esercizio del potere di polizia amministrativa sanitaria, propria dell'autorità locale, e non in quello dell'attività di P.S.».

— L'art. 35 della legge n. 833/1978 prevede che chi è sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio, e chiunque vi abbia interesse, può proporre al tribunale competente per territorio ricorso contro il provvedimento convalidato dal giudice tutelare. La legittimazione non è però estesa a soggetti portatori di interessi diversi ed ulteriori, rispetto a quelli del soggetto direttamente interessato dal trattamento. Questa Corte ha avuto modo di sottolineare, al riguardo, che il termine «chiunque vi abbia interesse» utilizzato nell'art. 35 cit., si riferisce a colui che abbia un concreto e attuale interesse, in ragione di uno stretto e personale rapporto che lo lega direttamente al paziente, tale da far valere l'interesse di quest'ultimo al controllo dell'avvenuta corretta applicazione della misura. (Cass. n. 4000/2024; n. 4229/2024). Nel processo davanti al Tribunale le parti possono stare in giudizio senza ministero di difensore e il presidente del tribunale, acquisito il provvedimento che ha disposto il trattamento sanitario obbligatorio, e sentito il P.M., può sospendere il trattamento medesimo anche prima che sia tenuta l'udienza di comparizione; il tribunale decide «dopo avere assunto le informazioni e raccolto le prove disposte di ufficio o richieste dalle parti».

3.6. - Nonostante sia previsto un controllo giurisdizionale e il diritto al ricorso avverso il provvedimento, la parte ha evidenziato un *vulnus* nel diritto ad un ricorso effettivo, invocando gli articoli 6 e 13 CEDU. La legislazione italiana non prevede che il provvedimento del sindaco e l'ordinanza che lo convalida siano notificati alla parte personalmente (e di fatto non lo sono stati), e non prevede come obbligatoria la audizione personale dell'interessato da parte del giudice tutelare prima della convalida della misura, o comunque in un momento successivo, ma anteriore alla scadenza del trattamento. La ricorrente deduce che la mancata comunicazione dei provvedimenti le ha impedito di presentare una tempestiva opposizione e quindi l'ha costretta a subire per un certo periodo di tempo il ricovero, a suo parere ingiustificato, e la privazione della libertà. Lamenta anche che il giudice tutelare abbia eseguito un controllo meramente formale, senza procedere alla sua audizione e quindi senza darle la possibilità di esporre gli argomenti a sua difesa. Ed invero l'art. 35 cit. prevede soltanto che il giudice tutelare, entro le successive 48 ore (dalla notifica del provvedimento sindacale) «assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti provvede con decreto motivato a convalidare o non convalidare il provvedimento e ne dà comunicazione al sindaco».



È rimesso quindi alla discrezionalità del giudice tutelare se procedere o meno alla audizione dell'interessato e se compiere accertamenti, e quali informazioni assumere; in particolare non è previsto alcun controllo specifico sugli adempimenti precedenti e coevi al ricovero, come la ricerca della c.d. alleanza terapeutica, nonostante l'art. 33 della legge n. 833/1978 disponga che i trattamenti sanitari obbligatori «devono essere accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato».

Inoltre, come sopra si è detto, manca nella previsione normativa qualsivoglia comunicazione giuridicamente qualificata diretta al paziente, finalizzata ad informare il soggetto interessato, non solo in ordine ai trattamenti sanitari ai quali è necessario che si sottoponga, bensì anche della sua condizione giuridica e della possibilità di opporsi al trattamento.

Il sindaco ed il giudice tutelare comunicano obbligatoriamente - tra di loro, ma nessuno di due comunica con il paziente, il quale può solo impugnare il provvedimento finale di convalida del Tribunale, emesso dopo che la proposta del sanitario è convalidata da un medico di una struttura pubblica, e poi dal sindaco (articoli 33-35, legge n. 833/1978). Ma è evidentemente una impugnazione «al buio», non essendo il paziente reso partecipe degli atti a monte della convalida giurisdizionale.

3.7. - Non è un deficit cui possa rimediarsi - a parere di questa Corte - con una lettura costituzionalmente orientata delle norme in questione, perché gli adempimenti procedurali, in materia in cui la Costituzione impone la riserva di legge, non possono che essere previsti dalla legge stessa; se non previsti, non può imporli il giudice creando il diritto al posto del legislatore.

Né può dirsi che la ricorrente abbia ommesso di prospettare il concreto pregiudizio che le è derivato dalla mancata tempestiva conoscenza dei provvedimenti restrittivi; ella deduce infatti di aver potuto proporre il ricorso soltanto alcune settimane dopo che il trattamento sanitario era stato eseguito (per una durata di nove giorni), e di non aver potuto tempestivamente accedere a tutte le informazioni utili - compresa la documentazione sanitaria e la relazione di servizio dei carabinieri - per opporsi immediatamente e con cognizione di causa, per una piena tutela dei propri diritti.

Rileva in particolare la istante che la documentazione sanitaria è stata messa a sua disposizione dopo quaranta giorni dal ricovero, e di non avere potuto comunicare con il giudice tutelare prima della convalida.

Sono mancati quindi nel giudizio di opposizione elementi non più recuperabili, quali ad esempio una audizione da parte del giudice tutelare nella immediatezza dei fatti, la possibilità di contestare nella immediatezza il giudizio medico e di chiederne la verifica mentre la paziente era ancora sottoposta al ricovero, nonché le informazioni che, sempre nella immediatezza dei fatti, avrebbero potuto essere assunte su sollecitazione della parte. Si deve considerare, infatti, che il trattamento sanitario obbligatorio non è disposto solo perché il soggetto ha una patologia psichica; se così fosse dovrebbe durare tanto quanto la malattia, tornandosi all'internamento in manicomio. Il ricovero è disposto perché il soggetto è in stato di «alterazione psichica», che richiede «interventi urgenti», e in una temporanea condizione - attestata da sanitari e convalidata dall'autorità amministrativa e giurisdizionale - di non poter provvedere ai propri interessi in materia di salute (rifiuto delle cure). Ne consegue che gli accertamenti fatti sulla persona dopo le dimissioni - dopo cioè la cessazione della ragione del ricovero - rischiano di essere poco utili a ricostruire la situazione nella sua effettiva consistenza e gravità al momento del ricovero stesso.

Attualmente la ricorrente insiste nell'annullamento del provvedimento, in quanto «ha interesse a non essere etichettata come una insana di mente (per avere subito il trattamento in questione)»; non ha specificato in questa sede se intende invocare, a seguito dell'auspicato annullamento, altre misure rimediale, ma non sfugge ad alcuno che la privazione della libertà personale senza valido titolo è fatto astrattamente idoneo a fondare responsabilità risarcitoria, così come è evidente che il rimedio *ex post* non è paragonabile all'annullamento o revoca della misura prima che essa sia eseguita o comunque prima che sia scaduto il termine previsto dall'autorità sanitaria.

