

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 48

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

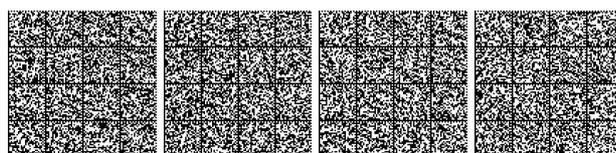
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 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. **183.** Sentenza 29 ottobre - 21 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto pubblico - Servizi pubblici non di linea - Legge della Regione Umbria - Iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a tali servizi - Requisiti - Residenza in uno dei comuni della Regione - Contraddittorietà e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17, art. 6, comma 1, lettera i).
- Costituzione, artt. 3, 117, primo comma, nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonché commi secondo, lettera e), e terzo.

Pag. 1

N. **184.** Sentenza 16 ottobre - 21 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Professioni intellettuali - Abrogazione, disposta dall'art. 24, commi 1, della legge n. 266 del 1997, del divieto di esercitare in forma associativa prestazioni di assistenza e consulenza - Necessità, disposta dal successivo comma 2, di adottare un regolamento per l'esercizio della suddetta attività - Conferma, mediante novella di interpretazione autentica, della validità dei contratti stipulati tra soggetti privati e società di professionisti costituite in forma di società di capitali, nonostante la perdurante mancata adozione del regolamento indicato - Abrogazione dell'art. 24, comma 2, citato - Denunciata irrazionalità, violazione del diritto di agire e difendersi in giudizio e della libera iniziativa economica - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge 4 agosto 2017, n. 124, art. 1, commi 148 e 149.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 41, secondo e terzo comma.....

Pag. 9

N. **185.** Sentenza 29 ottobre - 26 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici della Regione - Incremento, per l'anno 2022, del fondo del salario accessorio del personale del comparto nel limite di cui alla disciplina statale - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento civile", dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese, dei principi dell'equilibrio del bilancio, della copertura della spesa e in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché disparità di trattamento rispetto ad analogo personale in servizio in altre regioni - Inammissibilità delle questioni.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto, del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale, dei responsabili degli uffici di segreteria di ciascun componente della Giunta regionale, del portavoce della Giunta regionale, dei consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali, del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento civile", ingiustificata disparità di trattamento, dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese, dei principi dell'equilibrio del bilancio, della copertura della spesa e in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché disparità di trattamento rispetto ad analogo personale in servizio in altre regioni - Inammissibilità delle questioni.



Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico dei responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti, in misura non superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica più elevata, per i responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza e del portavoce dell'opposizione, in misura non superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica iniziale, per i responsabili di segreteria dei gruppi consiliari - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento civile", ingiustificata disparità di trattamento, dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese, dei principi dell'equilibrio del bilancio, della copertura della spesa e in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché disparità di trattamento rispetto ad analogo personale in servizio in altre regioni - Inammissibilità delle questioni.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici della Regione - Assegnazione al personale delle strutture di supporto agli organi di governo di uno specifico emolumento mensile che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici della Regione - Riconoscimento al personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale uno specifico emolumento accessorio che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico - Disciplina riservata alla normativa statale e alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23, art. 4 e punti n. 3, n. 4 e n. 5 del Preambolo della medesima legge regionale; legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1, artt. 42, commi 8, 9 e 10; 43, comma 5; 44, comma 6-*bis*, secondo periodo; 45; 49, commi 4 e 4-*ter*; 51, commi 5, 6 e 6-*bis*; 52, comma 5; 58, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 36, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, primo e quarto comma.....

Pag. 24

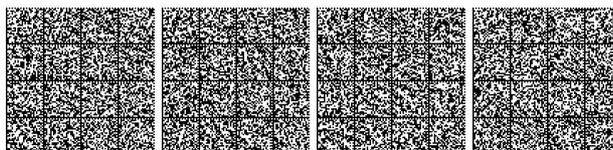
N. 186. Ordinanza 29 ottobre - 26 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina - Rapina impropria - Trattamento sanzionatorio - Possibile applicazione di una diminuzione quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, individualizzazione e finalismo rieducativo della pena - Intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 628, primo e secondo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.....

Pag. 40



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria l'11 novembre 2024 (della Regione autonoma Valle d'Aosta).
- Bilancio e contabilità pubblica – Corte dei conti – Giudizio per la resa del conto - Decreti n. 18/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 944), n. 19/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 945), n. 20/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 946), notificati il 4 ottobre 2024, adottati dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, giudice monocratico, ai sensi dell'art. 141, comma 4, del codice di giustizia contabile – Prevista assegnazione all'economista e al tesoriere del termine del 30 gennaio 2025 per la presentazione all'amministrazione regionale dei conti relativi alla gestione del servizio economico per gli esercizi dal 2019 al 2022 e del servizio tesoreria per gli esercizi dal 2018 al 2023 e alla Regione autonoma Valle d'Aosta del termine del 31 marzo 2025 per il deposito dei conti corredati delle pertinenti parificazioni e relazioni degli organi di controllo interno.**
- Decreti della Corte dei conti n. 18/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 944), n. 19/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 945), n. 20/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 946), notificati il 4 ottobre 2024..... Pag. 43
- N. 214. Ordinanza della Corte d'appello di Venezia del 20 settembre 2024
- Previdenza – Assegno per il nucleo familiare – Cause ostative al riconoscimento della prestazione – Convivenza *more uxorio* tra il datore di lavoro e il lavoratore subordinato – Omessa previsione.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1957 (*recte*: 1955), n. 797 (Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari), art. 2..... Pag. 55
- N. 215. Ordinanza del Consiglio di Stato del 16 ottobre 2024
- Procedimento amministrativo – Discrezionalità amministrativa – Annullamento d'ufficio – Previsione che il provvedimento illegittimo, ai sensi dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, sussistendone ragioni di interesse pubblico, può essere annullato d'ufficio entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.**
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 21-*nonies*, comma 1. Pag. 59
- N. 216. Ordinanza del Tribunale di Pesaro del 30 ottobre 2024
- Straniero – Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione – Mancata previsione che nei confronti dello straniero sottoposto a procedimento penale, nei casi previsti dal comma 5 dell'art. 16 del d.lgs. n. 286 del 1998, acquisita la prova dell'avvenuta esecuzione del decreto di espulsione e rilevata l'insussistenza di inderogabili esigenze processuali, se non è ancora stato emesso il decreto che dispone il giudizio, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 16, comma 7. Pag. 77



N. 217. Ordinanza del Tribunale di Milano del 23 ottobre 2024

Previdenza – Lavoro – Rapporto di lavoro a tempo indeterminato - Riconoscimento dell’esonero contributivo, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026, alle lavoratrici madri di tre o più figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato e, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, anche alle lavoratrici madri di due figli, con il medesimo rapporto di lavoro - Previsione che non riconosce l’esonero contributivo anche alle lavoratrici madri di tre o più figli (e, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, anche alle lavoratrici madri di due figli) con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato – Previsione che esclude l’esonero contributivo per i rapporti di lavoro domestico.

- Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, commi 180 e 181.

Pag. 86

N. 228. Ordinanza del Tribunale di Roma del 5 novembre 2024

Industria - Procedimento penale – Misure cautelari - Sequestro preventivo – Appello – Competenza - Provvedimento con cui il giudice abbia escluso, revocato o negato l’autorizzazione alla prosecuzione dell’attività degli stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale oppure degli impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva sottoposti a sequestro preventivo, nonostante le misure adottate nell’ambito della procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale – Previsione che sull’appello avverso tale provvedimento decide, in composizione collegiale, il Tribunale di Roma anziché il tribunale del capoluogo della provincia in cui ha sede l’ufficio che ha emesso il provvedimento oggetto di gravame, così come ordinariamente stabilito dall’art. 322-bis, comma 1-bis, cod. proc. pen.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 104-bis, comma 1-bis.2, introdotto dall’art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17.

Pag. 99



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 183

Sentenza 29 ottobre - 21 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto pubblico - Servizi pubblici non di linea - Legge della Regione Umbria - Iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a tali servizi - Requisiti - Residenza in uno dei comuni della Regione - Contraddittorietà e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17, art. 6, comma 1, lettera *i*).
- Costituzione, artt. 3, 117, primo comma, nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonché commi secondo, lettera *e*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

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

ha pronunciato la seguente

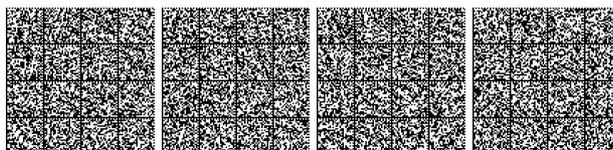
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, nel procedimento vertente tra D. G. e Provincia di Perugia, con ordinanza del 13 febbraio 2024, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Udita nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarone Alibrandi;
deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 febbraio 2024 (reg. ord. n. 29 del 2024), il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea), nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari



per l'iscrizione nel ruolo regionale dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello «di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria», per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, della Costituzione, e con l'art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), «per violazione della norma interposta di cui all'art. 6 della l. n. 21 del 1992».

2.- Il rimettente espone che D. G. ha agito per l'annullamento del provvedimento del 27 aprile 2023 con cui l'apposita commissione provinciale - istituita ai sensi della legge reg. Umbria n. 17 del 1994 - ha respinto la domanda proposta dal ricorrente al fine di sostenere l'esame per essere iscritto nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea della Provincia di Perugia, di cui all'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), in quanto privo del requisito della residenza in uno dei comuni della Regione Umbria, previsto appunto dalla disposizione di legge regionale censurata e dall'art. 2, comma 2, lettera *b*), del regolamento approvato dalla Provincia di Perugia per la disciplina dell'attività della suddetta commissione provinciale (atto parimenti impugnato innanzi al giudice *a quo*).

3.- Il TAR Umbria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994.

4.- In punto di rilevanza, il rimettente ritiene che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, dal momento che è solo per il mancato possesso del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria che la domanda del ricorrente non è stata accolta dall'amministrazione competente.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ricostruisce dapprima il quadro normativo di riferimento.

A questo proposito, rileva che il trasporto di persone con autoservizi non di linea è disciplinato, a livello nazionale, dalla legge quadro n. 21 del 1992, il cui art. 6 prevede l'istituzione di apposito ruolo dei conducenti presso le camere di commercio (comma 1) e, come requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio di autoveicoli con conducente (d'ora innanzi: NCC), l'iscrizione nel suddetto ruolo (comma 5). A tale ultimo fine, il comma 2 prevede come necessario il possesso del «certificato di abilitazione professionale» previsto inizialmente dall'art. 80 del d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (Testo unico delle norme sulla circolazione stradale) - disposizione richiamata dal citato art. 6 della legge n. 21 del 1992 - e, successivamente, dall'art. 116 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti, ricorda ancora il giudice *a quo*, occorre superare un esame da svolgersi innanzi ad apposita commissione regionale, che «accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica» (comma 3 dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992).

Ancora, il rimettente evidenzia che la Regione Umbria, nell'ambito delle competenze regionali fatte salve dall'art. 4 della legge n. 21 del 1992, ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994, il cui art. 4 prevede che l'esame per l'iscrizione nei ruoli dei conducenti avvenga davanti ad apposita commissione provinciale, la quale, tra l'altro, è tenuta a valutare che i candidati siano anche in possesso degli specifici requisiti di iscrizione al ruolo.

Questi ultimi sono indicati dal comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, il quale, alla lettera *i*), include anche quello di «essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria».

Tale previsione risulta ribadita anche dal regolamento di disciplina dell'attività della suddetta commissione provinciale - pure impugnato *in parte qua* nel giudizio principale - emanato in attuazione della citata legge regionale.

6.- Tanto premesso, il TAR Umbria, scartata la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme (alla luce dell'univocità del tenore testuale della disposizione censurata), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, che introduce, quale requisito per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (e conseguentemente per l'accesso al relativo esame di ammissione), la residenza in un comune dell'Umbria.

6.1.- Osserva il giudice *a quo*, in primo luogo, che tale requisito non è previsto dalla legge nazionale e che esso introduce una limitazione alla concorrenza, ledendo la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La disposizione censurata, in particolare, precluderebbe a tutti i non residenti in Umbria la possibilità di accedere all'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, requisito indispensabile per il rilascio sia della licenza per l'esercizio del servizio di taxi sia dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio NCC.

Richiamando a sostegno giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 265 e n. 30 del 2016), il rimettente afferma che la previsione regionale si tradurrebbe in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese «nel bacino lavorativo regionale», comportando una compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea.



6.2.- Per il TAR Umbria, sarebbe altresì violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni»: imponendo «un requisito di accesso all'iscrizione nel ruolo della figura professionale in esame ulteriore e non contemplato dalla norma interposta» di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992, la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto con i principi fissati dalla legge quadro statale.

Richiamando giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 209 del 2020 e n. 98 del 2013), il rimettente sostiene che, «per il suo carattere necessariamente unitario», spetterebbe esclusivamente allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, rientrando nella competenza legislativa delle regioni soltanto la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, circostanza che non ricorrerebbe nel caso in esame.

6.3.- La disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale risulterebbe, ancora, contrastante con l'art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dalla legge cost. n. 3 del 2001 e, quindi, nella versione vigente al momento dell'aggiunta della lettera *i*) al comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994 ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Umbria 3 marzo 2000, n. 15 (Integrazione della legge regionale 14 giugno 1994, n. 17. Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea).

In particolare, il legislatore regionale sarebbe intervenuto in una materia all'epoca considerata di competenza concorrente - «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» - e in cui la legislazione statale ricomprendeva «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (ai sensi dell'art. 84 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), violando i principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro statale n. 21 del 1992, con particolare riferimento all'art. 6 di quest'ultima, che non annovera la residenza tra i requisiti di idoneità per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, ma ricollega l'accesso al suddetto ruolo esclusivamente a requisiti di affidabilità e professionalità.

6.4.- Infine, la disposizione censurata lederebbe l'art. 3 Cost., in quanto contrastante con il canone di ragionevolezza e proporzionalità.

Per il rimettente, il requisito della residenza in un comune dell'Umbria perseguirebbe una finalità disomogenea rispetto agli altri requisiti richiesti dal comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, tutti volti all'individuazione, in capo al conducente di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, di caratteri di sola affidabilità e professionalità.

Il fine di garantire uno stabile collegamento con la dimensione territoriale del servizio stesso - che pure sarebbe meritevole di tutela - sarebbe stato perseguito con un mezzo sproporzionato ed eccessivamente gravoso (comportante per l'interessato una pluralità di conseguenze civili, amministrative e tributarie), mentre la medesima esigenza avrebbe potuto essere soddisfatta con la previsione di un requisito alternativo quale l'elezione di domicilio.

7.- La Provincia di Perugia (parte del giudizio *a quo*) non si è costituita in giudizio e la Regione Umbria, a fronte dell'avvenuta notifica dell'ordinanza di rimessione al Presidente della Giunta regionale, non è intervenuta.

Considerato in diritto

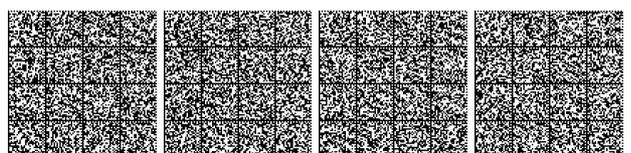
1.- Il TAR Umbria, sezione prima, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, nella parte in cui prevede, tra i requisiti necessari per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea, quello «di essere residente in uno dei Comuni della Regione Umbria».

2.- Nel giudizio principale è richiesto l'annullamento del provvedimento con il quale la competente commissione provinciale ha respinto la domanda del ricorrente di sostenere l'esame per essere iscritto nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea della Provincia di Perugia, per mancanza del suddetto requisito.

3.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che la domanda del ricorrente è stata respinta dall'amministrazione competente solo in conseguenza del mancato possesso del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR Umbria osserva che, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea costituisce condizione indispensabile per il rilascio sia della licenza per l'esercizio del servizio di taxi sia dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di NCC e che, ai fini di tale iscrizione, la legge statale, al comma 2, si limita a prevedere come necessario il possesso del «certificato di abilitazione professionale» richiesto dal codice della strada.

Il giudice *a quo* evidenzia, inoltre, che la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994, il cui art. 6 prevede, alla lettera *i*) del comma 1, che gli aspiranti conducenti devono possedere alcuni requisiti per poter essere iscritti al relativo ruolo e, tra questi, quello della residenza «in uno dei Comuni della Regione Umbria».



4.1.- Scartata, alla luce dell'univocità del tenore testuale della disposizione censurata, la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme, il rimettente ritiene che il requisito della residenza in Umbria, non previsto dalla legge nazionale, determini una limitazione alla concorrenza, precludendo a tutti i non residenti la possibilità di accedere all'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti.

In tal modo, sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché la previsione regionale, traducendosi in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese «nel bacino lavorativo regionale», comporterebbe una compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

4.2.- Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», per contrasto con i principi fondamentali fissati dall'art. 6 della legge n. 21 del 1992, che non contempla, tra i requisiti di accesso al ruolo dei conducenti, quello della residenza.

4.3.- Il medesimo vizio affliggerebbe la disposizione censurata, anche se raffrontata con l'art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione antecedente alla modifica operata dalla legge cost. n. 3 del 2001 e, quindi, nella versione vigente al momento dell'aggiunta della lettera i) al comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994 ad opera dell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000.

In particolare, il legislatore regionale, intervenendo in una materia all'epoca considerata di competenza concorrente - «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» - avrebbe violato i principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro statale n. 21 del 1992, nel cui contesto l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea è subordinata esclusivamente al possesso di requisiti di affidabilità e professionalità.

4.4.- Infine, la disposizione censurata lederebbe l'art. 3 Cost., in quanto contrastante con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Da un lato, infatti, il requisito in questione sarebbe totalmente eccentrico rispetto agli altri requisiti pure stabiliti dall'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, tutti afferenti ai soli caratteri di affidabilità e professionalità in capo al conducente di veicoli adibiti a servizi pubblici non di linea. Dall'altro, la condizione di residenza in uno dei comuni umbri sarebbe sproporzionata ed eccessivamente gravosa per l'interessato, rispetto alla finalità di garantire uno stabile collegamento con la dimensione territoriale del servizio.

5.- Prima di esaminare partitamente le questioni sollevate, è opportuno, allo scopo di segnare i confini della potestà legislativa regionale, procedere a una, sia pur sintetica, ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché all'individuazione dell'ambito materiale cui ricondurre la normativa censurata.

5.1.- Per quanto qui rilevante, l'attività di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea è regolata, a livello statale, dalla legge n. 21 del 1992, la quale, all'art. 1, identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (comma 1). Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «[c]ostituiscano autoservizi pubblici non di linea» i servizi di taxi e di NCC (comma 2).

Di particolare rilievo in questa sede è l'art. 6 della legge statale in esame, che, al comma 1, prevede l'istituzione di apposito «ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea» presso le camere di commercio.

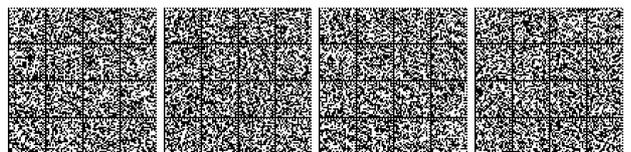
Il comma 2 si limita a prevedere espressamente, quale unico «requisito indispensabile per l'iscrizione nel ruolo», il possesso del «certificato di abilitazione professionale», che presuppone il rilascio della patente di guida della categoria richiesta (oggi dall'art. 116 cod. strada) per il tipo di veicolo adibito ai servizi di trasporto.

Ai sensi del comma 3, l'iscrizione nel ruolo avviene previo esame - da tenersi con cadenza almeno mensile - di apposita commissione regionale, «che accerta i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica».

Ancora, il comma 4 del medesimo art. 6, al secondo periodo, stabilisce, tra l'altro, che le regioni «definiscono i criteri per l'ammissione nel ruolo».

Il comma 5 specifica, infine, che l'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente: tali attività, infatti, non sono liberalizzate, bensì sottoposte ad autorizzazione, rilasciata dall'amministrazione comunale, attraverso un bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992).

Nell'ambito delle competenze regionali fatte salve dal sopra menzionato comma 4 dell'art. 6 della legge n. 21 del 1992, la Regione Umbria ha disciplinato la materia con la legge reg. Umbria n. 17 del 1994.



Nella sua attuale formulazione, l'art. 4 di tale legge regionale prevede che l'esame per l'iscrizione nei ruoli dei conducenti avvenga davanti ad apposita commissione provinciale, che, tra l'altro, è tenuta ad accertare il possesso da parte dei candidati di specifici requisiti di accesso, ulteriori rispetto a quello imposto dalla legge statale.

I requisiti di iscrizione al ruolo - e, prima ancora, necessari per sostenere l'esame propedeutico innanzi alla commissione provinciale - sono indicati al comma 1 dell'art. 6 della medesima legge regionale, il quale, alla sua lettera *i*) (introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000), include anche la residenza «in uno dei Comuni della Regione Umbria».