3.8. -La Corte d'appello ha invero verificato se la procedura è stata rispettata e, in conformità con il quadro normativo quale oggi disegnato dai citati articoli 33,34,35, ha accertato che la proposta era redatta da un medico e convalidata da un altro medico, che il trattamento è stato disposto dal sindaco, che il controllo giurisdizionale è stato eseguito nei tempi previsti e che la parte ha avuto la possibilità di opporsi a misura eseguita, così come di fatto si è opposta. I vizi denunciati, quali la mancata notifica degli atti, la mancata informazione sui tempi del trattamento, la mancata audizione da parte del giudice tutelare, la mancata allegazione e acquisizione di una relazione medica psichiatrica, la mancata acquisizione della informativa dei carabinieri, nonché il preteso conflitto di interessi con il sindaco, riguardano passaggi che la attuale normativa non impone.

Tuttavia, questa Corte non dubita che il difetto di notifica costituisca un *deficit* costituzionalmente rilevante, con conseguente violazione del diritto al contraddittorio, alla informazione e alla difesa, viziante la regolarità della procedura.



Si è detto al par. 3.7 che la ricorrente ha evidenziato il pregiudizio che le è derivato dalla mancata tempestiva notificazione dei provvedimenti, ma in verità se la violazione di legge comporta lesione dei diritti essenziali al contraddittorio ed alla difesa, la parte non ha alcun onere di allegare o di dimostrare che la violazione della norma le abbia provocato un pregiudizio specifico ulteriore rispetto a quello relativo al compiuto esercizio di quegli stessi diritti (in arg. Cass. sez. un. n. 36596/2021; 2258/2022).

3.9 - Il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza è una misura di carattere eccezionale che può ritenersi legittima solo se adottato con le garanzie previste dalla legge: per questa ragione è importante capire se la legge prevede tutte le garanzie che, nel nostro quadro costituzionale, dovrebbero esserci ed essere applicate.

Si profila dunque tra il caso concreto e la questione di costituzionalità un rapporto di reciproca strumentalità, nel senso che il caso concreto è strumentale alla questione di costituzionalità, ma anche quest'ultima è strumentale al caso concreto.

4. - La non manifesta infondatezza della questione.

La normativa in esame impone un controllo giurisdizionale sulla ordinanza sindacale e termini da rispettare a pena di perdita di efficacia della misura, termini che, nella loro rigorosa scansione richiamano direttamente quelli previsti dall'art. 13 della Costituzione.

La ragione di questo rigore in ordine al rispetto dei termini è palese, ove si consideri che il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera è una misura che incide sulla libertà personale, anche in senso materiale e non solo quanto al diritto di autodeterminarsi sulle scelte sanitarie; comporta infatti una privazione della libertà personale e di movimento poiché - come sopra si è detto, il paziente viene ricoverato coattivamente in un reparto ospedaliero e ivi trattenuto.

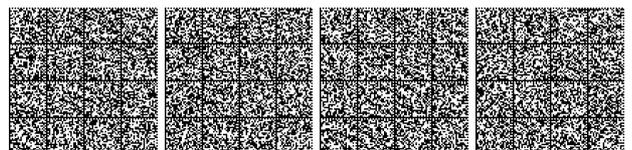
4.1. - Da tempo la dottrina distingue tra i trattamenti sanitari obbligatori e i trattamenti sanitari coercitivi, e ritiene, almeno una parte di essa, che per i trattamenti sanitari coercitivi debbano applicarsi non solo le garanzie di cui all'art. 32 ma anche quelle dell'art. 13 della Costituzione.

La Corte costituzionale, di recente, nel rimarcare la differenza tra i trattamenti sanitari obbligatori e i trattamenti sanitari coercitivi, ha osservato che allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come «obbligatorio», con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso - ma anche come «coattivo» - potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana - le garanzie dell'art. 32, secondo comma, della Costituzione debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 della Costituzione, che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona (Corte costituzionale n. 22/2022). In altra occasione la Consulta, decidendo sulla conformità a Costituzione dell'obbligo vaccinale contro COVID-19, nel rimarcare che l'art. 32 della Costituzione si muove tra le due dimensioni del fondamentale diritto dell'individuo e dell'interesse della collettività, imponendo espressamente il loro contemperamento, ha comunque osservato che l'obbligatorietà del vaccino lascia(va) al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge (Corte costituzionale n. 14/2023). Ma, nel caso del trattamento sanitario coercitivo, quale è appunto quello di cui si tratta, simile scelta non è rimessa all'individuo ed è proprio in questa caratteristica di assoluta compressione della libertà che si individua la necessità di riconoscere, per intero, le garanzie costituzionali.

Pertanto, si devono rispettare le condizioni date dall'art. 32 della Costituzione, che impone la riserva di legge, ma anche quelle date dall'art. 13 della Costituzione, e in particolare che la restrizione della libertà personale se adottata dall'autorità di pubblica sicurezza in casi di eccezionale necessità ed urgenza, venga convalidata nel termine complessivo di 96 ore (48 per la trasmissione e 48 per l'emissione del provvedimento) dalla autorità giudiziaria.

4.2. - Fin qui il quadro normativo di cui si discute è compatibile con le disposizioni costituzionali, ma deve osservarsi che l'art. 13, inevitabilmente, si pone in connessione con altre norme di garanzia, e cioè con l'art. 24 della Costituzione, che riconosce a tutti il diritto di poter agire in difesa dei propri diritti ed interessi affermando che «la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento» e con l'art. 111 della Costituzione che considera giusto processo solo quello che si svolge nel contraddittorio. Ed è appunto su questo necessario collegamento che il quadro normativo in materia di trattamenti sanitari obbligatori mostra le sue carenze.

Se muoviamo dal presupposto che il TSO non è una misura di difesa sociale ma a tutela della salute dell'interessato, e che si tratta di un caso limite in cui non opera il diritto costituzionalmente protetto di rifiutare i trattamenti sanitari, pur non ricorrendo una contrapposta esigenza di tutela della salute della collettività, si deve allora concludere che ci troviamo di fronte ad un caso di (temporanea) limitazione della capacità di autodeterminarsi in tema di scelte sanitarie, in ragione di patologia - o meglio alterazione- psichica. In sostanza, un caso di limitazione parziale e temporanea della capacità di agire, cui si accompagna la coazione fisica e che pertanto richiede un giudizio, assistito dalle relative garanzie e non soltanto una valutazione medica sottoposta ad un controllo giurisdizionale esterno.



La Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 1992, ha sottolineato come il diritto alla tutela giurisdizionale vada considerato tra «i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intrinsecamente connesso - con lo stesso principio democratico - l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio».

Ciò a maggior ragione vale per quei casi in cui sono in gioco diritti fondamentali, quali il diritto di rifiutare le cure e la libertà personale, diritti che possono subire limitazioni, nel necessario bilanciamento tra interessi diversi, ma in nessun caso si possono violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana, come recita lo stesso art. 32 della Costituzione, ed in conformità a quanto dispone l'art. 13 della Costituzione che vieta «ogni forma di violenza fisica e morale» sulle persone sottoposte a restrizioni della libertà personale.