Gli altri requisiti richiesti dallo stesso art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994, all'esito della sopravvenuta abrogazione di quelli originariamente previsti dalle lettere *a*) e *h*), sono:

«*b*) non aver riportato una o più condanne irrevocabili alla reclusione in misura superiore complessivamente ai due anni per delitti non colposi o di non risultare sottoposto con provvedimento esecutivo a una delle misure di prevenzione previste dalla normativa vigente. Il requisito si intende soddisfatto quando è intervenuta la riabilitazione;

c) assenza di provvedimenti di revoca di precedenti autorizzazioni o licenze, di cui alla presente legge;

d) non appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55;

e) assolvimento dell'obbligo scolastico;

f) possesso dell'abilitazione professionale di cui all'art. 116, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per l'iscrizione alle sezioni riservate ai conducenti di autovetture e motocarrozze;

g) possesso del titolo professionale, di cui al decreto del Ministero dei trasporti 5 febbraio 1986, per l'iscrizione alla sezione riservata ai conducenti di natanti».

5.2.- Dall'illustrata ricognizione normativa, risulta che sia la legge n. 21 del 1992 sia la censurata lettera *i*) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 17 del 1994 - introdotta dall'art. 1 della legge reg. Umbria n. 15 del 2000 - sono state adottate in epoca anteriore alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Prima di tale riforma, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alle regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale ricomprendeva in essa, in modo puntuale, anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del d.P.R. n. 616 del 1977).

Questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 56 del 2020) che la legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

In seguito alla modifica del riparto di competenze operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il trasporto pubblico locale continua a essere considerato materia di competenza legislativa regionale, ma è transitato nell'ambito della più ampia competenza legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato affermato proprio con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 5 del 2019).

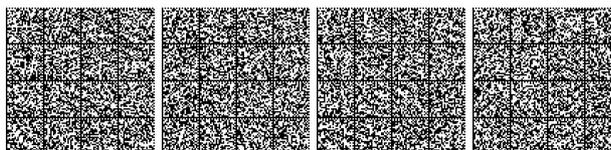
6.- Questa Corte è stata spesso chiamata a scrutinare leggi regionali emanate prima della citata riforma del Titolo V, ma censurate per violazione dei nuovi parametri di riparto delle competenze, evocati da soli oppure unitamente ai precedenti.

Quando ciò è avvenuto, la giurisprudenza costituzionale, lungi dall'affermare un principio generale in ordine all'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V, ha privilegiato, piuttosto, un approccio basato sulla verifica della persistenza, nel passaggio dall'uno all'altro sistema di riparto delle competenze, di limiti posti sin dall'origine all'esercizio della potestà legislativa regionale. Ciò che permette di riferire lo scrutinio anche (o soltanto) ai parametri sopravvenuti.

A tal fine, questa Corte ha ritenuto onere dei rimettenti motivare, a pena d'inammissibilità, in ordine alle ragioni dell'evocazione dei nuovi parametri (così, tra le ultime, sentenze n. 8 del 2024 e n. 52 del 2022; ordinanza n. 247 del 2016), ferma restando la riferibilità dello scrutinio ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale, nel rispetto del principio di continuità, secondo cui le norme regionali adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale mantengono la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema (tra le ultime, sentenze n. 2 del 2024, n. 189 del 2021 e n. 244 del 2020).

6.1.- La descritta persistenza si attaglia, in particolare, ai limiti trasversali che esprimono l'esigenza di garantire uniformità di disciplina nel territorio nazionale e che, per questo, sono destinati a permanere nonostante l'eventuale ampliamento delle attribuzioni regionali nell'ambito materiale di riferimento, come conseguenza del mutamento (da concorrente a residuale) della configurazione della competenza legislativa delle regioni.

Questa Corte, ad esempio, ha rilevato tale persistenza in riferimento al limite alla potestà legislativa regionale costituito dal divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati: limite che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto operante (sentenza n. 132 del 2023), anche prima che esso fosse espresso - ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), Cost. - nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato delle materie, rispettivamente, «ordinamento civile» (sentenze n. 189 del 2020, n. 265 del 2013 e n. 282 del 2004) e «previdenza sociale» (sentenza n. 244 del 2020).



7.- Ciò premesso, anche nel caso odierno è possibile enucleare un confine che la potestà legislativa regionale non è mai stata abilitata a valicare, né prima né dopo la riforma del Titolo V.

7.1.- Questa Corte, infatti, ha già affermato che la tutela della concorrenza appartiene oggi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dall'art. 117, secondo comma, lettera e), «a ulteriore presidio della libertà d'iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost.» (sentenza n. 67 del 2011), in tal modo sottolineando lo stretto legame tra le suddette disposizioni costituzionali, che si pongono fra loro in una relazione di vera e propria contiguità.

Altri precedenti (sentenze n. 94 del 2013 e n. 270 del 2010) hanno ricordato, peraltro, come la più risalente giurisprudenza costituzionale, nell'interpretare appunto l'art. 41 Cost., avesse immediatamente posto l'accento sulla «libertà di concorrenza» quale manifestazione della libertà d'iniziativa economica privata, sia pure suscettibile di limitazioni giustificate da ragioni di «utilità sociale» e da «fini sociali» (sentenze n. 97 del 1969 e n. 46 del 1963). In un secondo momento, è stata offerta una nozione più ampia di garanzia della libertà di concorrenza, essendo stata messa in luce la sua «duplice finalità», perché «da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi» (sentenza n. 223 del 1982), così ulteriormente connotando la concorrenza come «valore basilare della libertà di iniziativa economica» (sentenza n. 241 del 1990).

A ciò va aggiunto che, come costantemente ricordato da questa Corte, in ambito europeo ha sempre costituito «principio ordinatore quello di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (tra le molte, sentenza n. 14 del 2004) e che i principi comunitari si sono sempre imposti al rispetto anche del legislatore regionale (tra le tante, già sentenza n. 182 del 1976 e giurisprudenza ivi richiamata).

L'insieme di queste considerazioni porta a concludere che la tutela della concorrenza costituisce un limite che ha sempre condizionato l'esercizio della potestà legislativa regionale, anche prima della riforma del Titolo V, trovando emersione, sia pure implicitamente, nei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nelle materie a legislazione concorrente, che - come si avrà modo di approfondire proprio in relazione al caso concreto - in molti casi vi prestavano sostanziale ossequio.

Con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla ricordata riforma, infine, il legislatore costituzionale, affidando la «tutela della concorrenza» alla potestà legislativa esclusiva statale, ha avvertito la necessità di esplicitare il suddetto limite alla potestà legislativa regionale, in precedenza deducibile essenzialmente in via interpretativa in particolare dai principi fondamentali relativi alle materie già spettanti alla competenza regionale (come può ricavarsi dalle sentenze n. 129 del 2021, punto 2.2. del Considerato in diritto, e n. 56 del 2020, punto 5.4. del Considerato in diritto).

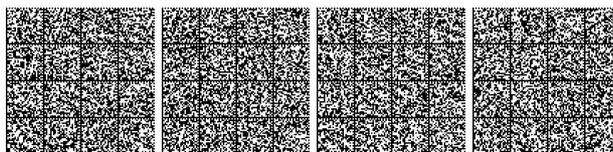
Ne consegue che è ben possibile evocare questo nuovo parametro anche in relazione a leggi regionali adottate prima della riforma del Titolo V.

8.- Poste queste coordinate essenziali, va rilevato che il giudice *a quo* motiva adeguatamente in ordine alla ragione che lo ha indotto a prospettare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nel testo attualmente vigente, e, al contempo, dell'art. 117, primo comma, Cost., nella versione antecedente alla riforma del Titolo V.

A giudizio del rimettente, infatti, l'art. 6 della legge quadro n. 21 del 1992, pur demandando alle regioni la definizione dei criteri per l'ammissione nel ruolo dei conducenti, ricollega l'accesso a esso a soli requisiti di affidabilità e professionalità, sicché, per il TAR Umbria, «restano validi i già richiamati principi esplicitati dalla Corte costituzionale [...], con particolare riferimento alla riserva statale, da un lato, sull'individuazione del punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (con riflessi sulla libertà dell'iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost.) e, dall'altro, sull'individuazione dei profili e titoli abilitanti delle figure professionali».

Nell'indicato passaggio argomentativo, il richiamo operato dal giudice *a quo* è alle sentenze n. 265 e n. 30 del 2016, nelle quali questa Corte ha scrutinato alcune disposizioni di legge regionale, emanate in epoca successiva alla riforma del Titolo V, in tema di servizio di trasporto pubblico non di linea, affermando che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

8.1.- Così ricostruita la censura, essa si rivela fondata, alla luce sia del vecchio che del nuovo testo dell'art. 117 Cost., dal momento che il limite alla potestà legislativa regionale consistente nel divieto di incidere sulla concorrenza tra gli operatori economici, oggi espresso nella riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «tutela della concorrenza», non può dirsi estraneo neppure all'assetto del riparto di competenze precedente alla riforma del Titolo V in tema di trasporto pubblico locale, avendo anzi sempre costituito un limite implicito che innervava direttamente i principi fondamentali dettati dallo Stato con la legge quadro n. 21 del 1992.



Quest'ultima, infatti, pur abilitando le regioni a definire i criteri per l'ammissione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, focalizza l'attenzione sulla capacità professionale e sull'idoneità tecnica dell'aspirante - richiedendo come unico requisito indispensabile il possesso del certificato di abilitazione professionale - e valorizza la pura conoscenza geografica e toponomastica del territorio, che, ovviamente, è acquisibile (e dunque riscontrabile) del tutto a prescindere dalla residenza anagrafica del conducente alla quale non è attribuito alcun rilievo.

La legge n. 21 del 1992, dunque, nel dettare i principi fondamentali ai quali le regioni si sarebbero dovute attenere, è stata ben attenta a fissare criteri che non limitassero inutilmente la concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea.

8.2.- Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata difetta di coerenza con gli indicati criteri, come già rilevato in casi similari.

Questa Corte, infatti, ha già scrutinato una normativa analoga, esprimendo argomentazioni che possono condurre, anche in questa occasione, ad una declaratoria d'illegittimità costituzionale.

In particolare, nel caso affrontato dalla sentenza n. 264 del 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato l'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21). Tale disposizione, similmente a quella censurata nel presente giudizio, prevedeva, tra gli altri requisiti per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che i soggetti aspiranti all'iscrizione medesima dovessero «essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Il parametro evocato, in quella occasione, era l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

Questa Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ritenendo che essa si traducesse in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell'Unione europea, «nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni».

In quella pronuncia si ribadì «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale [...]» (principio ribadito successivamente, in tema di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente, dalla sentenza n. 129 del 2021).

Inoltre, si ritenne «palese» che la previsione impugnata determinasse «un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea», perché favoriva «(per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale».

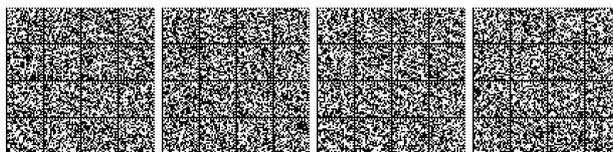
Tanto premesso, poiché, come già ricordato in precedenza, la giurisprudenza costituzionale (tra le recenti, sentenze n. 44 del 2023, n. 56 del 2020 e n. 83 del 2018) è costante nell'affermare che la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., che è il parametro oggi evocato, non può non riflettere quella operante a livello europeo, le argomentazioni allora spese possono essere utilizzate anche nel presente giudizio, in cui il rimettente ha scelto di prospettare il contrasto solo con parametri costituzionali interni.

Ciò porta a concludere che la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale interviene sull'assetto individuato dal legislatore statale, alterando quell'equilibrio - tra il libero esercizio dell'attività di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà - individuato dalla legge statale nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza» (sentenze n. 36 del 2024, n. 56 del 2020, n. 265 e n. 30 del 2016). Tale assetto è capace di condizionare anche la potestà legislativa che le regioni possono esercitare nelle materie che ora sono di carattere residuale, «potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (così, ancora, sentenza n. 56 del 2020).

9.- Pure fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La disposizione oggi censurata, infatti, esibisce una contraddittorietà intrinseca tra la regola concernente la residenza che essa introduce, preclusiva della stessa presentazione della domanda di partecipazione all'esame per l'iscrizione nel ruolo dei conducenti, e la “causa” normativa che la deve assistere. Quest'ultima si ricava dall'esame della complessiva legge reg. Umbria n. 17 del 1994, che risulta improntata, conformemente alla legge quadro statale, alla strutturazione dell'esame come momento destinato ad accertare, anche a tutela dell'utenza, le specifiche idoneità tecniche (tra cui anche la conoscenza geografica e toponomastica del territorio) e le attitudini morali del soggetto aspirante al futuro svolgimento dell'attività in questione.

Sono queste, infatti, le finalità che la già citata sentenza n. 264 del 2013 attribuisce all'esame di cui si tratta e alla conseguente iscrizione nel ruolo dei conducenti.



Rispetto a tale *ratio*, del tutto eccentrica si presenta l'addizione del requisito della residenza in uno dei comuni dell'Umbria, dal momento che tale elemento di "localizzazione" nulla potrebbe aggiungere alla verifica suddetta. Esso, anzi, rischia di escludere dal suddetto ruolo anche aspiranti che, pur non in possesso di tale requisito, presentino caratteristiche di professionalità, onorabilità e conoscenza del territorio magari in grado più elevato rispetto ai residenti. Già in due recenti occasioni, del resto, questa Corte, con specifico riferimento al settore degli NCC, ha rappresentato la necessità costituzionale di un'apertura del mercato, eliminando ogni barriera regolatoria priva di adeguata giustificazione (sentenze n.137 e n.36 del 2024).

Come già ritenuto da questa Corte in altra analoga fattispecie, occorre sempre accertare una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire» (sentenza n. 8 del 2024).

Nel caso in esame, la verifica restituisce esito negativo.

È senz'altro vero che il servizio di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea conserva una dimensione territoriale, come risulta dalle stesse previsioni della legge n. 21 del 1992, che agli artt. 2 e 3 ne descrive le caratteristiche.

Come pure è innegabile che, al profilo della territorialità tendenziale di tali servizi si connetta anche quello della competenza delle amministrazioni locali - e, in particolare, della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo dei conducenti - ad esercitare la vigilanza e il controllo sul mantenimento di tutti i requisiti richiesti per l'iscrizione (sentenza n. 152 del 2017), garantendo gli interessi delle comunità locali.

Tuttavia, se le regioni possono certamente preservare tali profili prevedendo requisiti di iscrizione ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla legge statale, esse sono però obbligate a procedere in maniera ragionevole e proporzionata e, comunque, coerente con le prescrizioni della legge quadro.

Quest'ultima prevede semplicemente requisiti volti a garantire adeguata professionalità e conoscenza del territorio da parte degli aspiranti conducenti, mentre - come evidenziato dal rimettente - la previsione dell'obbligo di residenza in uno dei comuni della regione costituisce un mezzo sproporzionato rispetto allo scopo perseguito, in quanto eccessivamente e inutilmente gravoso (peraltro comportante per l'interessato una pluralità di conseguenze civili, amministrative e tributarie), mentre la medesima esigenza di tutelare ulteriori interessi pubblici potrebbe essere semmai soddisfatta con la previsione di un requisito alternativo quale l'elezione di domicilio, sulla falsariga del modello prescelto da altre legislazioni regionali (sentenza n. 152 del 2017 già citata).

10.- Va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 1, lettera *i*), della legge della Regione Umbria n. 17 del 1994, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione antecedente alla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001.

11.- Resta assorbita l'ulteriore censura con cui si denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i), della legge della Regione Umbria 14 giugno 1994, n. 17 (Norme per l'attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante mezzi di trasporto pubblici non di linea).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

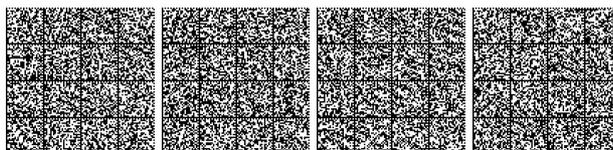
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 184

Sentenza 16 ottobre - 21 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Professioni intellettuali - Abrogazione, disposta dall'art. 24, commi 1, della legge n. 266 del 1997, del divieto di esercitare in forma associativa prestazioni di assistenza e consulenza - Necessità, disposta dal successivo comma 2, di adottare un regolamento per l'esercizio della suddetta attività - Conferma, mediante novella di interpretazione autentica, della validità dei contratti stipulati tra soggetti privati e società di professionisti costituite in forma di società di capitali, nonostante la perdurante mancata adozione del regolamento indicato - Abrogazione dell'art. 24, comma 2, citato - Denunciata irrazionalità, violazione del diritto di agire e difendersi in giudizio e della libera iniziativa economica - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge 4 agosto 2017, n. 124, art. 1, commi 148 e 149.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 41, secondo e 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 D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), promosso dalla Corte d'appello di L'Aquila, sezione civile, nel procedimento vertente tra Condominio G. e A. M. srl e altri, con ordinanza del 14 febbraio 2024, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di A. M. srl e Condominio G., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

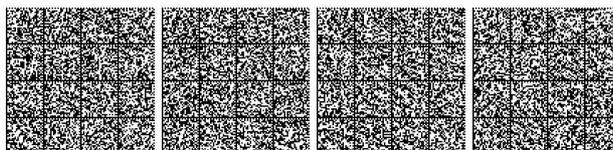
udita nell'udienza pubblica del 16 ottobre 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Anna Rossi per Condominio G., Rosario Panebianco per A. M. srl, nonché l'avvocato dello Stato Massimo Santoro per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 16 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 febbraio 2024, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2024, la Corte d'appello di L'Aquila, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), per violazione degli artt. 3, 24 e 41, commi secondo e terzo, della Costituzione.



2.- Il rimettente riferisce che la società A. M. srl e i suoi soci avevano convenuto in giudizio il Condominio G., innanzi al Tribunale ordinario di L'Aquila, al fine di ottenere il risarcimento dei danni conseguenti alla «revoca», ritenuta «illegittima», di un incarico professionale. Questo era stato conferito sulla base di un contratto inizialmente stipulato con i progettisti e poi ceduto alla A. M. srl con il consenso del Condominio stesso; il contratto aveva a oggetto lo svolgimento delle attività propedeutiche e di quelle necessarie a ottenere un contributo pubblico per la riparazione dell'edificio condominiale, danneggiato dal sisma del 2009.

La società di ingegneria presentava al Condominio un progetto, ma questi, adducendo inadempienze contrattuali, «deliberava la revoca dell'incarico», sicché la società A. M. e i suoi soci, nel contestare tale assunto, chiedevano il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali.

Nel corso del giudizio di primo grado, il Condominio eccepiva, in via preliminare, la nullità del contratto, in quanto contrario al divieto previsto dalla legge 23 novembre 1939, n. 1815 (Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza) e successive modifiche. Tale divieto - a detta del Condominio - sarebbe venuto meno solo con l'entrata in vigore della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)».

2.1.- Il rimettente riporta che il Tribunale di L'Aquila escludeva la nullità del contratto, in linea con il principio di diritto affermato da una sentenza della Corte di cassazione del 2022 (sezione seconda civile, sentenza 18 luglio 2022, n. 22534), e riconosceva la fondatezza della pretesa risarcitoria fatta valere dalla A. M. srl e dai suoi soci.

2.2.- Il rimettente espone che avverso la sentenza di primo grado il Condominio proponeva appello, sostenendo, anzitutto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017 e la conseguente nullità del contratto d'opera intellettuale intercorso con la A. M. srl.

3.- La Corte d'appello di L'Aquila ha, dunque, sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 24 e 41, commi secondo e terzo, Cost.

3.1.- A sostegno della rilevanza delle questioni, il rimettente precisa che la sentenza di primo grado, oggetto di gravame, ha escluso la nullità del contratto di cui si controverte, attribuendo natura di norme di interpretazione autentica alle previsioni di cui alla legge n. 124 del 2017; natura della quale la Corte d'appello dubita, ritenendo, pertanto, di non poter definire il giudizio «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale della normativa medesima».

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette una ricostruzione della normativa che ha regolato nel tempo la materia, richiamando: l'iniziale divieto di svolgere attività professionale in forma societaria disposto dall'art. 2 della legge n. 1815 del 1939; la sua abrogazione ad opera dell'art. 24, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266 (Interventi urgenti per l'economia); il rinvio operato dall'art. 24, comma 2, della medesima legge a un apposito regolamento per l'individuazione dei requisiti per l'esercizio delle attività professionali in forma societaria. Dalla mancata adozione di tale regolamento il rimettente desume «l'impossibilità di fatto, da parte delle società di ingegneria, di operare nei confronti dei privati» (in proposito, cita le sentenze della Corte di cassazione, sezione seconda civile, 22 marzo 2017, n. 7310 e sezione terza civile, 18 aprile 2007, n. 9236).

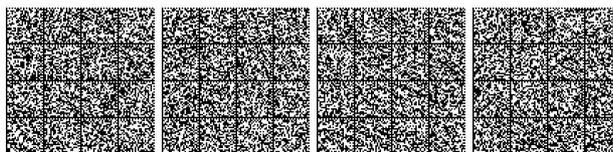
Anche i successivi provvedimenti che richiama (il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante «Misure urgenti in materia di semplificazione normativa», convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2009, n. 9) non avrebbero consentito alle società di ingegneria costituite nelle forme delle società di capitali o cooperative di esercitare attività professionale.

A parere del giudice *a quo*, solo con l'art. 10 della legge n. 183 del 2011 sarebbe stato abrogato il divieto di svolgere attività professionale tecnica in forma societaria.

Pertanto, la legge n. 124 del 2017 avrebbe avuto l'effetto di far retroagire all'entrata in vigore della legge n. 266 del 1997 la validità dei contratti conclusi con privati dalle società di ingegneria costituite in forma di società di capitali o cooperative.

In sostanza, il «combinato disposto dei commi 148 e 149 dell'art. 1 della L. n. 124/2017» avrebbe determinato «una sorta di convalida o sanatoria operata dalla legge in ordine ai contratti nulli conclusi coi privati dalle società di ingegneria in forma di società di capitali negli anni dal 1997 al 2012».

3.3.- Rispetto a tale quadro normativo, il ricorrente esclude che sussistesse una situazione di «grave incertezza normativa e/o [di] forti contrasti giurisprudenziali nell'applicazione» della legge n. 266 del 1997, tali da giustificare il ricorso a norme di interpretazione autentica.



Richiama, di seguito, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che avrebbe censurato il ricorso a una «legge interpretativa [ove] utilizzata dallo Stato come strumento di intromissione nel corretto svolgimento dell'amministrazione della giustizia». Riferisce, inoltre, come questa Corte, richiamandosi proprio alla giurisprudenza della Corte EDU, avrebbe enumerato quali motivi idonei a giustificare un intervento legislativo retroattivo: il ricorrere di «ragioni storiche epocali» o l'esigenza di «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore, al fine di porre rimedio ad un'imperfezione tecnica della legge interpretata» (richiama, in proposito, le sentenze n. 308 e n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 1 del 2011).

Secondo il giudice *a quo*, nessuna di tali ragioni sarebbe ravvisabile a supporto dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017.

3.4.- Da ultimo, il rimettente rileva che la norma abrogatrice del divieto generale di esercitare tutte le attività professionali in forma societaria, salvo demandare alla fonte di rango secondario l'individuazione delle forme e modalità di svolgimento di tali attività, non avrebbe potuto contenere in sé il precetto secondo cui le sole società di ingegneria costituite in forma di società di capitali o cooperative potessero concludere validi contratti coi privati, a partire dall'entrata in vigore della legge, senza la necessità di ulteriore regolamentazione.

La norma censurata avrebbe, quindi, portata innovativa e avrebbe determinato «una ingiustificata disparità di trattamento non solo con le altre società di professionisti, ma anche con le società di ingegneria nella forma della società di persone».

4.- Il 30 aprile 2024 si è costituito in giudizio il Condominio che ha speso argomenti analoghi a quelli dedotti nell'ordinanza di rimessione a sostegno della fondatezza delle questioni.

L'introduzione nell'ordinamento del combinato disposto dei commi 148 e 149 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2017 avrebbe avuto l'unico obiettivo della «convalida *ope legis*» dei contratti nulli conclusi con i privati dalle società d'ingegneria in forma di società di capitali o cooperative dal 1997 al 2012.

Tale sanatoria, a parere del Condominio, non potrebbe superare il vaglio di costituzionalità.

In primo luogo, non ricorrerebbero i presupposti per riconoscere una norma di interpretazione autentica, tant'è che «l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo della norma "interpretativa"» sarebbe diverso «da quello della norma interpretata».

In secondo luogo, in quanto disciplina innovativa e con efficacia retroattiva, essa non sarebbe sostenuta da interessi capaci di supportarne la ragionevolezza. Non sussisterebbero, infatti, ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, ma anzi l'intervento normativo avrebbe avuto l'unica funzione di evitare la nascita di contenziosi relativi alle attività svolte dalle società di ingegneria prima del 2012.

Le norme censurate avrebbero, inoltre, determinato un'ingiustificata disparità di trattamento «non solo con le altre società di professionisti, ma anche con le società di ingegneria nella forma della società di persone».

5.- Il 30 aprile 2024, la A. M. srl si è costituita in giudizio, facendo valere, anzitutto, l'inammissibilità delle questioni sollevate.

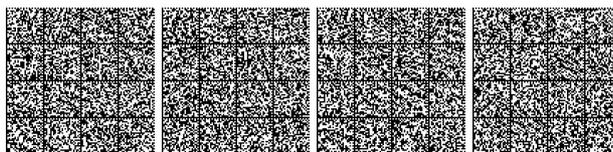
5.1.- La società riporta che nel giudizio *a quo* la parte appellata aveva eccepito il difetto di legittimazione attiva dell'amministratore del Condominio, sul presupposto che la delibera assunta dall'assemblea dei condomini in favore della proposizione del gravame fosse stata adottata in carenza del quorum deliberativo richiesto dall'art. 1136 del codice civile.

La società ritiene che tale eccezione preliminare avrebbe dovuto essere vagliata con priorità rispetto alle altre riguardanti il merito della vicenda, sicché tale omessa verifica comporterebbe l'inammissibilità per irrilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

5.2.- La società deduce, di seguito, il difetto di rilevanza della censura concernente l'irragionevole disparità di trattamento. Ritiene, infatti, che tale questione non possa essere risolta annullando le disposizioni censurate, ma «al più dichiara[ndone] l'incostituzionalità nella parte in cui non estendono la previsione di favore alle altre società di professionisti diverse da quelle di ingegneria in forma di società di capitali».

In tal caso, però, l'esito del giudizio di legittimità costituzionale non produrrebbe effetti nel processo *a quo*, nel quale continuerebbero a trovare applicazione le disposizioni censurate.

5.3.- Quanto al merito, la società ritiene, in premessa, «fuorviante» la ricostruzione delle fonti normative dedotta nell'ordinanza di rimessione, in quanto il divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815 del 1939 non sarebbe mai stato reintrodotta dopo il 1997. Pertanto, «dall'entrata in vigore della l. n. 266/1997 alla data dell'entrata in vigore della l. n. 183/2011, o comunque della l. n. 124/2017, non vi [sarebbe] mai stato un intermezzo temporale in cui sia stato nuovamente vigente il divieto di esercitare l'attività professionale in forma societaria».



A parere della società, la giurisprudenza di questa Corte escluderebbe un contrasto con i principi costituzionali tanto di disposizioni di interpretazione autentica, quanto di norme innovative con efficacia retroattiva, ove la retroattività trovi un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, compresa l'esigenza di porre rimedio a imperfezioni tecniche della legge (è richiamata, in proposito, la sentenza n. 308 del 2013).

In particolare, l'art. 24 della legge n. 266 del 1997 avrebbe prodotto l'effetto di «consentire o quanto meno suscitare negli operatori professionali l'affidamento (principio di rilevanza costituzionale) di poter esercitare il diritto di svolgere l'attività professionale in forma societaria e di agire secondo la legge in un ambito più vasto rispetto a quello precedentemente ammesso».

Proprio a tutela di tali interessi il legislatore del 2017 sarebbe, dunque, intervenuto onde rimuovere una «imperfezione tecnica» e preservare l'intenzione del legislatore del 1997, che sarebbe stata quella di aprire le attività professionali anche all'esercizio in forma societaria.

La mancata adozione del decreto attuativo non avrebbe, pertanto, privato di ogni efficacia il comma 1 dell'art. 24, che «non ha attribuito ai destinatari una nuova situazione di vantaggio da definire in via di dettaglio, ma ha rimosso un divieto posto alla preesistente e garantita libertà di iniziativa economica e all'autonomia contrattuale». Viceversa, secondo la società, l'interpretazione proposta dal rimettente dell'art. 24 della legge n. 266 del 1997 renderebbe costituzionalmente illegittima tale disposizione, poiché consentirebbe a una fonte secondaria di sospendere l'esercizio di un'attività, già ammessa da una fonte di rango primario.

La società A. M. considera, dunque, l'art. 10, comma 3, della legge n. 183 del 2011 - secondo cui è «consentita la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile. Le società cooperative di professionisti sono costituite da un numero di soci non inferiore a tre» - una norma meramente ricognitiva della disciplina già in vigore.

6.- Il 30 aprile 2024 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha, anzitutto, sollevato eccezioni di rito.

6.1.- La difesa statale reputa inammissibili le questioni concernenti la violazione degli artt. 24 e 41 Cost., in quanto il rimettente non avrebbe «motivato in ordine alle ragioni del ritenuto contrasto con le disposizioni invocate».

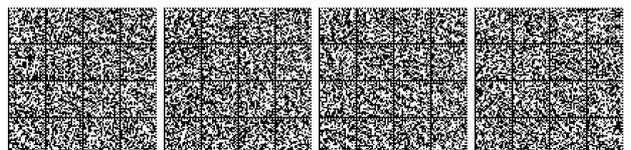
Inoltre, la censura di ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre società di professionisti, nonché alle società di ingegneria costituite nella forma di società di persone, oltre a non fare esplicito riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., sarebbe comunque carente di motivazione. Infatti, il giudice *a quo* non individuerrebbe «le ragioni per le quali dovrebbe essere assicurato un analogo trattamento [...] rispetto alle altre società considerate».

6.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale sostiene la non fondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. e rileva il carattere isolato della sentenza della Corte di cassazione n. 7310 del 2017, che ha ritenuto nullo il contratto con cui veniva affidata a una società l'esecuzione di incarichi rientranti nell'attività tipica del libero professionista ingegnere. Ne desume che «- nell'obiettiva incertezza determinatasi a seguito, da un lato, dell'abrogazione, ad opera del comma 1 dell'art. 24 della legge n. 266 del 1997, del divieto di esercizio in forma societaria delle professioni (contenuto all'articolo 2 della legge n. 1815 del 1939) e, dall'altro, dalla mancata adozione del D.M. previsto al comma 2 del medesimo articolo 24 - [...] la conclusione fatta propria dalla sentenza n. 7310 del 2017 non fosse l'unica sostenibile».

Del resto - secondo la difesa statale - il comma 2 dell'art. 24, richiamando le «attività di cui all'art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1815» per la fissazione dei relativi requisiti, non potrebbe ritenersi riferito esclusivamente all'esercizio in forma societaria delle suddette professioni, ma sarebbe estensibile anche alla forma delle associazioni, «l'unica [...] prevista dall'articolo 1». Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura, «l'interpretazione secondo la quale, in assenza del decreto del Ministro di grazia e giustizia, non sarebbe stato possibile l'esercizio in forma societaria delle professioni contemplate dall'articolo 1 della legge non appare l'unica percorribile, ben potendosi ritenere che, pur in assenza del suddetto decreto, l'esercizio in forma societaria risultasse consentito, al pari di quello in forma associata, esplicitamente previsto dall'articolo 1 della legge n. 1815 del 1939, pur in mancanza del decreto ministeriale».

6.3.- La ritenuta natura interpretativa delle norme censurate consentirebbe, inoltre, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, un'interpretazione della disciplina dell'esercizio in forma societaria delle professioni liberali che estenda la possibilità di tale esercizio anche alle altre forme societarie previste dal codice civile, quale conseguenza dell'abrogazione del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815 del 1939, ad opera dell'art. 24, comma 1, della legge n. 266 del 1997. Ne conseguirebbe, secondo la difesa statale, la validità dei contratti stipulati dalle suddette società, in qualsiasi forma costituite, e l'insussistenza della disparità di trattamento denunciata dal giudice rimettente.

7.- Il 24 settembre 2024 il Condominio ha depositato memoria in prossimità dell'udienza, con la quale ha replicato alle principali argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato e della società A. M.



7.1.- In rito, il Condominio sostiene la manifesta infondatezza delle eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato. Quanto al merito, giudica non ragionevole l'interpretazione, secondo la quale, pur in assenza del decreto ministeriale, sarebbe stato consentito l'esercizio dell'attività professionale in forma societaria al pari di quello in forma associata. Tale interpretazione non terrebbe conto dell'evoluzione normativa che dapprima ha riconosciuto la possibilità di costituire società di ingegneria nelle due forme del commercial e del consulting engineering e che solo con la legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) ha previsto la possibilità di costituire società di capitali per lo svolgimento di attività di ingegneria, ma limitatamente ai contratti pubblici. Il successivo d.l. n. 223 del 2006, come convertito, avrebbe poi consentito di svolgere attività professionali in forma interdisciplinare alle società di persone e alle associazioni, ma senza estendere il superamento del divieto per le società di capitali.

La conferma della persistenza del divieto viene poi ravvisata nella ritenuta "nuova" abrogazione dell'art. 2 della legge n. 1815 del 1939, che sarebbe stata introdotta, a decorrere dal 1° gennaio 2012, con l'art. 10, comma 11, della legge n. 183 del 2011 (norma, che, a parere del Condominio, non avrebbe portata unicamente ricognitiva).

Di conseguenza, esso ribadisce che le norme censurate avrebbero operato «una sanatoria politica, su pressione delle associazioni di categoria, di contratti nulli conclusi, in piena consapevolezza, dalle società di ingegneria nelle forme di società di capitali o cooperative, la cui operatività era *ex lege* limitata agli appalti pubblici».

7.2.- In replica alle deduzioni svolte in rito da A. M. srl, il Condominio sostiene che la Corte d'appello rimettente avrebbe già vagliato e implicitamente rigettato, con l'ordinanza che ha sospeso l'efficacia esecutiva della sentenza di primo grado, l'eccezione di carente legittimazione attiva, ritenendola non fondata.

Il Condominio rileva, inoltre, che sarebbe «volutamente distorsiva delle ragioni di censura dedotte dalla Corte rimettente dell'ordinanza di rimessione» l'eccezione di irrilevanza delle questioni concernenti l'irragionevolezza per disparità di trattamento.

Nel merito, difende poi la ricostruzione normativa svolta dal giudice *a quo*, reputando l'operazione ermeneutica prospettata da A. M. srl «una evidente forzatura del dato normativo».

Contesta, infine, che nella legge n. 266 del 1997 sia rinvenibile un «difetto tecnico della legislazione», tale da rendere non irragionevole l'intervento operato dalla legge n. 124 del 2017, tenuto conto anche della giurisprudenza della Corte EDU in merito all'art. 6 CEDU. Per converso, a parere del Condominio, le disposizioni censurate avrebbero unicamente la finalità di condizionare i giudizi in corso, contrastando un orientamento maggioritario in giurisprudenza.

8.- Il 24 settembre 2024, l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato una memoria, in cui ha richiamato e fatto propria l'eccezione di inammissibilità, già sollevata dalla società di ingegneria, relativa al difetto di legittimazione processuale nel giudizio *a quo* dell'amministratore di condominio.

Secondo la difesa statale, in mancanza di un previo scrutinio «dell'eccezione di carenza di legittimazione al processo, [scrutinio] che non risulta essere avvenuto, viene meno il requisito della rilevanza della questione di costituzionalità».

Richiamate, poi, le altre eccezioni di inammissibilità già riportate nell'atto di intervento, l'Avvocatura ribadisce, nel merito, gli argomenti a sostegno della non fondatezza, soffermandosi, in particolare, sulla circostanza che la gran parte delle sentenze della Corte di cassazione riportate dall'ordinanza avevano a oggetto prestazioni professionali rese prima dell'entrata in vigore della legge n. 266 del 1997 e che la sentenza n. 7310 del 2017 risulterebbe un precedente isolato.

Pertanto, riafferma l'ammissibilità di una diversa interpretazione, volta a estendere la possibilità di esercitare in forma societaria l'attività professionale «come conseguenza dell'abrogazione del divieto contenuto all'articolo 2 della legge n. 1815 del 1939 ad opera dell'art. 24 della legge n. 266 del 1997». Infine, sottolinea come la natura interpretativa della legge n. 124 del 2017 fosse stata sostenuta dalla stessa Corte di cassazione nella sentenza n. 22534 del 2022.

9.- Infine, il 25 settembre 2024, anche la società A. M. ha depositato una memoria difensiva, nella quale ha ribadito il difetto di rilevanza della questione concernente l'irragionevole disparità di trattamento rispetto a società di capitali che svolgono attività professionali diverse da quelle proprie degli ingegneri e rispetto a società di persone di ingegneri.

A suo parere, anche per tali società l'art. 24 della legge n. 266 del 1997 avrebbe rimosso «il divieto posto alla preesistente e garantita libertà di iniziativa economica e all'autonomia contrattuale, già dotate di una regolamentazione afferente a un articolato statuto costituzionale e ordinario».

La norma abrogativa sarebbe, dunque, autoapplicativa, posto che «se il legislatore avesse inteso subordinare l'abrogazione del divieto all'adozione del decreto attuativo avrebbe dovuto differirne l'efficacia alla data di entrata in vigore dello stesso». Ma - continua la società - se «il divieto di esercizio di tutte le attività professionali in forma societaria (società di persone e società di capitali) ha decorrenza *ex se* [...] dall'entrata in vigore della l. n. 266/1997, la questione di costituzionalità dell'art. 1 comma 148 e 149 della l. n. 124/2017 non ha rilevanza nel giudizio *a quo* perché la Corte rimettente dovrà far applicazione diretta del citato art. 24».



Sulla base di tale argomento, la società A. M. ritiene, dunque, che non vi sia alcuna disparità di trattamento, censura che, in ogni caso, non sarebbe stata supportata da motivazioni sufficienti.

Quanto al merito della questione relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza, precisa che, «[o]ve si ritenga [...] che l'efficacia del citato art. 24 a far data dalla entrata in vigore della legge n. 266/1997 abbia titolo nel predetto comma 148 e si applichi solo alle società di ingegneria in forma di società di capitali - escluse tutte le altre - si ribadisce che si tratta di una scelta di principio conforme al sistema di liberalizzazione del mercato dei servizi economici di derivazione comunitaria - che non tollera restrizioni neanche temporanee - con la conseguenza che l'eventuale, non motivato profilo di disparità di trattamento dedotto dal rimettente dovrebbe essere emendato con una sentenza additiva che censuri la disposizione nella parte in cui non si applica alle situazioni[i] considerate analoghe».

10.- Nell'udienza del 16 ottobre 2024, sono intervenute le parti costituite in giudizio, nonché la difesa statale, insistendo per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 14 febbraio 2024, la Corte d'appello di L'Aquila, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017, per violazione degli artt. 3, 24 e 41, commi secondo e terzo, Cost.

1.1.- La Corte d'appello di L'Aquila era stata chiamata a decidere sul rapporto contrattuale intercorrente tra il Condominio G. e la società di ingegneria A. M., cessionaria di un contratto avente a oggetto attività propedeutiche e necessarie a ottenere il contributo pubblico per la riparazione dell'edificio condominiale, danneggiato dal sisma del 2009.

Il Condominio recedeva dal contratto, adducendo inadempienze della società di ingegneria, sicché quest'ultima e i suoi soci agivano in giudizio per contestare simile assunto e per chiedere il risarcimento dei danni. Avverso tale domanda, il Condominio - costituitosi in giudizio - eccepiva, tra l'altro, la nullità della cessione del contratto nei confronti della società, per contrasto con il divieto di svolgere l'attività professionale nelle forme delle società commerciali. Quel divieto, previsto dalla legge n. 1815 del 1939, sarebbe venuto meno, a parere del convenuto, solo con la legge n. 183 del 2011, successiva alla cessione del contratto avvenuta in data 9 aprile 2009.

1.2.- In primo grado, il Tribunale di L'Aquila ha escluso la nullità dedotta dal Condominio, richiamando, a sostegno di tale impostazione, la sentenza della Corte di cassazione n. 22534 del 2022, che aveva avallato la tesi della norma di interpretazione autentica con riguardo alla disciplina censurata.

1.3.- Il Condominio ha impugnato la sentenza di primo grado e la Corte d'appello di L'Aquila ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017, che considera validi i contratti conclusi, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 266 del 1997, fra società di ingegneria di capitali o cooperative e soggetti privati.

2.- Il giudice *a quo* ravvisa, nelle citate previsioni, una «sorta di convalida o sanatoria» retroattiva di contratti, altrimenti nulli. A suo parere, le norme censurate non potrebbero essere qualificate come di interpretazione autentica e non risponderebbero ad alcun interesse pubblico prioritario.

Difetterebbero, pertanto, i presupposti necessari a rendere l'intervento legislativo retroattivo compatibile con il principio «di "ragionevolezza"», con conseguente violazione degli artt. 3, 24 e 41, commi secondo e terzo, Cost.

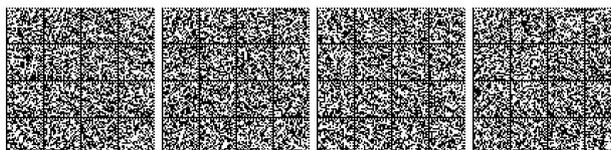
La Corte d'appello ritiene, inoltre, che la norma avrebbe determinato «una ingiustificata disparità di trattamento non solo con le altre società di professionisti, ma anche con le società di ingegneria nella forma della società di persone».

3.- Occorre esaminare, anzitutto, le eccezioni in rito.

3.1.- La società A. M. e l'Avvocatura generale dello Stato riferiscono che nel giudizio *a quo* era stato contestato il difetto di legittimazione attiva dell'amministratore del Condominio, sul presupposto che la delibera dell'assemblea dei condomini, assunta a favore della proposizione del gravame, fosse carente del quorum deliberativo richiesto dall'art. 1136 cod. civ.