La clausola del rispetto della persona umana richiama e riassume i diritti di libertà riconosciuti al singolo dalla Costituzione ed è tesa a impedire che la legge possa violare tali diritti nell'imposizione di trattamenti sanitari; non dovrebbe quindi essere intesa solo con riferimento a quegli elementi che compongono la relazione tra paziente e medico, e alle modalità di attuazione del trattamento sanitario, quanto più in generale con riferimento a tutti i diritti esplicitamente riconosciuti nella Carta costituzionale, nonché al fondamento stesso dei diritti umani, la bilancia sulla quale si dispongono i beni della vita: la dignità umana. Dignità che, per un verso, precede e giustifica l'autonomia del soggetto, dall'altro però non si confonde con essa, poiché se il punto di vista soggettivo riveste un cruciale rilievo nelle vicende di vita individuali, non può ambire alla propria «tirannica» affermazione, sì da potersi persino rivoltare contro se stessa. Il che spiega perché, in casi limite, possano essere adottate misure contro la volontà del soggetto, anche quando le finalità di protezione sociale sono assenti, ma deve nondimeno proteggersi il bene salute in quanto espressione anch'esso della dignità dell'essere umano. Dignità significa, tuttavia, anche il diritto di potersi difendere quando sono adottate, o meglio si discute se debbano essere adottate, misure che comprimono la libertà personale.

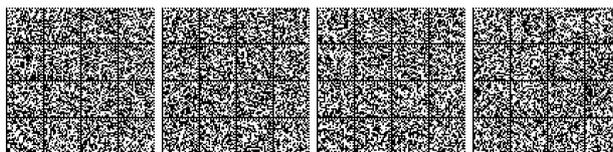
4.3. - Non a caso nel 1968 la Consulta, nel giudizio di legittimità costituzionale sulla legge n. 36/1904, già sopra citata, ha dichiarato, con sentenza n. 74 del 20 giugno 1968, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, della predetta legge, limitatamente alla parte in cui non permetteva la difesa dell'infermo nel procedimento che si svolge innanzi al tribunale ai fini della emanazione del decreto di ricovero definitivo.

In quella occasione si è osservato che «non v'è dubbio che il provvedimento di ricovero coattivo di un soggetto sospettato di malattie mentali si inquadra tra quelli restrittivi della libertà personale»; e che «il procedimento è uno di quelli che, per quanto si svolga in camera di consiglio, si chiude con una pronuncia giudiziaria di contenuto decisorio» e che «non è ammissibile che il ricovero definitivo sia ordinato sul fondamento di istruttorie che all'infermo non è consentito di seguire o di contestare».

4.4. - L'internamento in manicomio, che costituiva, ancora prima che una misura di tutela della salute, una misura di sicurezza, riservata a coloro che fossero pericolosi a sé o ad altri, nonché di pubblico scandalo, è stato abolito - come sopra si è detto, dalla legge Basaglia, che ha abrogato contestualmente le corrispondenti norme del codice civile e del codice penale sulla tutela e custodia degli «alienati».

Sia pure con certo ritardo, questa legge ha attuato l'art. 32 della Costituzione nella parte in cui impone «il rispetto della persona umana», per tutti, anche per i malati di mente. Il sistema normativo disegnato dalla legge Basaglia e dalla legge n. 833/1978 si occupa invero della dignità e del rispetto del paziente, ma prevalentemente sotto il profilo medico (non a caso è scritta da uno psichiatra), stabilendo che il trattamento sanitario obbligatorio sia una *extrema ratio*, da applicare quando non è possibile l'alleanza terapeutica; e se prevede la garanzia del controllo giurisdizionale, non si occupa però di quell'aspetto della dignità umana che si sostanzia nel diritto a essere informati e a contraddire nel procedimento che conduce ad una decisione restrittiva al tempo stesso della libertà personale e del diritto di autodeterminarsi, e nel diritto di difendersi tempestivamente, prima cioè che venga adottato il provvedimento di convalida e comunque nella sua immediatezza, prima della scadenza del termine del trattamento. È vero che la persona può chiedere al sindaco la revoca del provvedimento e che lo stesso paziente o anche altro soggetto a lui vicino può presentare ricorso: ma di fatto l'assenza del diritto ad essere tempestivamente informati della decisione, delle ragioni su cui si fonda e della procedura attraverso la quale si perviene alla convalida giurisdizionale, nonché sulle modalità della opposizione, costituiscono un ostacolo rilevante all'esercizio del diritto ad un ricorso effettivo, alla difesa, ed in ultima analisi ad un giusto processo.

4.5. - La privazione della libertà personale, nel nostro ordinamento, è ammessa soltanto ove una specifica norma di legge preveda che, a determinate condizioni, un altro interesse giuridicamente rilevante possa essere considerato prevalente; la particolarità del trattamento sanitario obbligatorio rispetto ad altre più note misure di privazione della libertà personale (ad es. la custodia cautelare) è data dal fatto che in questo caso l'interesse alla libertà individuale è posto in bilanciamento non con un interesse della collettività, ma con un interesse dello stesso soggetto che subisce la privazione della libertà, il quale, a causa della sua alterazione mentale, viene considerato temporaneamente inadeguato a proteggere la sua stessa salute.



In termini, la giurisprudenza di questa Corte, sopra citata la quale ha rimarcato che il TSO costituisce un evento straordinario finalizzato alla tutela della salute mentale del paziente, che non deve essere considerata una misura di difesa sociale, (Cass. n. 509/2023) ed in ciò si apprezza la differenza tra la legge Basaglia e la abrogata legge sui manicomi, in quanto il soggetto non viene sottoposto a restrizione perché «pericoloso» o di «pubblico scandalo», ma solo per curarlo, e fermo restando che ove il malato psichiatrico commetta un reato possono essergli applicate le misure di sicurezza previste dalla legge. La finalità di tutela della salute è così nettamente separata dalla finalità di tutela della sicurezza sociale, ma nondimeno lo strumento base per perseguire il fine resta lo stesso: la compressione della libertà, cui poi si aggiungono i trattamenti terapeutici.

4.6. - Non è l'unico caso, nel nostro ordinamento, di una misura restrittiva della libertà personale non connessa ad un procedimento penale.

Si pensi ad esempio all'accompagnamento alla frontiera e al trattenimento nei centri di permanenza degli stranieri espulsi (articoli 13/14 del decreto legislativo n. 286/1998). La Corte costituzionale ha rimarcato, in più occasioni, che si determina nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, «quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (Corte costituzionale n. 105/2001; Corte costituzionale n. 127/2022 e n. 12/2023). Di conseguenza, qualora ricorra questa forma di assoggettamento, devono realizzarsi i principi della tutela giurisdizionale; non può, quindi, essere eliminato l'effettivo controllo sul provvedimento, né può essere privato l'interessato di ogni garanzia difensiva; e segnatamente non può essere privato del diritto di essere ascoltato da un giudice con l'assistenza di un difensore (Corte costituzionale n. 222/2004).