A parere della richiamata parte e della difesa statale, tale eccezione avrebbe dovuto essere vagliata con priorità rispetto alle altre questioni attinenti al merito, sicché l'omessa verifica, da parte del giudice *a quo*, determinerebbe l'inammissibilità per irrilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

L'eccezione non è fondata.



L'ordinanza di rimessione, nel dare puntualmente atto della richiamata eccezione sollevata dai resistenti, consente di ritenere che il giudice *a quo* abbia svolto implicitamente il vaglio concernente la legittimazione ad agire dell'appellante, ritenendola sussistente.

Pertanto, in difetto dell'evidenza *ictu oculi* del vizio processuale, «l'ammissibilità della questione non è inficiata dalla mancanza di una motivazione espressa» (così sentenze n. 156 del 2023 e n. 79 del 2022; nello stesso senso sentenze n. 65 del 2021, n. 267, n. 99 e n. 24 del 2020, n. 189 del 2018 e n. 269 del 2016).

3.2.- Ulteriori eccezioni di rito sono state, poi, sollevate in riferimento alla censura di ingiustificata disparità di trattamento fra le società prese in considerazione dalle norme censurate e le società di ingegneria costituite nella forma delle società di persone, nonché le altre società di professionisti.

3.2.1.- La A. M. srl adduce, in proposito, un difetto di rilevanza della questione, in quanto tale profilo di irragionevolezza non potrebbe essere risolto annullando le disposizioni censurate, bensì dichiarandone «l'incostituzionalità nella parte in cui non estendono la previsione di favore alle altre società di professionisti».

Adottando simile prospettiva, eccepisce l'irrelevanza della questione, in quanto il suo eventuale accoglimento non inciderebbe sulla norma applicabile al giudizio *a quo*.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente invoca l'irragionevole disparità di trattamento con l'intento di conseguire l'ablazione delle norme censurate e non per prospettare l'estensione ad altre società di professionisti. Ritiene, infatti, imprescindibile una regolamentazione concernente l'esercizio dell'attività professionale, in mancanza della quale difende la persistenza del divieto a svolgere detta attività nelle forme societarie.

Inoltre, deve ritenersi non ostativo di una pronuncia di natura ablativa il carattere favorevole delle norme censurate, poiché questa Corte ha già in passato dichiarato costituzionalmente illegittimi trattamenti di favore, ove ha ravvisato «[l]'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze» (sentenze n. 200 del 2023, n. 182 del 2022 e n. 240 del 2019).

L'eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione concernente l'irragionevole disparità di trattamento non è, pertanto, fondata.

3.2.2.- È, viceversa, fondata, rispetto alla medesima censura, l'eccezione di inammissibilità per carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza, sollevata dall'Avvocatura dello Stato e, in memoria, anche dalla società A. M.

Il rimettente si limita, infatti, ad asserire che le norme censurate comporterebbero «un'ingiustificata ed irrazionale disparità di trattamento non solo tra le stesse società di ingegneria, ma anche tra le società tra professionisti in diversi settori».

Simile affermazione risulta apodittica e non si confronta con la peculiare disciplina dettata con riferimento all'esercizio dell'attività professionale da parte delle società di ingegneria costituite nelle forme delle società di capitali o delle società cooperative.

Di riflesso, il rimettente dà per presupposta e non motiva la necessaria parità di trattamento che dovrebbe condurre all'ablazione delle norme censurate.

La questione è, pertanto, inammissibile per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenze n. 128 del 2024, n. 184 del 2023 e n. 181 del 2021) e, ab imis, per inadeguata ricostruzione del quadro normativo, che compromette l'*iter* logico argomentativo della censura (sentenze n. 201 del 2021 e 134 del 2018, nonché ordinanza n. 261 del 2020).

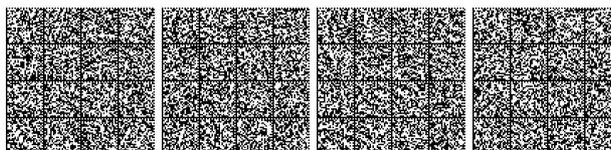
3.3.- Infine, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbero inammissibili per difetto di motivazione anche le questioni concernenti la violazione degli artt. 24 e 41 Cost., «atteso che i suddetti parametri costituzionali [sarebbero] stati solo menzionati dal Giudice rimettente, che tuttavia non ha motivato in ordine alle ragioni del ritenuto contrasto con le disposizioni invocate».

Le eccezioni non sono fondate.

Dalla motivazione dell'ordinanza è dato inferire una questione unitaria, posta in riferimento agli artt. 3, 24 e 41, commi secondo e terzo, Cost., con la quale si contesta una irragionevolezza intrinseca della disciplina, che andrebbe a pregiudizio degli interessi sottesi alle citate previsioni.

Il rimettente sostiene, infatti, da un lato, che le norme censurate determinerebbero un irragionevole meccanismo retroattivo, che inciderebbe sul diritto di agire in giudizio di cui all'art. 24 Cost., tant'è che sono evocati gli orientamenti della giurisprudenza della Corte EDU concernenti l'art. 6 CEDU.

Da un altro lato, nel ritenere leso il secondo comma dell'art. 41 Cost., il giudice *a quo* assume che la validità dei contratti affermata dalle norme censurate, in assenza della disciplina di fonte secondaria che avrebbe dovuto regolamentare l'esercizio dell'attività professionale da parte di soggetti costituiti nelle forme societarie, violi i limiti imposti dalla Costituzione all'iniziativa economica privata.



4.- In via preliminare, si rende necessario ripercorrere l'articolata evoluzione del quadro normativo che ha condotto alla introduzione dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017. Tali disposizioni si raccordano all'art. 24 della legge n. 266 del 1997, il cui comma 1 ha previsto l'abrogazione del divieto disposto dall'art. 2 della legge n. 1815 del 1939, norma quest'ultima, a sua volta, correlata con l'art. 1 della medesima legge.

4.1.- Occorre, dunque, risalire alla legge n. 1815 del 1939, oggi integralmente abrogata dall'art. 10, comma 11, della legge n. 183 del 2011 (*infra*, punto 4.5. del Considerato in diritto).

4.1.1.- L'art. 1 della legge n. 1815 del 1939 disciplinava l'ipotesi in cui persone, munite dei necessari titoli di abilitazione professionale, ovvero autorizzate all'esercizio di specifiche attività in forza di particolari disposizioni di legge, «si associa[va]no per l'esercizio delle professioni o delle altre attività per cui sono abilitate o autorizzate». In tal caso, esse dovevano «usare, nella denominazione del loro ufficio e nei rapporti coi terzi, esclusivamente la dizione di “studio tecnico, legale, commerciale, contabile, amministrativo o tributario”, seguit[a] dal nome e cognome, coi titoli professionali, dei singoli associati» (primo comma). L'esercizio associato delle professioni o delle altre attività, ai sensi del comma precedente, doveva essere «notificato all'organizzazione sindacale da cui [erano] rappresentati i singoli associati» (secondo comma).

L'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 1 della legge n. 1815 del 1939 si è orientata nel senso di una limitazione dell'esercizio dell'attività professionale all'ipotesi degli studi associati, «ove ad un contratto associativo con rilevanza interna, si sovrappone[va] il principio della personalità della prestazione professionale nei rapporti con i clienti» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 3 marzo 1994, n. 2077). Pertanto, anche allorquando i giudici di legittimità hanno ritenuto che gli studi professionali associati, pur privi di personalità giuridica (in tal senso, Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 13 luglio 2018, n. 18527), avessero «la capacità di porsi come autonomi centri di imputazione di rapporti giuridici» (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 19 ottobre 2022, n. 30730 e sezione seconda civile, ordinanza 26 gennaio 2022, n. 2332), tale soggettività veniva ammessa al solo scopo di consentire rapporti giuridici non professionali (per garantire, ad esempio, la continuità di un rapporto di locazione dell'ufficio, pur al variare degli associati).

Parimenti, il ricorso alla forma delle società di persone veniva riconosciuto per fini meramente strumentali, quali la regolamentazione delle prestazioni del personale ausiliario, delle spese di studio, dell'uso di beni condivisi (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 10 ottobre 2008, n. 24911; sezione prima civile, sentenza 13 luglio 1993, n. 7738).

4.1.2.- Così ricostruito il raggio applicativo dell'art. 1 della legge n. 1815 del 1939, veniva correlativamente a definirsi la portata precettiva dell'art. 2 della medesima legge, riferito a soggetti che agissero «sotto qualsiasi forma diversa da quella di cui al precedente articolo».

Per tali soggetti il citato art. 2 disponeva il divieto di «costituire, esercire o dirigere [...] società, istituti, uffici, agenzie od enti, i quali abbiano lo scopo di dare, anche gratuitamente, ai propri consociati od ai terzi, prestazioni di assistenza o consulenza in materia tecnica, legale, commerciale, amministrativa, contabile o tributaria».

La *ratio* del divieto risultava inizialmente ispirata soprattutto a finalità di tipo repressivo: inibire ai non professionisti di celi dietro lo schermo di una società.

Nel tempo sono state, invece, valorizzate finalità differenti, che questa stessa Corte ha riconosciuto, allorché è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del divieto: la finalità protezionistica, vale a dire la «tutela degli interessi, non soltanto economici o corporativi, delle categorie professionali», e la finalità protettiva, ossia la «garanzia del corretto esercizio delle professioni intellettuali, nei confronti dei clienti, dei terzi, della collettività in generale, garanzia che si ritiene fornita essenzialmente dalla qualificazione professionale e soprattutto dalla responsabilità personale del professionista» (sentenza n. 17 del 1976 e, di seguito, sentenza n. 54 del 1977, nonché ordinanza n. 71 del 1988).

La violazione del divieto, tramite la stipula di contratti d'opera intellettuale con società alle quali era inibito l'esercizio dell'attività professionale, comportava - secondo il diritto vivente - la nullità dei contratti, ai sensi dell'art. 1418, primo comma, cod. civ., per contrarietà alle norme imperative, di cui agli artt. 2 della legge n. 1815 del 1939 e 2231 cod. civ., in base al quale «[q]uando l'esercizio di un'attività professionale è condizionato all'iscrizione in un albo o elenco, la prestazione eseguita da chi non è iscritto non gli dà azione per il pagamento della retribuzione» (così Cass. n. 7310 del 2017, che richiama Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 novembre 2007, n. 24922; sezione prima civile, sentenze 2 ottobre 1999, n. 10937 e 1° ottobre 1999, n. 10872).

4.2.- Il superamento della disciplina del 1939 ha avuto luogo gradualmente attraverso un processo di apertura dell'attività professionale, da parte di soggetti costituiti nelle forme societarie, che ha inizialmente interessato ambiti settoriali. In particolare, con riferimento alle società di ingegneria, si segnalano due gruppi di discipline.

4.2.1.- Dapprima, sono state previste società di ingegneria costituite nelle due forme del commercial e del consulting engineering. A queste era permesso concludere contratti che non avessero a oggetto un'opera di progettazione di ingegneria civile interamente rientrante nell'attività professionale tipica dell'ingegnere o dell'architetto, sicché l'apporto intellettuale di tali professionisti doveva essere solo uno dei fattori del più complesso risultato promesso (art. 13 della legge 2 maggio 1976,



n. 183, recante «Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80»; art. 1 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 20, recante «Proroga al 30 giugno 1979 delle disposizioni relative al contenimento del costo del lavoro nonché norme in materia di obblighi contributivi», convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 1979, n. 92; art. 11 della legge 12 febbraio 1981, n. 17, recante «Finanziamento per l'esecuzione di un programma integrativo di interventi di riassetto, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato»).

4.2.2.- Successivamente, con la legge n. 109 del 1994, si è consentito l'esercizio dell'attività professionale a società di ingegneria costituite nelle forme delle società di capitali o cooperative, permettendo loro di stipulare contratti con la pubblica amministrazione.

L'art. 17 della citata legge faceva, infatti, riferimento a società di ingegneria «costituite nelle forme di cui ai capi V, VI e VII del titolo V e al capo I del titolo VI del libro quinto del codice civile che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni, direzione dei lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica e studi di impatto ambientale e che non esercitino le attività di produzione di beni» (comma 8).

Rispetto a tali società, l'art. 17 disponeva l'abrogazione del «divieto previsto dall'articolo 2 della legge 23 novembre 1939, n. 1815» (comma 8), stabilendo che le pubbliche amministrazioni potessero affidare loro «la redazione del progetto preliminare, nonché del progetto definitivo ed esecutivo o di parti di essi nonché lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione» (comma 4).

Quanto alla regolamentazione dell'esercizio dell'attività professionale, l'art. 17, comma 9, della legge n. 109 del 1994 stabiliva che «l'attività di progettazione d[oveva] far capo ad uno o più professionisti iscritti negli appositi albi, nominativamente indicati e personalmente responsabili», rinviando a un regolamento la disciplina concernente i «requisiti organizzativi, professionali e tecnici delle società di ingegneria».

Il regolamento è stato emanato nel 1999, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), fermo restando che la circolare del Ministero dei lavori pubblici 7 ottobre 1996, n. 4488/UL, recante «Indirizzi operativi e chiarimenti sulla disciplina transitoria di talune norme della legge quadro sui lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109, come modificata dalla legge 2 giugno 1995, n. 216)» aveva disposto che, «[f]ino all'entrata in vigore del Regolamento, per garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa», fosse comunque possibile «ammettere alle gare per l'affidamento degli incarichi di progettazione le società di ingegneria». Ha ritenuto, infatti, che i requisiti demandati al regolamento riguardassero «elementi inerenti [a] funzionamento della società che nulla [avevano] a che vedere con [...] la possibilità di essere controparti dell'Amministrazione».

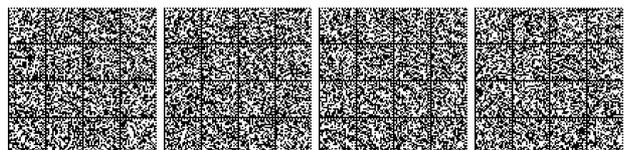
A tal fine, appariva, dunque, sufficiente che l'art. 17 assicurasse, al comma 9, l'esecuzione personale della prestazione da parte del professionista e la sua responsabilità personale, stabilendo, al contempo - in base a quanto precisava il comma 14 del medesimo art. 17 - che nei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi dovesse essere indicato il nome del progettista inteso come persona fisica. Se poi i progettisti erano più di uno, essi dovevano essere nominativamente indicati ed erano responsabili in solido, per le attività professionali globali o specialistiche per cui erano incaricati.

Le norme della citata legge n. 109 del 1994 sono state, di seguito, abrogate e riprodotte nei codici dei contratti pubblici, che si sono succeduti nel tempo, e nei relativi regolamenti di attuazione (art. 90 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»; art. 254 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, recante «Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"»; art. 46 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»; art. 66 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici»).

4.3.- Dopo che la legge n. 109 del 1994 aveva, dunque, regolamentato, sia pure al fine della stipula di contratti pubblici, le modalità di esercizio dell'attività professionale da parte di società di ingegneria costituite nella forma delle società di capitali o delle società cooperative, è intervenuta la legge n. 266 del 1997.

L'art. 24, comma 1, di tale legge ha abrogato l'art. 2 della legge n. 1815 del 1939, eliminando, in generale, il divieto di costituire società professionali e di esercitare l'attività professionale nelle forme delle società di persone, di capitali e cooperative.

Al contempo, però, il comma 2 del medesimo art. 24 ha stabilito che: «[a]i sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, per quanto di competenza, con il Ministro della sanità, fissa con proprio decreto, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i requisiti per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1815».



Il decreto ministeriale cui si riferisce il comma 2 non è stato mai adottato.

4.4.- Successivamente - nel solco dell'accresciuta consapevolezza dell'esigenza di rimuovere ingiustificati ostacoli alla libera concorrenza, alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi nell'esercizio dell'attività professionale - ulteriori tappe dell'evoluzione legislativa hanno ancora riguardato ambiti settoriali, consentendo l'esercizio dell'attività professionale di rappresentanza, assistenza e difesa in giudizio nella forma della società in nome collettivo (decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96, recante «Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale»), nonché l'esercizio dell'attività professionale interdisciplinare ad associazioni e a società di persone (d.l. n. 223 del 2006, come convertito).

4.5.- All'esito di tale complessa evoluzione si giunge, infine, con l'art. 10, comma 11, della legge n. 183 del 2011 all'abrogazione integrale della legge n. 1815 del 1939. Si realizza, in tal modo, quanto era stato già previsto dal d.l. n. 200 del 2008, ma che era stato poi espunto dalla legge di conversione n. 9 del 2009.

L'art. 10 della legge n. 183 del 2011 non si limita, comunque, a svolgere una funzione demolitiva, ma in chiave costruttiva regola la costituzione delle società di professionisti e l'esercizio in tale forma dell'attività, facendo, nondimeno, salve le tipologie associative e societarie già in precedenza disciplinate da altre leggi.

L'art. 10, comma 3, contempla, in generale, la possibile «costituzione di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile. Le società cooperative di professionisti sono costituite da un numero di soci non inferiore a tre».

Di seguito, il comma 4, del medesimo art. 10, stabilisce che possono assumere la qualifica di società di professionisti quelle il cui atto costitutivo preveda: l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci; l'ammissione in qualità di soci dei soli professionisti iscritti a ordini, albi e collegi, nonché dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, purché in possesso del titolo di studio abilitante; le modalità di esclusione dalla società del socio che sia stato cancellato dal rispettivo albo con provvedimento definitivo; la designazione del socio professionista da parte dell'utente o, in mancanza, la previa comunicazione per iscritto all'utente di tale nominativo; la stipula di polizza di assicurazione per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile per i danni causati ai clienti dai singoli soci professionisti nell'esercizio dell'attività professionale.

Completano la disciplina delle società di professionisti i successivi commi 5, 6, 7 e 8 dell'art. 10, mentre la regolamentazione delle modalità di esercizio dell'attività professionale viene demandata dal comma 10 a un regolamento del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico: il decreto n. 34 è stato emanato l'8 febbraio 2013 (Regolamento in materia di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico, ai sensi dell'articolo 10, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183).

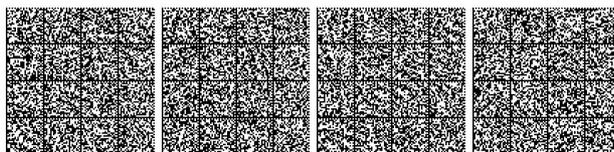
Infine, come già anticipato, sempre l'art. 10 fa salve le associazioni professionali, nonché i diversi modelli societari già vigenti alla data di entrata in vigore della legge (comma 9, come modificato dall'art. 9-bis, comma 1, lettera e, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27).

Analoga previsione si rinviene nell'art. 2, comma 2, del citato d.m. n. 34 del 2013.

4.6.- È, dunque, a valle di tale complessa evoluzione normativa che si perviene al censurato art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017, che si fa carico di intervenire sull'incerta sorte di contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della legge n. 266 del 1997.

In particolare, il primo periodo del comma 148 prevede che, «[i]n applicazione dell'articolo 24, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266, sono validi a ogni effetto i rapporti contrattuali intercorsi, dalla data di entrata in vigore della medesima legge, tra soggetti privati e società di ingegneria, costituite in forma di società di capitali di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro quinto del codice civile, ovvero in forma di società cooperative di cui al capo I del titolo VI del medesimo libro quinto del codice civile».

Il secondo periodo del comma 148 si riferisce, invece, ai contratti che coinvolgono le stesse società evocate nel primo periodo, ma che vengono conclusi a partire dall'entrata in vigore della legge n. 124 del 2017. La previsione stabilisce, infatti, che, «[c]on riferimento ai contratti stipulati a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le società di cui al presente comma sono tenute a stipulare una polizza di assicurazione per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile conseguente allo svolgimento delle attività professionali dedotte in contratto e a garantire che tali attività siano svolte da professionisti, nominativamente indicati, iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali».



Infine, il comma 149 dispone che «[i]l comma 2 dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266, è abrogato»: viene, cioè, abrogata la previsione che demandava a un decreto ministeriale la regolamentazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività professionale da parte delle società di professionisti.

5.- Alla luce del richiamato quadro normativo, devono ritenersi non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 41, commi secondo e terzo, Cost.

6.- Anzitutto, occorre precisare che i commi 148, secondo periodo, e 149 dell'art. 1 della legge n. 124 del 2017 non hanno efficacia *ex tunc* e, pertanto, non rientrano nel perimetro delle censure poste dal rimettente, che lamenta l'irragionevolezza, lesiva degli artt. 24 e 41 Cost., di disposizioni che reputa retroattive.

Il secondo periodo del comma 148 si riferisce, infatti, ai contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della legge n. 124 del 2017.

Parimenti, il comma 149 abroga *ex nunc* l'art. 24, comma 2, della legge n. 266 del 1997, posto che le norme che producono un effetto abrogativo hanno sempre efficacia dall'entrata in vigore della legge, salvo che il legislatore disponga altrimenti.

La previsione del comma 149 sembra, dunque, rispondere all'esigenza di escludere che possa essere tardivamente emanato il d.m. di cui all'art. 24, comma 2, fonte secondaria che andrebbe a sovrapporsi a quanto stabilito dal secondo periodo del comma 148.