Ad oggi, infatti, lo straniero destinatario di un provvedimento di accompagnamento alla frontiera o di trattenimento in un centro di permanenza ha gli stessi diritti del soggetto arrestato in flagranza di reato; non solo il controllo giurisdizionale nel rispetto dei termini di cui all'art. 13 della Costituzione, ma anche il diritto al contraddittorio e alla difesa. Diritti che però non sono interamente assicurati anche al soggetto in ricovero coattivo, e ciò appare irragionevole oltre che lesivo del principio di uguaglianza, nonostante anche in questo caso ricorra quell'assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale, che intacca il nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*.

Potrebbe obiettarsi che il diritto di difesa è garantito non solo dalla tempestiva convalida giurisdizionale, ma anche dal diritto del ricoverato di comunicare con chiunque ritenga opportuno e dalla attribuzione della facoltà di opposizione non soltanto al paziente, ma altresì a chiunque vi abbia interesse, attribuendo così il diritto alla difesa della libertà personale e della facoltà di scegliere i trattamenti sanitari cui sottoporsi non soltanto alla persona interessata, ma anche ad altri soggetti, idonei a rappresentarne le esigenze di tutela, e segnatamente ai familiari.

La procedura è peraltro ispirata a criteri di semplificazione e di rapidità, consentendo la difesa personale e l'intervento anticipato del presidente del tribunale.

Tuttavia, è da chiedersi come una persona che si trovi da un lato in stato di alterazione psichica, dall'altro in stato di soggezione fisica all'altrui potere, possa reagire ad una misura privativa della libertà personale adottata nei suoi confronti, prima della fine del trattamento, se nessun altro soggetto avente interesse si avvale della facoltà di cui all'art. 35 cit. e soprattutto come possa tempestivamente opporsi se non viene informata del suo *status* giuridico e delle ragioni per le quali, *ex abrupto*, le si parano dinanzi i vigli urbani per prenderla e portarla in ospedale, in esecuzione di una ordinanza sindacale di cui la persona, o eventualmente il suo legale rappresentante, non ha contezza. E come possa reagire, prima di avere recuperato la sua libertà e la collocazione nella società, se della esistenza di un giudice che convalida il provvedimento sindacale non ha notizia, posto che neppure l'ordinanza del giudice tutelare le viene notificata.

Inoltre, lo stesso modello procedurale semplificato appare non del tutto rispondente alle caratteristiche che deve avere un giudizio ove si discute di diritti fondamentali e della loro compressione; deve ricordarsi che, con riferimento ad un altro modello processuale semplificato rivolto a tutelare la persona fragile, qual è il procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno, la giurisprudenza di questa Corte di legittimità ha precisato che ogni qualvolta il decreto che il giudice ritenga di emettere incida sui diritti fondamentali della persona, attraverso la previsione di effetti, limitazioni o decadenze analoghi a quelli previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, incontra il limite del rispetto dei principi costituzionali in materia di diritto di difesa e del contraddittorio (Cass. n. 25366/2006 e n. 6861/2013).

4.7. - La procedura in tema di TSO disegnata dalla legge n. 833/1978 è da molti anni oggetto di critica da parte del comitato per la prevenzione della tortura (in acronimo *CPT*) operante in seno al Consiglio di Europa, il quale anche nell'ultimo *Report* periodico presentato (2023) ha rilevato come la procedura per l'imposizione di un TSO continua a seguire un formato standardizzato e ripetitivo; il giudice tutelare non incontra mai i pazienti di persona e i pazienti restano disinformati sul loro *status* legale. Il *CPT* ha quindi osservato che si pone un problema di compatibilità di questa procedura con l'art. 13 della Costituzione italiana e che un disegno di legge era stato presentato nel 2017 al



Parlamento italiano in vista, tra l'altro, del rafforzamento delle tutele giuridiche dei pazienti ospedalizzati coercitivamente, prevedendosi la nomina di un curatore nonché l'obbligo di informare i pazienti. Nessuna modifica al sistema è tuttavia ancora stata apportata, sicché il CPT ha raccomandato allo Stato italiano di agire anche a livello legislativo affinché, nell'ambito di una prima procedura di TSO, e in relazione all'eventuale proroga del provvedimento, i pazienti siano tempestivamente informati del loro *status* giuridico, dei diritti fondamentali e della possibilità di reclamo secondo quanto previsto dalla legge n. 833 del 1978; e affinché i pazienti vengano, di norma, ascoltati personalmente dal giudice tutelare competente, preferibilmente nei locali ospedalieri.

Anche la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha sottolineato l'importanza della audizione diretta, da parte del giudice tutelare, del soggetto sottoposto al trattamento sanitario obbligatorio (Corte EDU 8 ottobre 2013 pronunciata sul ricorso n. 25367/11). Nel caso deciso in data 8 ottobre 2013, il ricorso è stato dichiarato irricevibile per difetto di esaurimento dei rimedi interni, tuttavia la Corte ha fatto talune affermazioni significative osservando che adempimenti come l'audizione personale, dovrebbero essere assolti da ogni giudice tutelare «per poter valutare realmente e correttamente la situazione prima di decidere». La Corte EDU inoltre, quanto al motivo di ricorso relativo alla mancata comunicazione alla ricorrente di copia delle decisioni con le quali è disposto il trattamento osserva come «detta situazione possa, in linea di principio, ridurre le garanzie procedurali spettanti ai soggetti sottoposti al TSO» pur concludendo che nel caso di specie i diritti della ricorrente non erano stati pregiudicati poiché ella aveva potuto presentare il ricorso. Si deve però qui osservare che, in questa procedura, come in tutte le procedure di urgenza e in particolare quelle che riguardano diritti fondamentali, rileva non solo la possibilità di presentare ricorso, ma anche i tempi: diritti quali la libertà e la salute possono essere irrimediabilmente pregiudicati dall'impedimento alla presentazione di un tempestivo ricorso e non adeguatamente compensati da un risarcimento monetario, o, come desidera la ricorrente, dalla rimozione della «etichetta» di inferma mentale.

4.8. - Si potrebbe obiettare, come in sostanza obietta l'avvocatura, che è una privazione di libertà a fin di bene e non con scopo punitivo, decisa in base ad un giudizio tecnico (medico) sul quale il controllo giurisdizionale non può che essere esterno; e si potrebbe obiettare altresì che qui si ha a che fare con una persona non del tutto *compos sui* cioè in condizione di sufficiente discernimento sulle cure confacenti al proprio stesso interesse che, infatti, rifiuta.

È questo però un ultimo residuo di quella logica manicomiale che la legge Basaglia ha avversato, e di quella convinzione, contrastata dal diritto vivente, che la persona affetta da patologia psichiatrica, disabilità, immaturità, non debba partecipare, nella misura in cui le circostanze glielo consentono, alle decisioni che la riguardano.

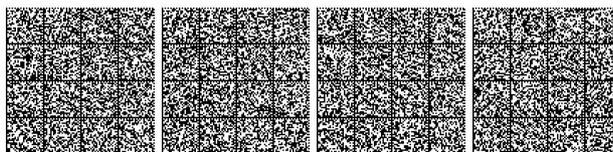
Non si intende qui mettere in discussione che in taluni casi può essere necessario imporre il trattamento sanitario in condizioni di degenza ospedaliera, ma il fatto che ciò avvenga senza rispettare il diritto della persona, anche *se minus habens*, di essere informata e di esprimere la propria opinione, pur se quest'ultima debba poi essere motivatamente disattesa dalla autorità giudiziaria, avuto riguardo al suo miglior interesse: principio che ormai è immanente nel nostro sistema, e che si è progressivamente affermato sia per i minori di età che per gli adulti che necessitano di un misura di protezione civile, anche eventualmente limitativa della capacità (Cass. n. 34560/2023; Cass., n. 6129/2015; Cass. n. 7414/2024; Cass. n. 32219/2023).

È questo un profilo di dignità della persona che attiene alla titolarità del diritto a partecipare, debitamente informato, ai processi in cui si discute del suo interesse e il diritto ad un ricorso effettivo avverso le decisioni della autorità, diritto che ogni qualvolta la persona sconti una posizione di debolezza o di asimmetria, deve essere assicurato anche tramite una adeguata informativa.

4.9. - Del resto, la stessa legge Basaglia disegna una forma di partecipazione dell'interessato alle decisioni che lo riguardano, ma esclusivamente sul piano medico, muovendo dal presupposto che ove non sia possibile l'alleanza terapeutica il trattamento si impone per decisione della autorità sanitaria, a sua volta soggetta al controllo dell'autorità giurisdizionale. Questo momento partecipativo riconosciuto nella fase pre-ricovero, viene però escluso nella fase autoritativa amministrativa e di controllo giurisdizionale, come se non fosse altrettanto importante dare spazio alle opinioni e difese dell'interessato anche in tale sede e prima che il trattamento sia imposto ed eseguito. Appare quindi irragionevole che il diritto all'ascolto venga assicurato nella fase medica e non anche nella fase giurisdizionale, dove, in verità dovrebbe concretarsi in un ben più incisivo diritto al contraddittorio e alla difesa.

L'esigenza di tutelare la salute, anche in via d'urgenza, se tutto ciò deve avvenire nel rispetto della dignità della persona e senza violenze materiali e morali, non dovrebbe essere di ostacolo al contraddittorio e al diritto dell'interessato di partecipare, nella misura in cui glielo consentono le sue condizioni, alle decisioni sul suo percorso di salute.

4.10. - Ci si deve chiedere, del resto, se effettivamente meriti la qualifica di controllo giurisdizionale quello che non avviene nel contraddittorio delle parti e che si limita ad un controllo formale sulla procedura e sul rispetto dei termini, senza ascoltare le ragioni di chi a quell'intervento terapeutico si è opposto e ciononostante subisce una limitazione della sua libertà materiale e della autodeterminazione; e se meriti la qualifica di controllo giurisdizionale quello che non verifica se la persona interessata, che due medici attestano essere in stato di alterazione psichica, è o meno in uno stato



di capacità di intendere e di volere, così da poter organizzare una lucida difesa dei propri interessi, ovvero necessiti della nomina di un legale rappresentante eventualmente anche *ad hoc* e a tempo determinato. È appena il caso di rilevare che un eventuale stato di incapacità della persona non potrebbe mai incidere sulla titolarità dei diritti, eliminandoli o ponendoli in stato di temporanea quiescenza, ma solo sulle modalità del loro esercizio.

5. - Il diritto ad un ricorso effettivo.

— L'art. 111 della Costituzione dispone che la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge e precisa che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti al giudice terzo e imparziale» Gli articoli 6 e 13 CEDU dispongono rispettivamente che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge» e che «ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

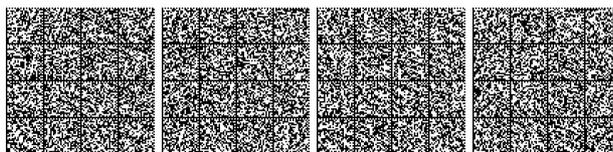
5.1. - Da questo complesso di norme si ricavano alcuni connotati fondamentali della funzione giurisdizionale: imparzialità del giudice, contraddittorio, tempestività, effettività. Questi principi si compenetrano e si completano a vicenda e segnatamente, quanto al diritto ad ricorso effettivo, con esso deve intendersi il diritto di richiedere la tutela di un giudice a fronte di qualsiasi atto lesivo dei diritti e delle libertà riconosciuti dall'ordinamento, e che il rimedio giurisdizionale sia effettivo, vuoi nel senso che deve essere giuridicamente idoneo a consentire la riparazione, ma anche nel senso che deve trattarsi di un rimedio praticabile, vale a dire soggetto a condizioni che non rendano il suo esercizio impossibile o assai difficile. Per la Corte europea il diritto a una tutela effettiva implica la necessità che gli strumenti di garanzia non risultino eccessivamente ostacolati - od ostacolabili - dalle azioni o dalle omissioni dei pubblici poteri (Corte EDU 23 febbraio 2017, ricorso n. 43395/09).

In termini, la nostra Corte costituzionale, la quale afferma che il diritto alla tutela giurisdizionale «è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2, come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio (Corte costituzionale, sentenze n. 18/1982 nonché n. 82/1996). D'altra parte, in una prospettiva di effettività della tutela dei diritti inviolabili, la Consulta ha anche osservato che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale»: pertanto, «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (...) è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (Corte costituzionale n. 26/1999, nonché n. 120/2014, n. 386/2004 e n. 29/2003). Si è altresì affermato che il precetto costituzionale «non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti (...) purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (Corte costituzionale n. 63/1977; analogamente, Corte costituzionale n. 427/1999 e n. 99/2000).

Nel caso che ci riguarda non è la imposizione di un onere che rende difficile il tempestivo accesso alla giustizia, quanto la mancata previsione di un adempimento che ne costituisce il presupposto e cioè la notifica dei provvedimenti avverso i quali il soggetto dovrebbe ricorrere.

È impensabile che si possa proporre ricorso avverso un provvedimento della cui esistenza non si ha contezza - potendo al più la persona solo supporre che un provvedimento debba esserci, e di cui non si conoscono i contenuti, nonostante la legge preveda che tanto la proposta medica che l'ordinanza sindacale che il provvedimento di convalida siano motivati. Motivare significa rendere conto delle ragioni per le quali si è pervenuti ad un certo tipo di decisione, e il primo destinatario della motivazione è la persona i cui diritti sono incisi dal provvedimento, e che ha il diritto di richiedere un ulteriore controllo sulla decisione. Ma se la motivazione non viene portata a conoscenza del soggetto interessato, quest'ultimo non potrà in alcun modo verificare se le ragioni esposte sono giuste o se sono confutabili, e quindi, in sostanza, scontrerà un ostacolo insormontabile nell'accesso, in tempo utile, alla giustizia.