7.- Quanto all'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017, esso palesa i tratti di una norma di interpretazione autentica.

7.1.- Benché manchi una espressa qualificazione in tal senso, la previsione detta un contenuto precettivo che testualmente opera «in applicazione dell'art. 24, comma 1», della legge n. 266 del 1997.

Pertanto, posto che - come si dirà (*infra*, punto 7.2. del Considerato in diritto) - nell'interpretazione del richiamato art. 24, comma 1, risultava incerta proprio la sua stessa applicabilità (e, dunque, l'operatività dell'avvenuta abrogazione del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815 del 1939), la previsione di una disciplina operante «in applicazione» di tale disposizione palesa il chiaro intento di fornire una interpretazione autentica dello stesso art. 24 della legge n. 266 del 1997.

Del resto, riconoscono all'art. 1, comma 148, primo periodo, della n. 124 del 2017 i caratteri tipici della norma di interpretazione autentica anche i lavori preparatori della medesima legge, nei quali si rileva che essa è stata chiamata a «risolvere, per via interpretativa, una situazione di incertezza normativa, chiarendo che le società di ingegneria costituite in forma di capitali o di cooperativa [potessero, già a seguito della legge n. 266 del 1997,] operare legittimamente con committenti sia pubblici che privati» (si vedano il resoconto stenografico della seduta n. 496 del 6 ottobre 2015 dell'Assemblea della Camera dei deputati - XVII legislatura, nonché l'analisi tecnico-normativa del disegno di legge A.C. 3012 - XVII legislatura).

7.2.- Quanto all'incertezza interpretativa, è innegabile che l'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017 sia intervenuto rispetto a una disciplina - recata dai commi 1 e 2 dell'art. 24 della legge n. 266 del 1997 - che suscitava forti dubbi ermeneutici, in specie con riguardo all'esercizio dell'attività professionale da parte di società di ingegneria.

Infatti, dall'art. 24 della legge n. 266 del 1997, comma 1, si desumeva la possibilità di esercitare l'attività professionale in forma societaria, in virtù dell'abrogazione del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815 del 1939.

Tuttavia, il comma 2 del medesimo art. 24, ora abrogato, prevedeva che l'esercizio dell'attività professionale da parte di soggetti collettivi costituiti nelle forme societarie fosse regolamentato da un decreto ministeriale, che non è stato mai adottato.

Tale disciplina ha, dunque, aperto un'alternativa ermeneutica fra l'ipotesi volta a considerare la previsione della normativa secondaria un elemento condizionante la stessa possibilità di esercitare l'attività professionale, con conseguente nullità degli eventuali contratti stipulati da società di professionisti, e la tesi orientata, viceversa, a superare tale ostacolo: o in via generale o, quanto meno, in contesti nei quali non si giustificasse l'attesa di una regolamentazione di fonte secondaria, concernente i requisiti per l'esercizio dell'attività professionale da parte di società, sussistendo una disciplina della materia a livello settoriale.

Era questo il caso delle società di ingegneria costituite nelle forme delle società di capitali o delle società cooperative, rispetto alle quali già la legge n. 109 del 1994 (di seguito riprodotta nei codici dei contratti pubblici, che si sono susseguiti nel tempo, *supra*, punto 4.2.2. del Considerato in diritto), regolamentava, sia pure limitatamente alla conclusione di contratti con la pubblica amministrazione, i requisiti per l'esercizio dell'attività professionale.



Non a caso, la stessa sentenza della Corte di cassazione n. 7310 del 2017 - che poi è giunta a ritenere nulli i contratti conclusi, prima dell'entrata in vigore della legge n. 183 del 2011, da società di ingegneria con soggetti di diritto privato (*infra*, punto 7.3. del Considerato in diritto) - ha prospettato anche la tesi secondo cui la «trasposizione dei principi [...] affermati [nella legge n. 109 del 1994] fuori dal settore dei lavori pubblici sarebbe in tesi possibile in forza dell'ulteriore intervento del legislatore, attuato con la legge n. 266 del 1997, che all'art. 24, comma 1, ha abrogato espressamente il divieto risalente al 1939. Sarebbe stata così sancita la definitiva liberalizzazione delle attività professionali regolamentate, e ciò avrebbe reso possibile, dal 1997 in avanti, lo svolgimento di tali attività anche in forma di società di capitali, sicché non poteva ritenersi precluso alle società di ingegneria già esistenti, costituite ai sensi dell'art. 17 della legge n. 109 del 1994, di operare a tutti gli effetti e senza limitazioni anche nel mercato privato».

7.3.- Vero è che quella stessa sentenza è pervenuta, infine, in linea con un altro precedente della Corte di cassazione (sezione seconda civile, ordinanza 22 gennaio 2015, n. 1184), a ritenere la mancata adozione della normativa secondaria, prevista dall'art. 24, comma 2, della legge n. 266 del 1997, una condizione comunque ostativa dell'avvenuta abrogazione del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815 del 1939, anche nel caso delle società di ingegneria. La sentenza ha, infatti, ritenuto che una «società di ingegneria costituita in forma di società di capitali non [possa] svolgere attività coincidente con quella riservata ai professionisti iscritti all'albo anche dopo il 1997, e che, di conseguenza, [...] i contratti di affidamento sono nulli per contrasto con l'art. 2231 cod. civ.».

Nondimeno, occorre segnalare che la stessa Corte di cassazione, dopo l'introduzione della legge n. 124 del 2017, ha, viceversa, ipotizzato una possibile diversa interpretazione, quale quella prospettata dal legislatore, tant'è che ha sostenuto la natura di norma di interpretazione autentica della disciplina censurata nel presente giudizio (sentenza n. 22534 del 2022, richiamata anche dalla Seconda sezione civile, con ordinanza 27 giugno 2023, n. 18342). Peraltro, a sostegno di tale tesi, la sentenza n. 22534 del 2022 ha evocato anche l'*obiter dictum* di un precedente sempre della Corte di cassazione (sezione seconda civile, sentenza 29 febbraio 2016, n. 3926), che ha ammesso, a far data dall'11 agosto 1997, l'abrogazione, da parte dell'art. 24, comma 1, della legge n. 266 del 1997, dell'art. 2 della legge n. 1815 del 1939.

7.4.- In ogni caso, la prevalente giurisprudenza contraria alla validità dei contratti d'opera intellettuale conclusi, prima dell'entrata in vigore della legge n. 183 del 2011, da società di professionisti, comprese le società di ingegneria nel loro negoziare con privati, non è ostativa della possibile qualificazione dell'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017, quale norma di interpretazione autentica.

Secondo questa Corte è, infatti, possibile adottare una norma interpretativa «anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta “imposta” dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario (*ex plurimis*, sentenze n. 167 del 2018, n. 15 del 2018 e n. 525 del 2000)» (sentenza n. 133 del 2020 e, nello stesso senso, sentenze n. 227 del 2014, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 170 del 2008).

A questa Corte «non è demandato un giudizio di fondatezza circa le divergenti interpretazioni emerse prima dell'intervento legislativo chiarificatore, che ad una di esse accorda la preferenza» (sentenza n. 127 del 2015, nello stesso senso, sentenza n. 170 del 2008). Le compete, invece, verificare che la disposizione abbia natura interpretativa sul piano sostanziale, accertando che il suo fine sia quello «di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo» (sentenze n. 77 del 2024, n. 70 del 2020, n. 15 del 2018, n. 73 del 2017 e n. 132 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 4 del 2024, n. 108 del 2019 e n. 127 del 2015).

7.5.- Ebbene, a fronte delle richiamate incertezze interpretative in merito ai contratti conclusi da società di professionisti, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 266 del 1997, il significato sostenuto dal legislatore con l'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017 può ritenersi compatibile con il testo dell'art. 24 della legge n. 266 del 1997, ricostruito a livello sistematico.

Anzitutto, il primo periodo del comma 148 plausibilmente riconosce che l'art. 24, comma 1, della legge n. 266 del 1997 poteva avere un'«applicazione», così escludendo che tale previsione, contemplata in una norma primaria, fosse privata di qualsivoglia portata precettiva per effetto dell'inerzia da parte del potere esecutivo nell'adozione della fonte secondaria.

In particolare, la norma interpretativa assume che la suddetta inerzia non ha inibito l'abrogazione dell'art. 2 della legge n. 1815 del 1939, da parte dell'art. 24, comma 1, della legge n. 266 del 1997, rispetto a quelle società, per le quali l'esercizio dell'attività professionale in forma societaria - cioè, quanto avrebbe dovuto regolamentare in generale la fonte secondaria - risultava già disciplinato da una legge di settore.

Infatti, l'ambito applicativo del comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017 corrisponde esattamente a quello della legge n. 109 del 1994, il cui art. 17 (di seguito trasfuso nei codici dei contratti pubblici, che si sono sus-



seguiti nel tempo) regolamentava i requisiti per l'esercizio dell'attività professionale da parte di società di ingegneria costituite nella forma delle società di capitali, ovvero delle società cooperative.

Non a caso, l'art. 17, comma 8, della citata legge n. 109 del 1994 già abrogava, limitatamente alla conclusione dei contratti pubblici, il divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815 del 1939.

L'art. 24, comma 1, della legge n. 266 del 1997 estende l'abrogazione anche alla stipula di contratti con soggetti privati. Ed è proprio quel che sancisce l'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017.

La tesi della validità dei richiamati contratti non viene, del resto, contraddetta dal riferimento agli artt. 2231 e seguenti cod. civ. Una volta superato il divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815 del 1939, deve, infatti, prendersi atto che gli artt. 2231 e seguenti cod. civ. si preoccupano essenzialmente di imporre che la prestazione sia eseguita personalmente dal professionista, iscritto all'eventuale albo, e che dell'adempimento sia personalmente responsabile il medesimo professionista.

Di tali esigenze si faceva espressamente carico l'art. 17, commi 9 e 14, della legge n. 109 del 1994, il cui contenuto normativo è stato riprodotto nei codici dei contratti pubblici, che si sono susseguiti nel tempo (*supra*, punto 4.2.2. del Considerato in diritto). Nelle fonti richiamate, si prevede che l'attività di progettazione faccia capo a uno o più professionisti iscritti negli appositi albi, nominativamente indicati e personalmente responsabili, e che nei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi sia indicato il nome del progettista inteso come persona fisica; dopodiché se i progettisti sono più di uno, essi devono essere nominativamente indicati e sono responsabili in solido, per le attività professionali globali o specialistiche di cui sono incaricati.

In ogni caso, gli stessi artt. 2231 e seguenti cod. civ. mettono a disposizione un apparato di rimedi, a tutela dell'utente, che opera sul piano dell'esecuzione del contratto e dell'adempimento della prestazione professionale.

In conclusione, il significato che l'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017 assegna all'art. 24 della legge n. 266 del 1997, relativamente ai riverberi che tale previsione produce sui contratti conclusi da soggetti privati con società di ingegneria costituite nelle forme delle società di capitali o cooperative, risulta compreso fra quelli che poteva esprimere la portata testuale della citata disposizione, letta in raccordo con le leggi che regolano l'esercizio dell'attività professionale da parte di società di ingegneria (a partire dalla legge n. 109 del 1994).

Fra l'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017 e l'art. 24 della legge n. 266 del 1997 viene, dunque, a crearsi un «rapporto duale», tale per cui «il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo a un precetto normativo unitario» (sentenza n. 133 del 2020 e, nello stesso senso, sentenza n. 397 del 1994).

Da ultimo, il carattere interpretativo dell'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017 si coniuga perfettamente anche con quanto dispone la legge n. 183 del 2011, il cui art. 10, comma 9, fa salvi i diversi modelli societari già vigenti alla data di entrata in vigore della legge.

8.- Verificata la natura interpretativa dell'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017, occorre, di seguito, puntualizzare che, secondo questa Corte, anche le norme di interpretazione autentica sono sottoposte a un vaglio di non irragionevolezza (e di non sproporzione).

Se è vero, infatti, che la natura interpretativa si fonda sul presupposto che il significato accolto dal legislatore già rientri nel perimetro testuale della disposizione interpretata, nondimeno non può tacersi che l'intervento interpretativo del legislatore - che vincola il giudice - potrebbe frustrare interessi meritevoli di tutela, specie ove il legislatore accogliesse un'interpretazione della disposizione non sostenuta dalla maggioranza della giurisprudenza (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 55 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 127 del 2015).

L'efficacia *ex tunc* delle norme di interpretazione autentica ha indotto, dunque, questa Corte a ritenere che esse debbano essere sottoposte a un vaglio di non irragionevolezza, a tutela, in particolare, degli eventuali affidamenti ingenerati da una diversa, precedente interpretazione della medesima disposizione (sentenze n. 77 del 2024, n. 70 del 2020 e n. 73 del 2017).

8.1.- Ciò precisato, risulta non irragionevole la scelta del legislatore di dare preferenza a una interpretazione idonea a preservare un sicuro ambito di vincolatività all'art. 24, comma 1, della legge n. 266 del 1997, che altrimenti risulterebbe integralmente svuotato del suo contenuto precettivo per effetto della mera inerzia del potere esecutivo nel dare attuazione all'art. 24, comma 2, della citata legge.

L'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017 ha voluto, dunque, «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (sentenza n. 78 del 2012), correggendo quella che era una imperfezione del dato normativo, che non aveva previsto le conseguenze dell'eventuale mancata adozione della disciplina secondaria.



In particolare, il legislatore ha inteso chiarire che l'omessa previsione di tale disciplina secondaria, concernente i requisiti per l'esercizio dell'attività professionale, certamente non può inibire lo svolgimento di detta attività, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge n. 266 del 1997, ove sussista - come nel caso delle società di ingegneria costituite nelle forme delle società di capitali o cooperative - una regolamentazione di fonte legale relativa ai requisiti di esercizio dell'attività da parte di società di professionisti.

La non irragionevolezza dell'intervento trova, del resto, conforto anche adottando quella visione sinergica del rapporto fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU che, nel sindacato di costituzionalità su leggi che hanno un'efficacia ex tunc, questa Corte ha di recente sostenuto (sentenze n. 4 del 2024 e n. 145 del 2022).

La richiamata esigenza di correggere una imperfezione del dato normativo integra, infatti, una ragione che, anche secondo la Corte EDU, giustifica la previsione di norme retroattive (Corte EDU, sentenza 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas e altri contro Francia, punto 69, e Corte EDU, sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito; richiamate dalle sentenze n. 145 del 2022, n. 12 del 2018 e n. 308 del 2013).

8.2.- Le motivazioni che depongono per la non irragionevolezza della norma di interpretazione autentica dimostrano, al contempo, che essa non viola l'art. 41 Cost.

Anzitutto, la norma interpretativa, nel riferirsi alle società di ingegneria, la cui attività professionale era già regolamentata (dall'art. 17 della legge n. 109 del 1994 e poi dalle disposizioni che hanno riprodotto la stessa disciplina nei codici dei contratti pubblici, susseguendosi nel tempo), è conforme all'istanza di un corretto esercizio delle professioni intellettuali «nei confronti dei clienti, dei terzi, della collettività in generale, garanzia che si ritiene fornita essenzialmente dalla qualificazione professionale e soprattutto dalla responsabilità personale del professionista» (sentenza n. 17 del 1976, nello stesso senso, ordinanza n. 71 del 1988).

Risultano, pertanto, tutelate le esigenze riconducibili ai limiti dell'iniziativa economica privata, di cui all'art. 41, secondo comma, Cost.

Una volta assicurate tali istanze, la nullità non appare necessaria e, anzi, si palesa un rimedio sproporzionato al fine di assicurare la tutela dell'utilità sociale e degli altri interessi contemplati dal secondo comma dell'art. 41 Cost.

Pertanto, l'affermata validità dei contratti stipulati con soggetti privati da società di ingegneria costituite nelle forme delle società di capitali o di società cooperative rispetta i limiti di cui all'art. 41, secondo comma, Cost. ed è coerente con una piena tutela della libera iniziativa economica privata, di cui all'art. 41, primo comma, Cost., anche per come interpretato alla luce dei principi concorrenziali desumibili dal diritto dell'Unione europea.

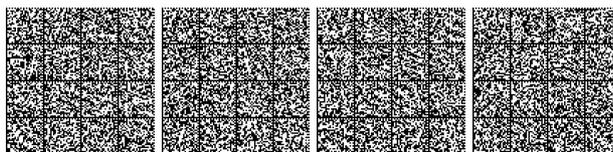
Nella normativa del diritto dell'Unione europea (in particolare, l'art. 25 e il considerando 101 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno), così come nella giurisprudenza della Corte di giustizia, gli obiettivi di tutela dei destinatari di servizi, di garanzia della qualità dei servizi e di tutela della salute costituiscono, infatti, motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare restrizioni alle libertà garantite dal diritto dell'Unione, ma non a vietarne del tutto l'esercizio (in tal senso, Corte di giustizia, sentenze 3 ottobre 2000, in causa C-58/98, Corsten, punto 38, e 1° marzo 2018, in causa C-297/16, CMVRO, punto 58).

8.3.- Quanto agli altri interessi implicati, a fronte dell'efficacia ex tunc della norma interpretativa, occorre rilevare che l'art. 1, comma 148, della legge n. 124 del 2017, non soltanto non è irragionevole, in quanto - come già sopra evidenziato (*supra*, punto 8.1. del Considerato in diritto) - persegue l'obiettivo di correggere, per quanto possibile, una imperfezione della tecnica legislativa, evitando che si traggano indebiti vantaggi da un «effet d'aubaine», dovuto a tale imperfezione (sentenza Corte EDU, OGIS-Institut Stanislas, punto 69), ma oltretutto non frustra interessi giuridicamente rilevanti o, comunque, meritevoli di tutela, né lede l'art. 24 Cost.

La norma di interpretazione autentica garantisce, infatti, che sia preservata la validità di contratti, la cui conclusione è idonea a ingenerare un affidamento sulla loro vincolatività ed efficacia.

Per converso, non si può configurare un affidamento nella nullità del contratto. Questa Corte ha già reputato non fondate questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., con le quali si lamentava che una norma interpretativa incidesse «sulla certezza dei rapporti giuridici danneggiando chi aveva fatto legittimo affidamento sulla nullità del contratto». Ha ritenuto, infatti, «improponibile» che chi abbia concluso un contratto «pretend[er] di sottrarsi alle conseguenti obbligazioni assumendo di aver fatto affidamento (e cioè, scientemente) su un difetto [...] del contratto stesso» (sentenza n. 26 del 2003).

D'altro canto, anche a voler ipotizzare un affidamento nell'interpretazione prevalente di una disciplina (orientata nel senso dell'invalidità radicale di taluni contratti), che induca ad avviare un'azione giudiziaria e risulti poi frustrato dall'introduzione della norma di interpretazione autentica (orientata a favore della validità), si tratta comun-



que di un interesse destinato a soccombere, se «il diverso modello di decisione imposto dalla legge sopravvenuta è ragionevolmente prospettabile, in relazione ai rapporti anteriormente costituiti, in alternativa a quello applicato dalla giurisprudenza» (sentenza n. 402 del 1993). Di conseguenza, in tal caso, è ben possibile che una norma di interpretazione autentica incida su una precedente regola di giudizio, formulata dalla giurisprudenza a favore della nullità, per sostenere, viceversa, la validità degli atti. Ciò «non determina» - come sempre questa Corte ha avuto modo di affermare - «la reviviscenza di clausole nulle, bensì elimina in radice la precedente valutazione di nullità» (sentenze n. 402 del 1993).

E questo vale specie in presenza di una norma di interpretazione autentica che incide su rapporti fra soggetti privati, rispetto ai quali - come nella disciplina in esame - non può presumersi alcun intento del legislatore di favorire una delle parti nei giudizi pendenti (in relazione ai casi in cui parte dei giudizi pendenti sia, viceversa, un soggetto pubblico si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022 e n. 12 del 2018).

Da ultimo, non è lesa la tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., posto che il diritto di azione in giudizio - come più volte affermato da questa Corte - è «un posterius rispetto alla sussistenza del diritto sul piano sostanziale [e, dunque,] non può dirsi violato in ragione della portata, più o meno favorevole, della disciplina sostanziale» (sentenza n. 46 del 2021 e, nello stesso senso, sentenze n. 15 del 2012, n. 303 del 2011, n. 401 del 2008, n. 29 del 2002 e n. 419 del 2000).

9.- Per le ragioni esposte, deve, dunque, ritenersi non irragionevole, né lesiva degli artt. 24 e 41 Cost. la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 148, primo periodo, della legge n. 124 del 2017.

10.- In conclusione, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 41, commi secondo e terzo, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza, 24 e 41, commi secondo e terzo, della Costituzione, dalla Corte d'appello di L'Aquila, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 148 e 149, della legge n. 124 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento, dalla Corte d'appello di L'Aquila, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

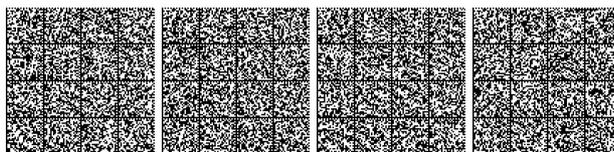
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 185

Sentenza 29 ottobre - 26 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici della Regione - Incremento, per l'anno 2022, del fondo del salario accessorio del personale del comparto nel limite di cui alla disciplina statale - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento civile", dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese, dei principi dell'equilibrio del bilancio, della copertura della spesa e in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché disparità di trattamento rispetto ad analogo personale in servizio in altre regioni - Inammissibilità delle questioni.