5.2. - Per queste ragioni, si ritiene che l'attuale sistema normativo in materia di trattamenti sanitari obbligatori in condizione di degenza ospedaliera, disegnato dagli articoli 33,34 e 35 della legge n. 833/1978 non sia conforme agli articoli 2, 3,13,24, 32 e 111 della Costituzione, nonché all'art. 117 della Costituzione in relazione agli articoli 6 e 13 CEDU, per la mancata previsione, cui non può rimediarsi attraverso la via dell'interpretazione affidata al giudice, della notificazione dei provvedimenti, nonché di passaggi procedurali a garanzia del diritto al contraddittorio, alla difesa e ad un ricorso tempestivo ed effettivo avverso decisioni che limitano il diritto di autodeterminarsi in materia di trattamenti sanitari e la libertà personale, compresa l'audizione del soggetto interessato.



Il giudizio deve essere pertanto sospeso e gli atti rinviati alla Corte costituzionale affinché verifichi la fondatezza dei dubbi di costituzionalità in questa sede esposti.

P. Q. M.

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

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, propone la questione di legittimità costituzionale degli articoli 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 con riferimento agli articoli 2, 3, 13, 24, 32 e 111 della Costituzione, nonché all'art. 117 della Costituzione in relazione agli articoli 6 e 13 CEDU:

nella parte in cui non prevedono che il provvedimento motivato con il quale il sindaco dispone il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera sia tempestivamente notificato all'interessato, o al suo eventuale legale rappresentante, con l'avviso che il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le 48 ore successive e con l'avviso che l'interessato ha diritto di comunicare con chiunque ritenga opportuno e di chiedere la revoca del suddetto provvedimento, nonché di essere sentito personalmente dal giudice tutelare prima della convalida;

nonché nella parte in cui non prevedono che la ordinanza motivata di convalida del giudice tutelare sia tempestivamente notificata all'interessato, o al suo eventuale legale rappresentante, con l'avviso che può presentare ricorso ai sensi dell'art. 35 della legge n. 833/1978;

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.

In caso di diffusione del presente provvedimento omettere le generalità e gli altri titoli identificativi a norma dell'art. 52, decreto legislativo n. 196/2003.

Roma, camera di consiglio del 14 giugno 2024

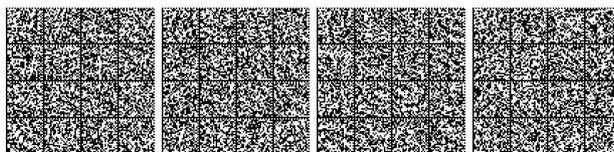
Il Presidente: VALITUTTI

24C00249

N. 208

Ordinanza del 9 ottobre 2024 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina sul ricorso proposto dalla B & G Servizi rete ed extrarete srl contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Messina

Tributi – Energia - Prevista istituzione, per contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, per l'anno 2023, di un contributo di solidarietà temporaneo a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Previsione che il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nel comma 115 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 – Quantificazione della base imponibile – Applicazione di un'aliquota pari al 50 per cento sull'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022 – Previsione che nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero – Versamento – Disciplina – Non deducibilità del contributo ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive – Applicazione, ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà, delle disposizioni in materia di imposte sui redditi.



- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi da 115 a 119.

La Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Messina Sezione 14, riunita in udienza il 24 settembre 2024 alle ore 10,30 con la seguente composizione collegiale:

Fiorentino Adolfo, Presidente Patania Elvira, Relatore Mirena Mauro, Giudice in data 24 settembre 2024 ha pronunciato la seguente

Ordinanza

Sul ricorso n. 1575/2024 depositato il 9 aprile 2024, proposto da B&g Servizi Rete Ed Extrarete S.r.l. – 03412140836 - Difeso da Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M - Rappresentato da Alessandro Bonetti - BNTLSN71H16F839G

Rappresentante difeso da Davide De Girolamo - DGRDVD77A24H501P Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M ed elettivamente domiciliato presso davidedegirolamo@ordineavvocatiroma.org contro Ag. Entrate Direzione Provinciale Messina elettivamente domiciliato presso dp.messina@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Silenzio Rifiut Contr Solid 2023 a seguito di discussione in pubblica udienza

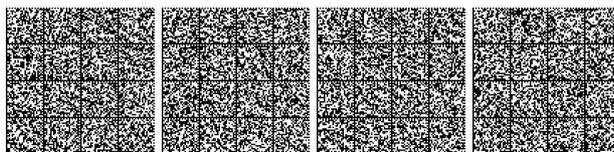
ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Visto il ricorso notificato ad Agenzia delle entrate Direzione Provinciale di Messina in data 9 aprile 2024 e depositato telematicamente il 13 marzo 2024 con il quale la società B&G Servizi Rete ed Extrarete S.r.l. con sede legale in Messina (ME), corso Cavour n. 206, in persona del legale rappresentante dott. Alessandro Bonetti, proponeva impugnazione avverso il silenzio-rifiuto serbato dalla convenuta in relazione all'istanza presentata via PEC il 16 novembre 2023 per ottenere il rimborso di euro 169.993,25, oltre interessi maturati e maturandi corrisposti (allegava quietanza di versamento) ai sensi dell'art. 1, commi 115 ss. della legge 29 dicembre 2022, n. 197 a titolo di Contributo di Solidarietà temporaneo a carico delle imprese del settore energetico, nonché la condanna della medesima Agenzia delle entrate al rimborso delle predette somme;

la istante rilevava di essere una società che opera nel settore dei prodotti petroliferi e che il contributo in questione, che trae origine dall'omologo contributo di solidarietà temporaneo previsto dal Regolamento UE 2022/1854 del 6 ottobre 2022 «relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia», è stato introdotto in Italia dall'art. 1 commi 115-119 della legge di bilancio 2023 (legge n. 197/2022) che individua i soggetti passivi, la base imponibile e l'aliquota dell'imposta (la natura tributaria del contributo non è in contestazione):

a) quanto ai soggetti passivi, sono tenuti al pagamento del Contributo di Solidarietà coloro che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale; che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi; importano a titolo definitivo, per la successiva rivendita, energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

È stato espressamente previsto che il Contributo di Solidarietà è dovuto solo se almeno il 75% dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 derivi da una delle attività sopra indicate. Rilevava, a questo proposito, che l'alveo dei soggetti passivi del Contributo di Solidarietà domestico è significativamente più ampio rispetto a quello del Regolamento UE. Quest'ultimo, infatti, include nel proprio perimetro soggettivo solo le imprese che svolgono «attività economiche nel settore dell'estrazione, della raffinazione del petrolio o della fabbricazione di prodotti di cokeria di cui al regolamento (CE) n. 1893/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio»; di contro, l'ambito soggettivo di applicazione del Contributo di Solidarietà domestico ricomprende le imprese «energetiche» largamente intese, operanti in tutte le fasi della filiera (dall'estrazione, alla produzione e vendita) e in relazione a tutti i prodotti energetici (gas, energia elettrica e prodotti petroliferi). Parimenti, il contributo europeo, a differenza di quello italiano, non grava affatto sul settore elettrico, per il quale il Regolamento prevede un diverso istituto, del c.d. «tetto sui ricavi di mercato» (artt. 6 e ss. del Regolamento), destinato a colpire i produttori (ma non i rivenditori) di energia elettrica. Con riferimento alla base imponibile e all'aliquota del Contributo di Solidarietà, l'art. 1, comma 116, della legge



di bilancio 2013 prevede che esso è calcolato applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo IRES per il periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi IRES conseguiti nei quattro periodi d'imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022. Nel caso in cui la media dei redditi complessivi dei quattro periodi d'imposta sia negativa si assume un valore pari a zero.