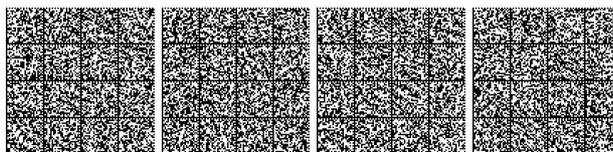
Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto, del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale, dei responsabili degli uffici di segreteria di ciascun componente della Giunta regionale, del portavoce della Giunta regionale, dei consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali, del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento civile", ingiustificata disparità di trattamento, dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese, dei principi dell'equilibrio del bilancio, della copertura della spesa e in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché disparità di trattamento rispetto ad analogo personale in servizio in altre regioni - Inammissibilità delle questioni.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico dei responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti, in misura non superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica più elevata, per i responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza e del portavoce dell'opposizione, in misura non superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica iniziale, per i responsabili di segreteria dei gruppi consiliari - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento civile", ingiustificata disparità di trattamento, dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese, dei principi dell'equilibrio del bilancio, della copertura della spesa e in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché disparità di trattamento rispetto ad analogo personale in servizio in altre regioni - Inammissibilità delle questioni.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici della Regione - Assegnazione al personale delle strutture di supporto agli organi di governo di uno specifico emolumento mensile che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Impiego pubblico - Personale regionale - Norme della Regione Toscana - Trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici della Regione - Riconoscimento al personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale uno specifico emolumento accessorio che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico - Disciplina riservata alla normativa statale e alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23, art. 4 e punti n. 3, n. 4 e n. 5 del Preambolo della medesima legge regionale; legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1, artt. 42, commi 8, 9 e 10; 43, comma 5; 44, comma 6-bis, secondo periodo; 45; 49, commi 4 e 4-ter; 51, commi 5, 6 e 6-bis; 52, comma 5; 58, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 36, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, primo e quarto 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 D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. n. 1/2009) e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale; degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-ter, 51, commi 5, 6 e 6-bis, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana, per l'esercizio finanziario 2022, con ordinanza del 28 marzo 2024, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2024, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

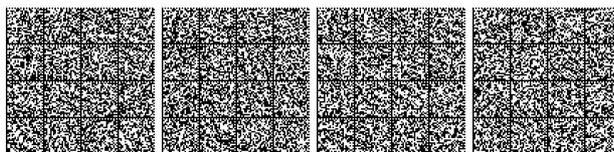
deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 marzo 2024, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2024, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, dell'art. 4 della legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. n. 1/2009) e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale, nonché degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-ter, 51, commi 5, 6 e 6-bis, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

1.1.- Le questioni sono sollevate nel corso del giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, promosso dalla Regione Toscana avverso la decisione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, n. 165/2023/PARI del 20 luglio 2023, che ha parificato il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022 ad eccezione, per quanto qui rilevante, dei capitoli di spesa n. 71120 «retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101» e n. 13114 «retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101», per complessivi euro 2.077.138,64, relativi agli impegni di spesa per l'incremento del fondo del salario accessorio 2022 per il personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti.

1.2.- La Corte rimettente premette che già nel precedente giudizio di parificazione, inerente il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2021, la medesima sezione territoriale aveva contestato alla Regione un incremento ingiustificato di spesa a carico del bilancio regionale, imputabile, da un lato, all'istituzione e alla disciplina, con la legge reg. Toscana n. 1 del 2009, di trattamenti economici accessori difforni da quelli previsti dalla contrattazione collettiva, e, dall'altro, all'erronea imputazione al bilancio, anziché al fondo del salario accessorio, di tali emolumenti.



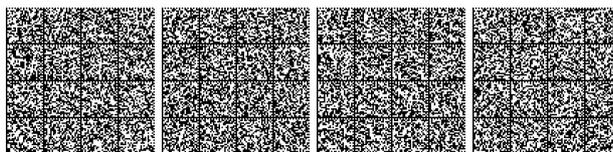
1.2.1.- Avviato il contraddittorio, all'esito dell'adozione da parte dell'amministrazione regionale di due misure conformative ritenute idonee a superare le segnalate criticità, il rendiconto generale per il 2021 era stato parificato; in particolare la Regione, previa dimostrazione che gli importi corrisposti al personale in questione trovavano rispondenza in quelli dovuti in applicazione degli istituti contrattuali ordinari, da un lato, con il decreto dirigenziale 14 dicembre 2022, n. 24784, aveva imputato i suddetti importi, precedentemente posti a carico del bilancio, al fondo salario accessorio 2021 - così rideterminando, in riduzione, le economie provenienti dal fondo 2021 rinviate al fondo 2022 ed ottenendo per la stessa somma un miglioramento dei saldi di bilancio - ; dall'altro, con la legge della Regione Toscana 7 gennaio 2023, n. 2 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009), aveva abrogato le disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 relative al trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici regionali, che veniva ricondotto nell'ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni locali (artt. 1 e 2), con imputazione, a decorrere dall'anno 2022, al fondo salario accessorio del personale del comparto (art. 3).

1.3.- All'esito dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74, che ha riconosciuto alle regioni la possibilità di applicare l'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), senza aggravio di spesa e secondo i principi di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo, il legislatore toscano era nuovamente intervenuto con la legge reg. Toscana n. 23 del 2023 che aveva abrogato la legge reg. Toscana n. 2 del 2023, disponendo la reviviscenza della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, e, per il 2023, aveva imputato a bilancio il trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari, mentre, per il 2022, aveva dettato, all'art. 4, una disciplina specifica che, pur mantenendo l'imputazione di tali emolumenti al fondo salario accessorio, disponeva un aumento di quest'ultimo in misura corrispondente alla spesa sostenuta per tale finalità nell'anno 2016, e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», norma che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, fissava l'ammontare complessivo delle risorse destinabili annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nell'importo all'uopo determinato per l'anno 2016.

1.4.- Continuando nella ricostruzione del contenzioso pregresso, il giudice *a quo* evidenzia che, nel giudizio di parifica relativo al rendiconto 2022, la sezione territoriale aveva ravvisato nella previsione di un incremento del fondo salario accessorio per il 2022 una possibile violazione del riparto di competenze tra legge statale e legge regionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., da cui sarebbe conseguita l'impossibilità di una rideterminazione in aumento del limite fissato dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 che, se inizialmente sottostimato a causa di una erronea imputazione a bilancio delle voci di salario accessorio, era suscettibile di correzioni solo a condizione che quelle somme fossero state legittimamente erogate nell'esercizio 2016 sulla base delle leggi statali e dei contratti collettivi di comparto all'epoca vigenti.

1.4.1.- La sezione territoriale aveva superato i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 addivenendo ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma: tra le possibili letture del testo, ritenuto ambiguo perché non consentiva di comprendere se l'incremento del fondo fosse aggiuntivo rispetto a quello consentito dalla contrattazione e dalle leggi statali, oppure rientrasse nell'ambito degli spazi di incremento previsti da questi ultimi e non ancora utilizzati dall'amministrazione, aveva dato prevalenza a quella che subordinava l'incremento e l'eventuale rideterminazione del limite dell'art. 23, comma 2, citato, al rispetto dei limiti di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica statale di finanza pubblica e dei Contratti collettivi nazionale di lavoro all'epoca vigenti; nello stesso tempo, poiché il decreto dirigenziale 7 giugno 2023, n. 12137, che aveva disposto l'incremento, non dava conto di tali verifiche, all'esito di un nuovo contraddittorio con la Regione non aveva ritenuto convincente il richiamo dell'amministrazione agli artt. 67, comma 5, lettere a) e b), e 15, comma 5, dei CCNL di comparto, rispettivamente del 21 maggio 2018 e del 1° aprile 1999, e, addivenendo alla conclusione che le risorse utilizzate per finanziare l'incremento del fondo gravavano il bilancio di una spesa ingiustificata, con la decisione n. 165/2023/PARI non aveva parificato i relativi capitoli.

1.5.- La Corte rimettente dà atto che la Regione Toscana, da un lato, con la legge della Regione Toscana 31 luglio 2023, n. 32 (Rendiconto generale per l'anno finanziario 2022), entrata in vigore il 2 agosto 2023, aveva, comunque, approvato il rendiconto generale per l'esercizio 2022 senza adeguarsi ai capitoli inerenti al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici, mentre, dall'altro, aveva impugnato la mancata parifica degli stessi capitoli con ricorso notificato il 3 agosto 2023.



Premesso che secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, il limite fissato dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 andava riferito all'ammontare complessivo delle risorse destinate, per l'anno 2016, al trattamento accessorio del personale, non distinguendo fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni, il giudice *a quo* riferisce che a fondamento di quattro motivi di ricorso la Regione aveva dedotto: *a)* che la legge reg. Toscana n. 23 del 2023 aveva provveduto ad incrementare il fondo del salario accessorio del personale del comparto con risorse già presenti sul bilancio regionale ed utilizzate per le medesime finalità nell'anno 2016, provvedendo contestualmente alla corrispondente riduzione di tale importo dai capitoli di bilancio dedicati a tale tipologia di spesa, a salvaguardia dell'invarianza della spesa e senza alcun effetto sul saldo finale; *b)* che nel 2016 la spesa in esame era stata correttamente imputata al bilancio regionale, in virtù delle previsioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 all'epoca vigenti e mai contestate; *c)* che il chiaro dettato normativo dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 non richiedeva una interpretazione costituzionalmente orientata; *d)* che gli incrementi trovavano giustificazione nelle disposizioni della contrattazione collettiva di comparto.

1.6.- Ciò posto, il giudice *a quo*, in via preliminare, disattende l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Procura generale per carenza originaria di interesse al ricorso, sulla base del principio della permanenza della giurisdizione contabile anche in caso di approvazione del rendiconto con legge regionale (affermato da questa Corte nella sentenza n. 184 del 2022, e ribadito dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza 9 gennaio 2023, n. 304); osserva sul punto che all'applicazione di tale principio non è di ostacolo né che l'approvazione sia intervenuta prima della presentazione del ricorso, in considerazione del fatto che la decisione di parifica non determina alcun obbligo giuridico di modificare la legge di rendiconto eventualmente approvata, ma si riflette sugli obblighi di assestamento e sulla legittimità delle coperture previste, né che l'impugnativa sia stata proposta dalla stessa Regione, che in ogni caso aveva accantonato in via prudenziale l'importo contestato, rendendolo indisponibile alla contrattazione. Sempre in via preliminare, ritiene che l'interpretazione adeguatrice operata dalla sezione territoriale sia preclusa dalla chiarezza del dato testuale dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, confermato dai punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della stessa legge regionale, da cui emergerebbe che il legislatore regionale ha disposto l'incremento del fondo del salario accessorio senza lasciare spazio ad alcun tipo di verifica ulteriore.

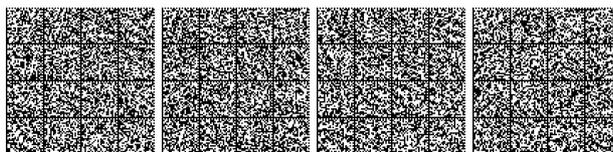
1.7.- Richiamata la giurisprudenza costituzionale a sostegno della sua legittimazione a sollevare in sede di parifica questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto leggi regionali, non soltanto in riferimento a parametri attinenti agli equilibri finanziari, ma anche a norme costituzionali sul riparto delle competenze (*ex multis*, sentenze n. 253 del 2022, n. 244 del 2020, n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018), la Corte dei conti ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 sia in quanto le risorse utilizzate per finanziare l'incremento disposto con tale norma sarebbero state illegittimamente prelevate dal bilancio, gravandolo di una spesa pari a euro 2.077.138,64, con effetti peggiorativi sul saldo, sia perché dalla legittimità costituzionale del titolo legislativo che aveva generato la posta di spesa dipendeva la «validazione» della correttezza del risultato di amministrazione e delle relative coperture.

1.7.1.- Il giudice *a quo* esclude, infine, che l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, che avrebbe consentito anche alle regioni di derogare alla regola generale dell'imputazione del trattamento accessorio dei dipendenti a carico del fondo, possa essere qualificata come norma di interpretazione autentica; deporrebbero nel senso del suo carattere innovativo il difetto di una autoqualificazione come tale, il tenore letterale che, limitandosi a prevedere la possibilità per le regioni di fare applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, non ne disporrebbe una interpretazione in un senso piuttosto che in un altro, la relazione illustrativa del decreto stesso, ove l'espressione «estensione» non avrebbe senso rispetto ad una norma già ritenuta applicabile.

1.8.- In punto di manifesta infondatezza, la Corte rimettente censura il suddetto art. 4 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in quanto invasivo della sfera di competenza legislativa statale esclusiva nella materia di «ordinamento civile», laddove, allocando risorse aggiuntive, dispone un incremento del fondo per il salario accessorio sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste, tassativamente, dalla contrattazione collettiva nazionale e dalla legge statale.

1.8.1.- La lesione della competenza legislativa statale esclusiva ridonderebbe nella violazione dei parametri finanziari e, determinando un illegittimo aumento di spesa per il personale, renderebbe la stessa priva di copertura normativa, in quanto fondata su una fonte non legittimata, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., letto in combinato disposto con l'art. 119, quarto comma, Cost., nonché degli artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., perché, andando ad alterare la consistenza del risultato di amministrazione con un incremento indebito delle poste passive, inciderebbe negativamente sugli equilibri di bilancio.

1.8.2.- La disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 3 Cost., determinando un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana e quello delle altre regioni; sarebbero violati anche il principio di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., che vieta, nel rapporto di lavoro



pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l'attività prestata, ed il connesso principio di effettività delle prestazioni, che richiede un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse.

1.9.- Ulteriori questioni di legittimità costituzionale sono poi sollevate con riguardo alle disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, che disciplinavano le spese per il personale di staff nel 2016, sul presupposto che solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'atto legislativo, che di tali spese costituisce il presupposto giuridico, possa inibire la rideterminazione in aumento del limite fissato dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 e, quindi, la loro inclusione nel tetto fissato al 2016.

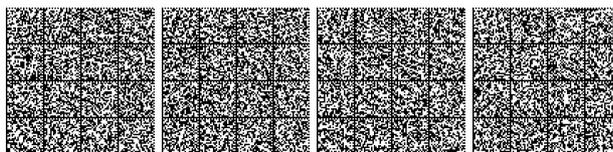
1.9.1.- Di tale legge il giudice *a quo* censura: i commi 8, 9 e 10 dell'art. 42, che dispongono che la Giunta regionale determina il trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto (comma 8), secondo i criteri nello specifico previsti per il responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale (comma 9) e i responsabili degli uffici di segreteria di ciascun componente e della Giunta regionale, compreso quello del Presidente (comma 10); il comma 5 dell'art. 43, che fissa il trattamento economico del portavoce del Presidente della Giunta regionale; il secondo periodo del comma 6-*bis* dell'art. 44, che indica il trattamento economico onnicomprensivo spettante ai consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali, reclutati su richiesta nominativa del Presidente della Giunta; l'art. 45, che, per le peculiarità dell'attività svolta, riconosce al personale delle strutture di supporto agli organi di governo di cui all'art. 44, ad eccezione che per i relativi responsabili, uno specifico emolumento mensile «che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico»; i commi 4 e 4-*ter* dell'art. 49, che riconoscono al personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo - quali l'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale, gli uffici di segreteria di ciascun componente dell'Ufficio di presidenza nonché del portavoce dell'opposizione, ove istituito, gli uffici di segreteria di ciascun gruppo consiliare - un trattamento economico che comprende, per il personale non equiparato a dirigente, la corresponsione mensile, a fronte dell'attività svolta, «di uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico» (comma 4); i commi 5, 6 e 6-*bis* dell'art. 51, che fissano il trattamento economico del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale (comma 5), dei responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti (comma 6), dei responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza e del portavoce dell'opposizione, ove istituito (comma 6-*bis*); il comma 5 dell'art. 52, che indica il trattamento economico del portavoce del Presidente del Consiglio regionale; infine, il comma 2 dell'art. 58, che fissa il trattamento economico del responsabile della segreteria di ciascun gruppo consiliare.

1.10.- La rilevanza di tali questioni deriverebbe dalla circostanza che l'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, e i punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della stessa legge regionale, avrebbero disposto un incremento del fondo del salario accessorio considerando pacifica, in assenza di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, la possibilità di rideterminare in aumento il tetto come calcolato al 2016, includendo al suo interno anche gli emolumenti erogati in concreto al personale di supporto degli organi politici sulla base delle disposizioni dettate dalla suddetta legge regionale n. 1 del 2009, ed al tempo imputati al bilancio.

L'incremento del fondo del salario accessorio, destinato a finanziare gli istituti contrattuali applicati in sede di contrattazione decentrata, sarebbe soggetto ad un primo limite di carattere preliminare, in base all'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, che consisterebbe nell'obbligo di rispettare i vincoli posti dal CCNL di comparto e dalle leggi statali che prevedono specifiche voci di alimentazione e incremento, indicando, per alcune di esse, anche il limite massimo consentito, e ad un secondo vincolo derivante all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che, ispirato alla finalità di contenere le spese per il salario accessorio, costituirebbe un limite invalicabile, determinato nella misura dell'ammontare complessivo delle risorse destinate nel 2016 dall'ente al trattamento accessorio del personale.

1.11.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, richiamando quanto già osservato in relazione all'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, la Corte rimettente ritiene che le suddette disposizioni, sostituendosi alla contrattazione collettiva e regolando direttamente un aspetto della retribuzione, invadano una sfera riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., così realizzando una lesione dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dagli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 119, primo e quarto comma, Cost., e la violazione degli artt. 3 e 36, letti in combinato disposto con l'art. 81, terzo comma, Cost., introducendo un regime differenziato ingiustificato per il personale di supporto degli organi politici della Regione Toscana, contrario ai principi di proporzionalità della retribuzione e di effettività delle prestazioni.

1.12.- La Corte dei conti esclude poi che l'incremento del fondo 2022 e l'aumento del tetto del 2016 possano trovare un fondamento negli artt. 67, comma 5, lettere *a*) e *b*), e 15, comma 5, dei CCNL di comparto, rispettivamente del 21 maggio 2018 e del 1° aprile 1999; precisa quindi che, ai fini delle sollevate questioni, risulterebbe ininfluenza



che la legge reg. Toscana n. 1 del 2009 sia stata, medio tempore, in parte abrogata e in parte modificata dalla legge reg. Toscana n. 2 del 2023, avendo la stessa trovato reviviscenza nel medesimo testo, ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, e dovendosene verificare la legittimità nel 2016, allorché era certamente vigente.

1.13.- Sul rilievo che l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 costituisce un principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale (in tal senso, sono citate le sentenze di questa Corte n. 20 del 2021, n. 212 del 2020, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012), il giudice *a quo* deduce, infine, il contrasto dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della predetta legge regionale, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto rideterminerebbero in aumento il tetto calcolato al 2016 includendovi voci attinenti ad emolumenti erogati sulla base di una legge di spesa (la legge reg. Toscana n. 1 del 2009) affetta da illegittimità costituzionale.

2.- Con atto depositato il 10 giugno 2024, si è costituita in giudizio la Regione Toscana chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

2.1.- In via preliminare, la difesa regionale reputa le questioni inammissibili per genericità e difetto di motivazione in merito alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), 81, terzo comma, e 119, primo e quarto comma, Cost., rilevando che la Corte rimettente non avrebbe indicato i parametri contrattuali di riferimento violati o i diversi criteri di confronto fissati dallo Stato, né adeguatamente motivato sui dedotti incrementi illegittimi della spesa pubblica, o sul superamento del tetto di spesa fissato dal legislatore statale.

2.2.- Nel merito, quanto alla non fondatezza delle questioni relative alla legge reg. Toscana n. 1 del 2009, la Regione evidenzia che, in vista della specialità del rapporto di lavoro del personale delle segreterie politiche, a cui è precluso lo svolgimento di attività gestionali dovendo esso fornire esclusivamente un supporto alle attività di indirizzo e controllo dell'organo politico, l'art. 14, comma 2, quinto periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001 avrebbe riconosciuto ai dipendenti assegnati per tali compiti agli uffici dei ministri e dei sottosegretari di Stato uno specifico «trattamento economico accessorio» e analogamente avrebbe disposto per gli enti locali l'art. 90, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Il legislatore non sarebbe intervenuto direttamente per le regioni solo perché le stesse, avendo autonomia legislativa in materia di organizzazione dei propri uffici, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 165 del 2001 già sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti ai principi del capo tra cui rientra l'art. 14 citato; l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, avrebbe pertanto una natura meramente interpretativa e sarebbe solo finalizzato a dirimere, con una previsione espressa, un contrasto interpretativo sorto tra le sezioni della Corte dei conti.

2.3.- In ogni caso, sostiene la Regione, non sussisterebbe né la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dal momento che le norme contenute nella censurata legge regionale rimandano alla disciplina prevista dai CCNL applicabili e l'emolumento sostitutivo omnicomprensivo riconosciuto al personale di staff sarebbe stato corrisposto nei limiti del salario accessorio potenzialmente erogabile per le corrispondenti categorie del comparto, né quella di tutti gli altri parametri, avendo, tra l'altro, approvato sino al 2021 rendiconti puntualmente parificati, recepiti nelle relative leggi regionali mai impugnate, né in via principale né in via incidentale.

2.4.- Alla legittimità del titolo di spesa conseguirebbe la non fondatezza delle censure mosse alla legge reg. Toscana n. 23 del 2023; non vi sarebbe stato, infatti, alcun incremento illegittimo della spesa del personale in quanto: le relative risorse erano stanziare nel bilancio regionale e destinate a copertura della spesa del personale di supporto agli organi politici; con l'imputazione delle stesse al fondo del salario accessorio per l'anno 2022 si era contestualmente ridotta la corrispondente voce del bilancio regionale; l'incremento era avvenuto in misura pari alla retribuzione accessoria del personale degli organi politici sostenuta nell'anno 2016; in applicazione dell'art. 67, comma 5, lettere *a*) e *b*), del CCNL di comparto 2016-2018, senza lo spostamento dal bilancio al fondo delle somme relative al pagamento del salario accessorio di questo personale si sarebbe determinata una lesione dell'art. 36 Cost. nei confronti del personale regionale contrattualizzato già compreso nella dotazione organica regionale.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la difesa regionale ha depositato una memoria illustrativa con cui ha ribadito le proprie argomentazioni e conclusioni.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 28 marzo 2024, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, e 119, secondo e quarto comma, Cost, degli artt. 42, commi 8, 9 e 10,



43, comma 5, 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-*ter*, 51, commi 5, 6 e 6-*bis*, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, nonché dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale.

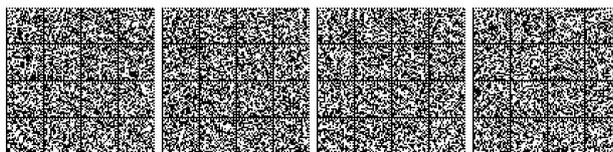
1.1.- Le questioni sono sollevate nel corso del giudizio promosso dalla Regione Toscana avverso la decisione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, che ha parificato il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022 ad eccezione dei capitoli di spesa n. 71120 «retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101» e n. 13114 «retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101», per complessivi euro 2.077.138,64, relativi agli impegni di spesa per l'incremento del fondo del salario accessorio 2022 per il personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti.

1.2.- La rimettente dubita della legittimità delle spese per il trattamento economico accessorio del personale di supporto degli organismi politici (in seguito anche personale di staff) della Regione Toscana in quanto sarebbero state autorizzate da norme regionali (la legge reg. Toscana n. 1 del 2009) invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e ritiene che, pertanto, l'incremento del fondo del salario accessorio per il 2022 previsto dall'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, a sua volta illegittimo perché disposto per far fronte a spese prive di fondamento normativo per mancanza dei presupposti legittimanti, avrebbe una incidenza negativa sull'equilibrio finanziario dell'ente, sarebbe oggetto di una copertura finanziaria illegittima e sarebbe stato previsto in violazione del limite generale al trattamento economico del personale pubblico di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

1.3.- Oggetto di censura risultano quindi le disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che riconoscono il trattamento economico accessorio al personale assegnato alle strutture di supporto agli organi politici regionali; in particolare gli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-*bis*, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-*ter*, 51, commi 5, 6 e 6-*bis*, 52, comma 5, e 58, comma 2, di tale legge regionale violerebbero: *a*) l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, sostituendosi alla contrattazione collettiva e regolando direttamente un aspetto della retribuzione, invaderebbero la sfera di competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile»; *b*) l'art. 81, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 119, quarto comma, Cost., perché, violando la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», determinerebbero un aumento della spesa per il personale regionale privo di copertura normativa in quanto fondato su una fonte non legittimata; *c*) gli artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., perché, andando ad alterare la consistenza del risultato di amministrazione con un incremento indebito delle poste passive, inciderebbero negativamente sugli equilibri di bilancio; *d*) gli artt. 3 e 36 Cost., in quanto determinerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale di supporto agli organi politici delle diverse regioni nonché la violazione dei principi di proporzionalità della retribuzione e di effettività delle prestazioni.

1.4.- Inoltre il giudice *a quo* denuncia il contrasto, con plurimi parametri, dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della stessa legge regionale, che hanno previsto l'incremento, per l'anno 2022, del fondo del salario accessorio del personale del comparto in misura corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici sostenuta nel 2016 e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, al fine di garantire l'invarianza della spesa. Le disposizioni censurate sarebbero in contrasto: *a*) con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, invadendo la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», disporrebbero un incremento del fondo del salario accessorio sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste, tassativamente, dalla contrattazione collettiva nazionale e dalla legge statale, mediante l'allocazione di risorse aggiuntive non autorizzate; *b*) con l'art. 81, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 119, quarto comma, Cost., perché, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», determinerebbero un aumento della spesa per il personale regionale privo di copertura normativa in quanto fondato su una fonte non legittimata; *c*) con gli artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., dal momento che, andando ad alterare la consistenza del risultato di amministrazione con un incremento indebito delle poste passive, inciderebbero negativamente sugli equilibri di bilancio; *d*) con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, costituendo l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 un principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, rideterminerebbero in aumento il tetto 2016, includendo voci attinenti ad emolumenti erogati al personale di staff che si fondano su una legge di spesa presupposta (legge della reg. Toscana n. 1 del 2009) affetta da illegittimità costituzionale.

1.5.- Tutte le suddette norme violerebbero infine gli artt. 3 e 36 Cost., determinando un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana e quello delle altre regioni, nonché la violazione dei principi di proporzionalità della retribuzione, che vieta, nel rapporto di lavoro pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l'attività prestata, e di effettività delle prestazioni, che richiede un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse.



2.- Preliminarmente, sotto il profilo dell'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, va ribadito il costante orientamento di questa Corte, secondo cui sussiste «la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza - diretta o mediata - sugli equilibri di bilancio» (sentenze n. 120 e n. 39 del 2024), e dunque, rispetto a disposizioni lesive sia dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), sia di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una «correlazione funzionale» (sentenza n. 253 del 2022) fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari.

Tale correlazione è stata individuata proprio in riferimento alla lesione, prospettata nella fattispecie in esame, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporta, di norma, quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente (*ex plurimis*, sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

2.1.- Inoltre, presentandosi le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti distinte e non confliggenti, l'ammissibilità delle questioni non è inficiata dall'intervenuta approvazione del rendiconto generale per l'anno 2022 ad opera della legge reg. Toscana n. 32 del 2023, entrata in vigore in data antecedente a quella di presentazione del ricorso da parte della stessa Regione avverso la decisione della Corte dei conti, sezione regionale, nel giudizio di parificazione *a quo*.

L'intervenuto adeguamento, o no, del rendiconto generale alle contestazioni, pur non ancora definitive nel caso di specie, del giudice contabile relative ai capitoli inerenti al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici, in ragione dell'accantonamento dell'importo contestato direttamente sui capitoli di pertinenza del fondo salario accessorio, non preclude - come correttamente ritiene la Corte rimettente - l'emanazione della decisione nel giudizio di parificazione pendente innanzi ad essa e quindi permane la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale. Questa Corte ha, infatti, avuto modo di evidenziare che il controllo strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per effetto del sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale che opera su un piano diverso (sentenze n. 233 e n. 184 del 2022). L'eventuale mancata parifica di voci del bilancio comunque comporterebbe l'obbligo per la regione di adeguarsi adottando misure di riequilibrio nei bilanci successivi.

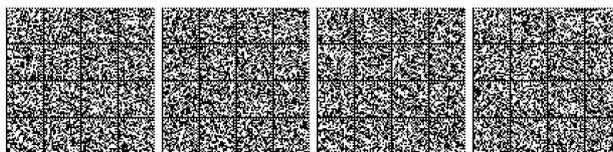
3.- Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità, per insufficiente motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.; parametri, questi, in realtà eccentrici rispetto al nucleo delle censure che fanno perno essenzialmente sulla dedotta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e del principio di equilibrio del bilancio.

Il giudice *a quo* si è limitato a evocare i suddetti parametri senza una specifica e adeguata illustrazione dei motivi di censura in punto di non manifesta infondatezza, né l'ordinanza fornisce elementi che consentano di valutare il dedotto contrasto delle disposizioni censurate con tali parametri evocati genericamente, salvo che con un apodittico richiamo alla disparità di trattamento e alla violazione dei principi di proporzionalità e effettività della retribuzione (*ex plurimis*, sentenze n. 171 e n. 7 del 2024, n. 194 del 2023 e n. 118 del 2022).

In particolare, quanto al dedotto contrasto con l'art. 3 Cost., la Corte rimettente non indica quale sarebbe il trattamento riconosciuto al corrispondente personale delle altre regioni indicato come *tertium comparationis*, non potendosi escludere in termini assoluti che quello spettante ai sensi della contrattazione collettiva, o comunque riconosciuto nelle diverse regioni a personale che svolge analoghe mansioni sia uguale o addirittura superiore. Quanto alla violazione dell'art. 36 Cost., il trattamento trova comunque giustificazione nella particolarità delle attività svolte, ed a tale titolo è stato già corrisposto, per cui, non potendosi negare che anche tale personale di supporto abbia diritto al trattamento accessorio, l'ordinanza avrebbe dovuto specificare le differenze con il trattamento legittimo secondo la contrattazione collettiva che renderebbero quello censurato eccedente il canone della proporzionalità della retribuzione rispetto alle prestazioni svolte.

4.- Ancora in via preliminare, sotto il profilo dell'ammissibilità delle censure, deve considerarsi che queste investono numerose disposizioni sia della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, sia della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, con riferimento a plurimi parametri, tanto competenziali quanto finanziari.

Tenendo conto che il giudizio di parifica *a quo* riguarda esclusivamente l'appostazione nel bilancio regionale per l'anno 2022 del trattamento accessorio per il personale di supporto agli organi politici, la rilevanza delle questioni non sussiste per tutte quelle disposizioni che, pur concernendo questo personale, non riguardano però, in particolare, il trattamento accessorio la cui corretta imputazione in bilancio è ancora sub iudice.



Le relative questioni sono quindi inammissibili per difetto di rilevanza.

Ma la cernita delle disposizioni secondo che riguardino, o no, il trattamento accessorio in esame richiede una pur sommaria ricostruzione dell'articolato e complesso quadro normativo di riferimento, costituito essenzialmente, in sequenza, da tre leggi regionali e da un intervento del legislatore statale.

5.- Ad orientare questa ricostruzione e a limitarla in ragione di quanto rileva nel presente giudizio è la stessa prospettazione della Corte rimettente, secondo cui il trattamento economico accessorio, riconosciuto al personale di supporto agli organi politici da disposizioni di una legge regionale - di per sé ritenuta costituzionalmente illegittima perché in violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» - andrebbe imputato al fondo del salario accessorio del personale regionale e non già al bilancio regionale per l'anno 2022; ciò che farebbe operare il limite quantitativo massimo di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

5.1.- Occorre muovere dalla legge reg. Toscana n. 1 del 2009 con cui la Regione ha riordinato e razionalizzato la normativa regionale in materia di personale e organizzazione, sia quanto alla dirigenza che alle dotazioni organiche degli uffici. Nell'ambito di un articolato testo unico la legge regionale ha regolato, al Capo VI (articoli da 40 a 47), l'ordinamento delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione; al Capo VII, Sezione II (articoli da 49 a 53), l'ordinamento delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale; ed alla Sezione III (articoli da 55 a 59) quello delle strutture dei gruppi consiliari e del personale ivi assegnato.

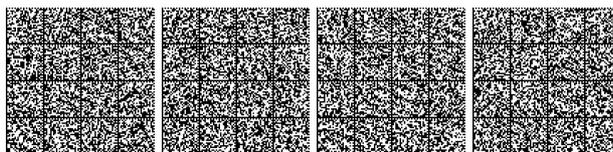
Di tale legge regionale sono censurate plurime disposizioni, contenute in otto articoli.

In dettaglio sono censurati: l'art. 42, che prevede che il trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto sia determinato dalla Giunta regionale (comma 8), tenuto conto della analoga determinazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, e poi fissa il trattamento economico del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale (comma 9) e dei responsabili degli uffici di segreteria di ciascun componente della Giunta regionale, compreso quello del Presidente (comma 10); l'art. 43, che, al comma 5, stabilisce il trattamento economico del portavoce del Presidente della Giunta regionale; l'art. 44, che, al comma 6-*bis*, indica il trattamento economico onnicomprensivo spettante ai consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali reclutati su richiesta nominativa del Presidente della Giunta; l'art. 45, che, per le peculiarità dell'attività svolta, riconosce al personale delle strutture di supporto agli organi di governo di cui all'art. 44, ad eccezione per i relativi responsabili, uno specifico emolumento mensile «che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico»; l'art. 49, che, ai commi 4 e 4-*ter*, riconosce al personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo - quali l'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio, gli uffici di segreteria di ciascun componente dell'Ufficio di presidenza nonché del portavoce dell'opposizione, ove istituito, gli uffici di segreteria organizzativa di ciascun gruppo consiliare - un trattamento economico che comprende, per il personale non equiparato a dirigente, la corresponsione mensile, a fronte dell'attività svolta, «di uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico»; l'art. 51, che, ai commi 5, 6 e 6-*bis*, determina il trattamento economico del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale (comma 5), dei responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti (comma 6), dei responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza e del portavoce dell'opposizione, ove istituito, (comma 6-*bis*); l'art. 52, che, al comma 5, indica il trattamento economico del portavoce del Presidente del Consiglio regionale, con un rinvio all'art. 49, comma 4; ed, infine, l'art. 58, che, al comma 2, fissa il trattamento economico del responsabile della segreteria di ciascun gruppo consiliare.

Di tali disposizioni - va subito rilevato - solo gli artt. 45 e 49, comma 4, quest'ultimo richiamato anche dal successivo art. 52, comma 5, hanno ad oggetto la previsione di uno specifico trattamento economico accessorio, ad integrazione delle voci stipendiali fisse e continuative, del personale addetto agli uffici di staff. Sono dunque solo queste le due disposizioni che prevedono l'emolumento accessorio in questione e che - nella prospettazione della Corte rimettente - ciò non avrebbero potuto prevedere perché in tal modo il legislatore regionale avrebbe travalicato la sua competenza sconfinando in quella legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile». Le altre disposizioni attonano, invece, a profili organizzativi degli uffici regionali e ad altri aspetti, anche riguardanti il trattamento economico del personale regionale, ma estranei ai rilievi che costituiscono oggetto del giudizio di parificazione *a quo*.

5.2.- Segue, per quanto rileva in questo giudizio, la legge reg. Toscana n. 2 del 2023.

Il dubbio in ordine all'ipotizzato difetto di competenza del legislatore regionale a prevedere il trattamento economico accessorio del personale regionale addetto agli organi politici e alla sua imputazione al bilancio regionale era già insorto, in realtà, nel corso del giudizio di parifica del rendiconto regionale del 2021, ossia dell'anno precedente quello relativo alla parifica oggetto del giudizio *a quo*, da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.



Il legislatore regionale allora, per risolvere in radice una criticità destinata a ripetersi ogni anno, ha adottato una soluzione radicale abrogando le disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che tale criticità ingeneravano, senza però con ciò far venir meno il trattamento economico accessorio del personale regionale addetto agli organi politici.

È stata, infatti, approvata la legge reg. Toscana n. 2 del 2023 che, in parte abrogando e in parte modificando le corrispondenti norme della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, ha ricondotto quel trattamento alla contrattazione collettiva di comparto mediante l'imputazione al fondo del salario accessorio del personale regionale, così come, in sostanza, richiedeva la Corte dei conti, sezione regionale, talché il relativo giudizio di parifica per l'anno 2021 si chiudeva con esito positivo.

In particolare, tra le plurime disposizioni abrogate vi erano anche quelle (della legge reg. Toscana n. 1 del 2009) attualmente censurate, le quali pertanto hanno cessato di essere vigenti alla data di entrata in vigore della legge reg. n. 2 del 2023 (11 gennaio 2023).

Rimaneva però una limitazione di fondo: la contrattazione di comparto tradizionalmente non si occupava - e non si occupa - del trattamento accessorio per il personale di supporto agli organi politici, trattandosi di incarichi di collaborazione ampiamente fiduciari e di contenuto molto vario, non riconducibili a tipologie suscettibili di regolamentazione collettiva.

5.3.- A questo punto, qualche mese dopo la legge reg. Toscana n. 2 del 2023, interveniva il legislatore statale con il d.l. n. 44 del 2023, come convertito, che rappresenta uno snodo importante e decisivo nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

5.3.1.- Giova ricordare che il trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici ha trovato inizialmente una sua disciplina specifica a livello statale e di enti locali fin dall'epoca del riordino e della cosiddetta privatizzazione del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

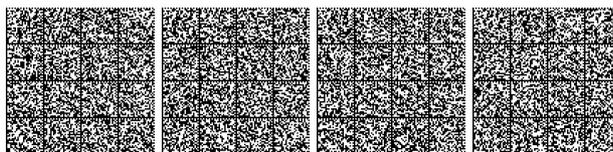
Infatti il d.lgs. n. 165 del 2001, all'art. 14, comma 2, ha previsto che ogni ministro per l'esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico-amministrativo si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), a cui il personale può essere assegnato con diverse tipologie di incarichi che decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo ministro.

Quanto al trattamento economico accessorio - fermo restando quello ordinario che resta regolato sulla base delle diverse tipologie di rapporto - la norma precisa che «[c]on decreto adottato dall'autorità di governo competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è determinato, in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettera n) della legge 15 marzo 1997, n. 59, senza aggravii di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio, da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consistente in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale».

Il successivo art. 27, del d.lgs. n. 165 del 2001 ha poi dettato, in generale, i criteri di adeguamento per le pubbliche amministrazioni non statali prevedendo in particolare, al comma 1, che le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, adeguano ai principi del Capo II del Titolo II (articoli da 13 a 29) - quello relativo alla dirigenza - i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità.

Il citato art. 14, comma 2, nella parte in cui si riferisce al trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, appartiene al richiamo (più ampio) contenuto nell'art. 27, comma 1; sicché le regioni a statuto ordinario erano sì chiamate a regolare tale trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici già prima del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, ma senza che da ciò derivasse alcuna modifica dei limiti delle competenze legislative.

Il richiamo del citato art. 27, comma 1, comprende anche l'art. 14, comma 2, ma non è certo limitato a questo; riguarda, come detto, tutta la disciplina della dirigenza del Capo II del Titolo II (articoli da 13 a 29) per la regolamentazione della quale la competenza del legislatore regionale non è perciò ampliata rispetto all'ordinario riparto di cui all'art. 117 Cost. Ciò del resto è già stato ritenuto da questa Corte (sentenza n. 196 del 2018) con riferimento ad altra legge regionale, che aveva regolamentato la figura e il trattamento economico dei vicedirenti - contemplati dall'art. 17-*bis* dello stesso decreto legislativo, disposizione anche questa compresa nel citato Capo II e quindi richiamata dall'art. 27, comma 1 - sconfinando in tal modo nella materia «ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva dello Stato; ciò che è stato a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione regionale.



In definitiva, si ha che in origine l'art. 27 del d.lgs. n. 165 del 2001 consentiva e legittimava le regioni a recepire la regolamentazione del Capo II dello stesso decreto - che, pur concernendo principalmente la dirigenza, all'art. 14, comma 2, riguardava il personale di staff - ma solo nei limiti dell'«esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare», e quindi senza alterare il perimetro delle competenze legislative, quanto in particolare alla materia «ordinamento civile».

5.3.2.- Su questo assetto normativo è intervenuto, da ultimo, il legislatore statale con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, ed ha previsto che «[l]e regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale».

In vero - come appena rilevato - l'applicazione alle regioni dell'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001, era già contenuta nel più ampio richiamo dell'art. 27 del medesimo decreto. La nuova disposizione del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, non ha una mera portata confermativa, che sarebbe superflua, né ha natura di interpretazione autentica, mancandone i presupposti formali e sostanziali, ma ha un contenuto innovativo, come emerge anche dagli atti parlamentari (in particolare dalla relazione illustrativa del decreto in sede di conversione). Quest'ultima descrive il comma 1 dell'art. 3 come una estensione espressa alle regioni della previsione dell'art. 14 citato, la cui *ratio* è individuata nella necessità di superare «una disomogenea valutazione di tale fattispecie da parte delle sezioni regionali per il controllo della Corte dei conti, che talvolta - in assenza di una espressa previsione normativa - non ha riconosciuto tale possibile applicazione ai livelli di governo regionale».