Anche sotto questo profilo, il Contributo di Solidarietà domestico differisce da quello unionale. Infatti, il parametro del 10% previsto a livello nazionale è dimezzato rispetto all'incremento minimo previsto dal legislatore europeo (pari al 20%). Ciò, evidentemente, da un lato amplia il numero dei soggetti tenuti al versamento del nuovo Contributo di Solidarietà e, dall'altro, ne dilata le loro basi imponibili. Anche l'aliquota del Contributo di Solidarietà domestico, pari al 50%, risulta essere significativamente maggiore dell'aliquota del 33% prevista dal Regolamento UE.

Sempre al comma 116, al secondo periodo è previsto che l'ammontare del Contributo di Solidarietà non può eccedere il 25% del patrimonio netto esistente alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022. La legge di bilancio 2023 prevede espressamente che il Contributo di Solidarietà è indeducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

Rilevava, ancora, la ricorrente che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con due ordinanze (nn. 763/2024 e 766/2024) depositate il 16 gennaio 2024 ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 115 ss. legge n. 197/2022 per violazione degli articoli 3, 53 e 117 della Costituzione. In particolare, con tali ordinanze, il Tribunale amministrativo regionale Lazio ha:

a) prospettato la contrarietà del Contributo di Solidarietà all'art. 117 della Costituzione con riguardo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nello specifico, del Regolamento UE 1854/2022. I giudici hanno, in dettaglio, rilevato come - contrariamente al Contributo di solidarietà temporaneo europeo previsto dal citato Regolamento UE, specificamente destinato a colpire il settore estrattivo e della raffinazione - il Contributo di Solidarietà di cui all'art. 1, commi 115 e seguenti, della citata legge n. 197/2022 indicato come «equivalente») assoggetta ad imposizione operatori appartenenti a settori diversi da quelli indicati dallo stesso Regolamento;

b) evidenziato molteplici profili d'incostituzionalità dello stesso con riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione. In estrema sintesi, ad avviso del TAR, la norma istitutiva del Contributo si pone in contrasto con i principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva, nella misura in cui, da un lato, assoggetta a contribuzione straordinaria componenti reddituali di per sé non riconducibili ad «extraprofitti» derivanti dall'aumento dei prezzi dei prodotti energetici e, dall'altro, non considera ai fini dell'individuazione della propria base imponibile la «riespansione» dei consumi a seguito della pandemia da Covid-19.

Infine, il Tribunale amministrativo regionale ha anche ben messo in luce (come ulteriore profilo di contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost.) la parziale duplicazione d'imposta che l'applicazione del Contributo determina nei confronti dei contribuenti altresì incisi dal precedente contributo «straordinario» di cui all'art. 37 del citato decreto-legge n. 21/2021. In quest'ottica, i giudici amministrativi hanno rilevato - in subordine ai profili di illegittimità tout court del contributo - l'illegittimità dell'art. 1, comma 118 della citata legge n. 197/2022 nella parte in cui esclude la deducibilità del contributo «straordinario» dal Contributo di solidarietà ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Sulla base di queste premesse, la ricorrente ha chiesto che questa Corte, ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del tributo in oggetto sotto il profilo della sua contrarietà agli articoli 3, 53, 117 Cost., rimetta gli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione, previa sospensione del giudizio in oggetto, ovvero, in subordine, rimetta la questione di pregiudizialità alla Corte di Giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 del Trattato.

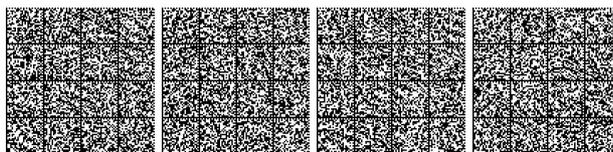
Agenzia delle entrate depositava in data 13 maggio 2024, memoria con la quale si opponeva all'accoglimento del ricorso evidenziando la discrezionalità e la legittimità del proprio operato che era stato rispettoso di una norma legislativa vigente nel Paese.

All'odierna udienza, la Corte assumeva la causa in decisione.

Ciò premesso, questa Corte, condividendo quasi integralmente quanto sostenuto dal rimettente Tribunale amministrativo regionale Lazio nelle ordinanze indicate in premessa, ritiene di dovere accogliere la richiesta avanzata in via principale dalla ricorrente e di rimettere la questione di legittimità costituzionale della legge istitutiva del contributo in oggetto alla Corte costituzionale.

In particolare, la Corte, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, intende sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 115, 116 e 118, della legge n. 197 del 2022, con riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, per i seguenti motivi sinteticamente riassunti:

a) alla disamina della rilevanza della questione deve necessariamente essere premesso che il contributo di solidarietà in esame ha natura tributaria sicché sussiste la competenza di questa Corte a sollevare la questione;



b) la questione è rilevante ai fini del decidere non potendo la decisione prescindere dall'accertamento della legittimità della norma istitutiva del contributo di cui si discute;

c) le disposizioni citate appaiono, in primo luogo, in contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità e di ragionevolezza, di solidarietà contributiva che del principio di uguaglianza costituisce una specificazione, rappresentando il presupposto e, al contempo, il limite del potere impositivo dello Stato e del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche e importando, di conseguenza, l'illegittimità di quelle norme che istituiscono un trattamento differenziato tra situazioni uguali ovvero un trattamento uguale per situazioni differenziate, laddove l'opzione normativa prescelta non sia sorretta da argomenti persuasivi.

Le disposizioni di cui ai commi 115 e ss. dell'art. 1 della legge n. 197/2022 presentano diverse criticità con riferimento all'individuazione della base imponibile, la definizione della quale risulta, per più versi, non congruente con la dichiarata finalità di tassare gli incrementi di utili dipendenti dall'aumento dei prezzi dell'energia. Come visto, il contributo è calcolato applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo IRES per il periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi IRES conseguiti nei quattro periodi d'imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022. La base di calcolo del contributo di solidarietà per il 2023, alla quale applicare l'aliquota del 50 per cento, è dunque il risultato di un confronto fra il reddito IRES conseguito dal soggetto passivo nel periodo d'imposta antecedente al 1° gennaio 2023 - quindi nel 2022, per i soggetti con esercizio coincidente con l'anno solare - e la media dei redditi complessivi IRES dei quattro periodi d'imposta precedenti. Il reddito rilevante ai fini Ires, tuttavia, include, nella base di calcolo, anche voci che nulla a che vedere con gli «extraprofitti» derivanti dall'aumento dei prezzi dei prodotti energetici.

Si tratta in sostanza delle operazioni societarie relative ai fondi rischi, agli oneri o alle plusvalenze/ minusvalenze derivanti da cessioni di partecipazioni, ovvero, ancora, da eventi collegati all'operatività straordinaria delle imprese, operazioni tutte che individuano un incremento di reddito che non ha alcuna connessione con l'incremento dei prezzi dell'energia.

Sul punto è significativo il fatto che il legislatore, con riferimento al contributo di cui all'art. 37 del decreto-legge 21/2022, abbia introdotto, a mezzo dell'art. 1, comma 120, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, un comma 3-bis al citato art. 37, a norma del quale «Non concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive e passive, di cui al comma 3, le operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra i soggetti di cui al comma 1».

Nella stessa logica, del resto, pare muoversi, l'art. 6 del decreto-legge 145/2023, convertito con modificazioni, dalla legge n. 191/2023.15.1.3. - Sempre con riferimento all'individuazione della base imponibile, la disciplina del contributo straordinario appare poi in contrasto con il principio di capacità contributiva laddove non considera che una parte dell'incremento dei profitti realizzati nel 2022 rispetto alla media dei precedenti quattro anni non è dovuta a una maggiore capacità di produrre reddito dell'operatore economico, ma dipende dalla riespansione dei consumi energetici, che, nel corso degli anni 2020 e (in parte) 2021, si è contratta a causa della pandemia da Covid 19, così che una parte di quelli che vengono considerati «extraprofitti», sia pure solo con riferimento ai criteri di calcolo della media rilevante, è semplicemente rappresentata dal ritorno al volume di affari pre Covid.

Si è dato, in tal modo, rilievo a un elemento che, in quanto dipendente da circostanze imprevedibili ed eccezionali, non appare idoneo a fungere da riferimento per individuare e calcolare l'ipotetico «sovraprofitto» realizzato dalle imprese dopo la fine dell'emergenza (per analoga valutazione in ordine alla idoneità dell'imponibile 2020 a costituire il riferimento per individuare e calcolare una supposta «plus- ricchezza», e cioè l'ipotetico «sovraprofitto» realizzato dalle imprese, in ragione del fatto che gli extraprofitti realizzati nel 2021-2022, rispetto al corrispondente periodo 2020-2021, sono, in gran parte, dovuti al fatto che durante la pandemia le società erano in perdita, così che il differenziale che confluisce nella base imponibile del contributo non rappresenta un «sovraprofitto», ma un mero incremento rispetto alle perdite realizzate in costanza di pandemia.

Altro profilo di contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione della normativa in esame deve poi ravvisarsi con riferimento al fatto che il contributo straordinario introdotto dalla legge n. 197 del 2022 colpisce una manifestazione di capacità contributiva in parte già sottoposta a tassazione.

La legge n. 197 del 2022, infatti, impone il pagamento del contributo con riferimento a redditi riferiti a un periodo, l'anno di imposta precedente al 1° gennaio 2023, i ricavi conseguiti nel corso del quale risultano, sia pure solo in parte, già presi in considerazione per la determinazione del contributo straordinario per l'anno 2022, di cui all'art. 37 del decreto legislativo 21 del 2022.

Quest'ultima norma, infatti, ha previsto che «la base imponibile del contributo solidaristico straordinario è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dall'1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021».



In sostanza, i redditi conseguiti nei mesi di gennaio, febbraio, marzo ed aprile del 2022, già considerati quale presupposto di imposta a fini della determinazione dell'importo del contributo straordinario per il 2022, rientrano, altresì, nella base imponibile per il calcolo del contributo del 2023.

Appare, di conseguenza, evidente come, con riferimento al periodo 1° gennaio 2022 - 30 aprile 2022, gli utili di un medesimo soggetto, sia pure determinati sulla base di un criterio di calcolo parzialmente diverso, sono assoggettati ad entrambi i contributi.

Tanto comporta (con riferimento ai quattro mesi sopra indicati) una duplicazione di imposta, che risulta evidente alla luce della sostanziale sovrapposibilità degli scopi perseguiti dai due prelievi (individuate, rispettivamente, dall'art. 37 del decreto-legge 21/2022 nel «contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico» e dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197/2002, nel «contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori»).

La evidenziata duplicazione, del resto, non trova correttivi in meccanismi di deducibilità del contributo introdotto dall'art. 37 del decreto-legge n. 21/2022 da quello introdotto dal comma 115 dell'art. 1 della legge n. 197/2002, così comportando la sottoposizione degli operatori economici incisi dalle due misure, anche in ragione delle aliquote previste per entrambi i tributi, a un prelievo fiscale significativamente alto, la cui concreta incidenza sui redditi di impresa, in disparte la qualificabilità o meno della stessa come misura espropriativa, non appare rispettosa del principio di proporzionalità.

Infine, ulteriore motivo di criticità sotto il profilo del principio di uguaglianza e di pari trattamento dei soggetti incisi, va ravvisato nel fatto che il prelievo di cui si discute grava indistintamente sull'intero settore energetico, comprendendo, oltre ai produttori, anche i distributori (dei quali è un esempio la attuale ricorrente) mentre si può affermare che, in linea di principio e fatti salvi controlli specifici da attuarsi da parte di organi di verifica competenti, l'aumento dei prezzi dei prodotti energetici non favorisce le imprese che dei medesimi prodotti sono (direttamente o indirettamente) acquirenti, come quelle impegnate in attività di commercializzazione.

P. Q. M.

La Corte di Giustizia Tributaria di I Grado di Messina, Sezione n. 1, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale, illustrata in motivazione, relativa all'art. 1, commi 115-119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Dispone la sospensione del presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Demanda alla Segreteria della Sezione tutti gli adempimenti di competenza e, in particolare, la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Messina nella Camera di consiglio del 24.09.2024

Il Presidente: FIORENTINO

Il Giudice relatore: PATANIA

24C00250

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-046) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

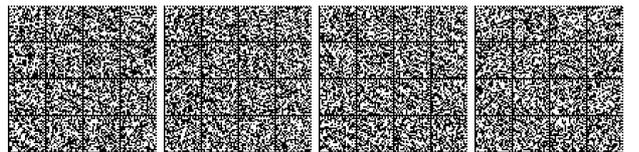
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

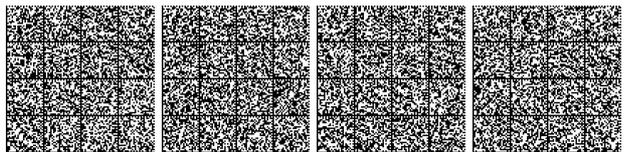
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

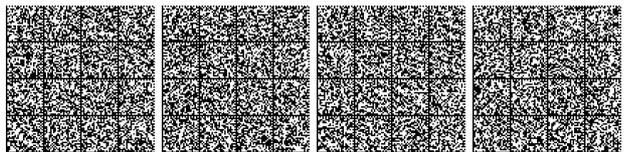
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 7,00