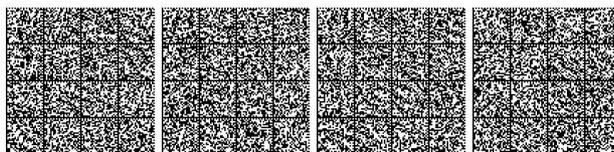
In realtà - come correttamente evidenzia la Corte rimettente - l'indicato art. 3, comma 1, proprio per superare i rilievi delle sezioni regionali della Corte dei conti, abilita le regioni ad «applicare» l'art. 14 il cui secondo comma riguarda, appunto, il trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici; e ciò fa tout court senza limitazione del livello in cui tale «applicazione» si colloca nel sistema delle fonti del diritto; quindi eventualmente anche con legge regionale. La Corte rimettente e la difesa della Regione Toscana concordano nel ritenere che dopo il d.l. n. 44 del 2023, come convertito, la legge regionale possa prevedere ed eventualmente disciplinare il trattamento economico degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

In sostanza, il legislatore statale si è reso conto che il livello più idoneo per regolamentare questo trattamento accessorio è quello regionale, stante la perdurante mancanza di una regolamentazione ad opera della contrattazione collettiva di comparto; ciò in applicazione del principio di sussidiarietà - da tempo riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 31 del 2024, n. 6 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022, n. 87 del 2018, n. 170 del 2017, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003) - che opera non solo come chiamata di competenza, anche legislativa, a livello superiore (da quello regionale a quello statale), ma anche come attribuzione ad un livello inferiore (da quello statale a quello regionale).

È quindi con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, che è riconosciuta al legislatore regionale la facoltà di entrare nel perimetro della materia «ordinamento civile», ma limitatamente alla disciplina del trattamento economico accessorio del personale di staff; questo ampliamento limitato della competenza del legislatore regionale si giustifica, appunto, in ragione del generale principio di sussidiarietà che opera anche a livello legislativo, oltre che amministrativo, e come consente al legislatore statale di chiamare a sé in sussidiarietà una competenza legislativa che rientrerebbe in quella del legislatore regionale, così gli consente di demandare in sussidiarietà al legislatore regionale porzioni di competenze esclusive statali che rispondano ad esigenze organizzative di prossimità, quale è quella dell'adeguata remunerazione del personale di supporto agli organi politici regionali, il cui rapporto si caratterizza per la marcata fiduciarità dell'incarico e per la tradizionale estraneità alla regolamentazione ad opera della contrattazione collettiva di comparto.

Questa è quindi la portata innovativa dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito. Va pertanto condiviso il presupposto interpretativo da cui muove la Corte rimettente che, esclusa la natura di norma di interpretazione autentica (o meramente confermativa, come assume la difesa della Regione) dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, ritiene operante l'estensione della competenza legislativa regionale solo dalla data della sua entrata in vigore (23 aprile 2023).

5.4.- Preso atto dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, il legislatore toscano, ritenendo evidentemente la portata, nei termini appena descritti, del novum della normativa statale sopravvenuta, ha operato, per così dire, una rapida «controriforma» con la legge reg. Toscana n. 23 del 2023, facendo rivivere le disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, che aveva appena abrogato, qualche mese prima, con la legge reg. Toscana n. 2 del 2023. In particolare, questa nuova legge regionale ha disposto: all'art. 2 la reviviscenza



ex nunc delle norme abrogate della legge reg. Toscana n. 1 del 2009; all'art. 3 la riformulazione nel senso del testo previgente di quelle solo modificate; all'art. 4 un aumento per il 2022 del fondo del salario accessorio in misura corrispondente all'ammontare della spesa sostenuta per le stesse voci nel 2016; all'art. 7 l'imputazione nuovamente al bilancio regionale per il 2023 del trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi politici della Regione.

La espressa reviviscenza ex nunc di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore, in questo caso regionale, recepisce per relationem il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La reviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte.

6.- Così ricostruita la complessa e articolata normativa, regionale e statale, di riferimento, possono ora puntualizzarsi le ragioni di inammissibilità di plurime disposizioni censurate.

7.- Quanto innanzi tutto alle disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, la rilevanza delle questioni va necessariamente circoscritta a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti ai fini della parificazione (sentenze n. 189 del 2020 e n. 138 del 2019).

Nella fattispecie in esame l'oggetto del giudizio principale è limitato alla mancata parifica dei capitoli di spesa del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022, relativi all'incremento del fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente e quindi alle voci di spesa a cui tale incremento è destinato; ne consegue che nell'ambito della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 le disposizioni rilevanti possono essere solo quelle che, nell'attribuire al personale addetto alle segreterie degli organi politici regionali un trattamento accessorio privo di corrispondenza nella legge statale o nelle disposizioni contrattuali cui essa rinvia, determinerebbero una tale spesa.

7.1.- Più in dettaglio, i censurati artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, e 51, comma 5, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 attribuiscono ad alcune figure apicali, pur senza riconoscere loro la qualifica di dirigenti, un trattamento economico ad essi equiparato quanto a stipendio tabellare e retribuzione di posizione.

In particolare, il comma 8 dell'art. 42 affida alla Giunta regionale la determinazione del trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto, il comma 9 dispone che il trattamento del responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale non può essere superiore a quello spettante ai dirigenti responsabili di settore, con riferimento al valore risultante dalla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione annui, il comma 10 che quello dei responsabili degli uffici di segreteria di ciascun componente della Giunta regionale, compreso quello del Presidente, è determinato con riferimento a una struttura dirigenziale di complessità inferiore a quella a cui si rapporta il trattamento economico del responsabile dell'Ufficio di gabinetto, di cui al comma 9.

L'art. 43, comma 5, fissa il trattamento economico del portavoce della Giunta regionale in misura pari a quello definito per i responsabili degli uffici di segreteria di cui al comma 10 dell'art. 42.

Il secondo periodo del comma 6-bis dell'art. 44 fissa il trattamento economico onnicomprensivo dei consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali alla Giunta regionale con la deliberazione di cui all'art. 42, comma 8, in una misura che non può essere superiore a quello definito per i responsabili degli uffici di segreteria di cui all'art. 42, comma 10.

L'art. 51, comma 5, fissa il trattamento economico per il responsabile dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale in misura non superiore a quello spettante ai dirigenti di settore di maggiore complessità, con riferimento alla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione.

Posto che le suddette disposizioni disciplinano il trattamento economico dei responsabili delle strutture nel suo complesso, ed escluso lo stipendio tabellare che per i dirigenti costituisce il trattamento fisso, anche quanto alla retribuzione di posizione, che rivestirebbe natura accessoria, non è possibile prescindere dal fatto che tale voce retributiva non trova collocazione nel fondo del salario accessorio del personale contrattualizzato bensì nel diverso ed autonomo fondo della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente, sempre oggetto di contrattazione, ma estraneo all'oggetto del giudizio principale.

Sono, pertanto, inammissibili le questioni relative agli artt. 42, commi 8, 9 e 10; 43, comma 5; 44, comma 6-bis, secondo periodo, e 51 comma 5, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, per difetto di rilevanza.

7.2.- Parimenti inammissibili, per difetto di rilevanza, sono le questioni relative agli artt. 51, commi 6 e 6-bis, e 58, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che, rispettivamente, fissano il trattamento economico per i responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti, in misura non superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica più elevata, per i responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza



e del portavoce dell'opposizione, in misura non superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica iniziale, per i responsabili di segreteria dei gruppi consiliari, in misura non superiore a quello spettante ai dipendenti regionali inquadrati in categoria D.

Le suddette disposizioni, in virtù del rinvio integrale alla misura dei trattamenti contrattuali, non attribuiscono a tale personale un trattamento economico accessorio in deroga rispetto a quello previsto dalla contrattazione collettiva per i dipendenti dei rispettivi inquadramenti al cui trattamento sono equiparati.

Inammissibili per difetto di rilevanza sono anche le questioni relative all'art. 49, comma 4-ter, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, che si limita a dettare una disciplina transitoria applicabile limitatamente alla decima legislatura e quindi del tutto irrilevante ai fini del giudizio principale.

Infine, sono inammissibili, sempre per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 49, comma 4, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 limitatamente: a) alla prima parte del primo periodo, che fissa le regole procedurali comuni alla determinazione della dotazione organica e del trattamento economico, nonché i criteri per la previsione della dotazione organica dell'Ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale e degli uffici di segreteria organizzativa per ciascun componente dell'Ufficio di presidenza, per il portavoce dell'opposizione, ove istituito, e per ciascun gruppo consiliare; alla seconda parte dello stesso periodo, relativa alla determinazione del trattamento economico per il personale dei suddetti uffici, quanto alle voci stipendiali fisse e continuative che restano estranee al trattamento accessorio; b) al secondo e ultimo periodo, che si limita a dettare una disciplina transitoria per il passaggio di legislatura.

Negli stessi termini vanno ritenute inammissibili, quanto alle voci stipendiali fisse e continuative, le questioni relative all'art. 52, comma 5, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che, nel disciplinare la figura del portavoce e/o di un responsabile delle relazioni istituzionali del Presidente del Consiglio regionale, ne rimette la determinazione del trattamento economico alla delibera di cui all'art. 49, comma 4, nel rispetto dei limiti di spesa ivi richiamati. Si tratta di un richiamo recettizio che è condizionato alla valutazione di illegittimità costituzionale della disposizione richiamata, ma non ha autonoma rilevanza.

7.3.- In definitiva, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sussiste limitatamente alle disposizioni della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che si riferiscono al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici, ossia gli artt. 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte.

Per le altre disposizioni, sopra richiamate, le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza.

8.- Inammissibili sono poi anche le censure che hanno ad oggetto la legge reg. Toscana n. 23 del 2023.

8.1.- La Corte rimettente censura innanzi tutto i punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della legge reg. Toscana n. 23 del 2023.

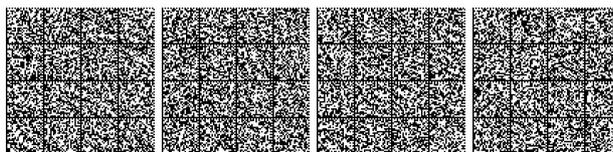
Sebbene ai sensi dell'art. 9 della legge regionale Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), i «considerato», che, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo «motivano, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell'articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo», debbano considerarsi «parte integrante del testo normativo», gli enunciati censurati dalla Corte rimettente si limitano a fornire una spiegazione in termini discorsivi delle ragioni che hanno portato all'emanazione dell'intera legge reg. Toscana n. 23 del 2023, dando luogo ad un sintetico resoconto esplicativo delle vicende contabili che ne hanno preceduto l'adozione.

Va, pertanto, escluso che il sindacato di legittimità costituzionale possa avere ad oggetto dei «considerato» che, avendo un contenuto meramente descrittivo, nulla aggiungono o tolgono al testo delle disposizioni della legge, risultando essi del tutto privi di un autonomo carattere precettivo e innovativo e quindi di contenuto normativo.

8.2.- Altresì, quanto alle questioni che investono l'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, va accolta l'eccezione di inammissibilità della difesa regionale per genericità e difetto di motivazione.

La disposizione contiene una previsione di finanziamento mediante l'incremento del fondo salario accessorio per il personale di comparto che ha un impatto contabile limitato temporalmente all'annualità 2022; l'incremento è disposto nei limiti della spesa già sostenuta nell'anno 2016 per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 a garanzia dell'invarianza della spesa. Dalla relazione tecnico-finanziaria della legge emerge che la spesa per il personale di supporto agli organi politici era stata nel passato sempre imputata a bilancio trovando in esso la relativa copertura.

Pur evocando l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 come norma interposta, quale limite anche per le competenze legislative della Regione, la Corte rimettente non chiarisce perché la disposizione regionale censurata supererebbe tale limite, seppure espressamente richiamato.



Secondo la costante giurisprudenza costituzionale «l'impugnazione avverso una disposizione regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, incidendo su materie rientranti nelle competenze legislative dello Stato, deve "essere adeguatamente motivat[a] e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato"; in particolare, "quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato" » (sentenze n. 103 del 2024 e n. 58 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 71 del 2022 e n. 232 del 2019).

Il giudice *a quo* - nonostante che la stessa disposizione censurata assicuri testualmente che l'imputazione di quanto speso per il trattamento accessorio al personale di staff nel fondo salario accessorio del personale, piuttosto che nel bilancio generale, avvenga nel rispetto (e solo nel rispetto) del limite dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 - denuncia il contrasto tra la disposizione censurata e i parametri finanziari senza argomentare in maniera sufficientemente adeguata in ordine al dedotto superamento del tetto di spesa fissato dal legislatore statale con riferimento all'anno 2016 (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017).

Non è senza rilevanza, in punto di fatto, il parere positivo della Ragioneria generale dello Stato del 10 marzo 2023 che, sulla proposta di legge della Regione Toscana, poi negli stessi termini approvata, recante le «Disposizioni in tema di Fondo del salario accessorio del personale non dirigenziale», aveva escluso ogni criticità della legge regionale in esame sotto tale specifico profilo.

8.2.1.- Quanto poi al profilo della presunta illegittimità della spesa per carenza di un valido presupposto normativo, che avrebbe una incidenza negativa sull'equilibrio finanziario dell'ente e sarebbe oggetto di una copertura finanziaria illegittima, la Corte rimettente non articola sufficientemente la censura secondo la quale l'erogazione del trattamento accessorio al personale di staff sarebbe avvenuto "*sine titulo*".

Come ricordato sopra al punto 5.3.1., l'art. 27 del d.lgs. n. 165 del 2001 consentiva alle regioni, già prima dell'estensione della competenza legislativa operata dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, di riconoscere un trattamento accessorio al personale di staff di cui all'art. 14, comma 2, dello stesso decreto legislativo, nel rispetto delle sue competenze legislative e regolatorie, e quindi, se non con atti legislativi, con atti amministrativi della Giunta o con delibere del Consiglio. Nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale, il denunciato sconfinamento non è da solo astrattamente sufficiente a rendere indebiti e ripetibili i pagamenti già effettuati a tale titolo, ed a maggior ragione a determinare l'illegittimità dell'incremento del fondo del salario accessorio disposto per provvedervi; pagamenti che ben potrebbero giustificarsi sulla base di atti della Giunta o del Consiglio regionale (ciò che ancora appartiene al giudizio di parifica *a quo*).

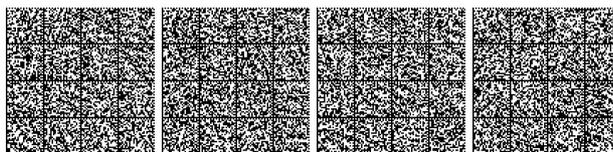
9.- Nel merito, le residue questioni, che investono solo gli artt. 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con l'assorbimento degli ulteriori parametri evocati.

9.1.- Va innanzi tutto rilevato che non costituisce un ostacolo al sindacato di legittimità costituzionale che tali disposizioni siano state prima abrogate dalla legge reg. Toscana n. 2 del 2023, entrata in vigore con la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione in data 11 gennaio 2023, per poi tornare in vigore per effetto dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023, entrata in vigore il 19 maggio 2023.

Posto che le norme abrogate continuano ad essere applicabili a situazioni e rapporti sorti durante il tempo in cui erano vigenti, il periodo in cui medio tempore le disposizioni censurate non hanno avuto vigenza (dall'11 gennaio al 18 maggio 2023) risulta del tutto irrilevante sia ai fini del rendiconto del 2022, oggetto di parifica del giudizio principale, sia della inclusione delle spese da esse previste nel tetto di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che è parametrato agli emolumenti erogati nel 2016.

È utile, quindi, precisare che ad essere attinte dal dubbio di illegittimità costituzionale restano le norme abrogate e non quelle vigenti all'esito della reviviscenza disposta dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023; è vero che la norma che dispone espressamente la reviviscenza di disposizioni abrogate, attraverso un loro richiamo per relationem, assume il contenuto normativo della disposizione precedentemente abrogata, ma in un nuovo atto legislativo che, pur avendo lo stesso contenuto di quello abrogato, è del tutto autonomo e distinto.

Ne consegue che gli artt. 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 sono venuti nuovamente ad esistenza in un mutato quadro normativo, e precisamente nella vigenza dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, che - per quanto sopra argomentato (punto 5.3.2.) - facoltizza le regioni, a partire dal 19 marzo 2023, a legiferare in ordine al riconoscimento di trattamenti economici accessori al personale di staff agli organi politici. Tali "nuove" disposizioni restano estranee alla presente pronuncia, concernente esclusivamente le norme abrogate.



9.2.- Ciò precisato in termini generali, può ora considerarsi che il discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale sta nel fatto che quest'ultima si arresta "a monte", cioè alla fase antecedente l'instaurazione del rapporto di lavoro, riguardando solo i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, mentre ogni intervento legislativo "a valle", incidente cioè sui rapporti lavorativi in essere, va ascritto alla materia dell'ordinamento civile.

Appartengono alla competenza delle regioni la disciplina delle procedure concorsuali (sentenza n. 140 del 2023) e l'utilizzo delle graduatorie (sentenza n. 267 del 2022), mentre è materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, la disciplina del trattamento economico, compreso quello accessorio, e giuridico dei dipendenti regionali che ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro; anche se si tratta di conferimento degli incarichi dirigenziali esterni - di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, la disciplina del relativo rapporto, compresa quella afferente alla sua durata massima, appartiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 84 del 2022).

Per gli uffici di diretta collaborazione, la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2013).

In ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, questa Corte ha affermato (sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 104 del 2007) che le regioni possono dettare con legge, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico (sentenza n. 43 del 2019), purché prevedano, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni (sentenze n. 53 del 2012 e n. 252 del 2009).

Pur trattandosi di una particolare categoria di personale regionale, la disciplina del trattamento economico accessorio, sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, risultava, come per tutti gli altri dipendenti pubblici contrattualizzati e non contrattualizzati, quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia, restando sempre esclusa una competenza legislativa regionale.

Questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme regionali volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile (sentenze n. 273 del 2020 e n. 146 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 213 del 2012).

La Regione Toscana, nell'ambito della sua autonomia organizzativa, poteva individuare gli uffici di staff, prevedere le figure apicali, determinare gli organici, regolare i criteri di scelta per l'attribuzione degli incarichi, ma non poteva disciplinare con legge - prima del d.l. n. 44 del 2023, come convertito - il trattamento economico di tale personale, segnatamente quello accessorio che rileva nel giudizio di parificazione *a quo*.

Tanto invece è avvenuto sia con l'art. 45 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, che ha attribuito al personale addetto agli organi politici, individuato ai sensi dell'art. 44 della stessa legge regionale tra i dipendenti della medesima Regione o tra dipendenti di altra amministrazione o tra privati con contratto a tempo determinato, uno specifico emolumento integrativo delle altre voci stipendiali fisse e continuative che, escludendo l'attribuzione di ogni altro beneficio economico, si è andato a sostituire a quelli previsti dalla contrattazione collettiva; sia con l'art. 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 che ha disposto per il personale assegnato agli uffici di supporto al Consiglio regionale e ai gruppi consiliari non equiparato ai dirigenti, a cui oltre al trattamento economico costituito dalle voci stipendiali fisse e continuative, ha riconosciuto la corresponsione mensile, per tutta la durata dell'assegnazione, a fronte dell'attività svolta, di uno specifico emolumento integrativo nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico.

10.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 - nella parte in cui prevede, in favore del personale delle strutture di supporto agli organi di governo, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico - e



del successivo art. 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, nella parte in cui prevede, in favore del personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) nella parte in cui prevede, in favore del personale delle strutture di supporto agli organi di governo, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 nella parte in cui prevede, in favore del personale delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Toscana 19 maggio 2023, n. 23 (Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della l.r. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla l.r. n. 1/2009) e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale, degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-ter, 51, commi 5, 6 e 6-bis, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, 45, 49, commi 4, ad eccezione della seconda parte del primo periodo riferita al trattamento economico accessorio, e 4-ter, 51, commi 5, 6 e 6-bis, 52, comma 5, e 58, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, sollevate, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e 119, secondo e quarto comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Toscana n. 23 del 2023 e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale, sollevate, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, secondo e quarto comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

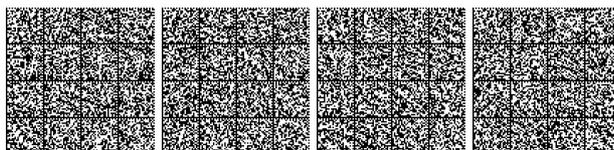
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 186

Ordinanza 29 ottobre - 26 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina - Rapina impropria - Trattamento sanzionatorio - Possibile applicazione di una diminuzione quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, individualizzazione e finalismo rieducativo della pena - Intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 628, primo e secondo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e 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 D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 628, primo e secondo comma, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di E. B., con ordinanza del 14 dicembre 2023 e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bologna, nel procedimento penale a carico di S.A. P., con ordinanza del 31 gennaio 2024, iscritte rispettivamente ai numeri 28 e 55 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11 e 15, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 14 dicembre 2023, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, primo e secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena dallo stesso comminata possa essere diminuita, in misura non eccedente un terzo, quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità;

che il rimettente espone di dover giudicare su un'imputazione per rapina impropria, consistita nello spintonamento operato ai danni del titolare di un negozio da un soggetto che, sottratti due pezzi di formaggio dagli scaffali dell'esercizio commerciale, si era poi, con tale azione violenta, garantito il possesso della merce e l'impunità;



che, ad avviso del giudice *a quo*, il minimo di pena detentiva stabilito dalla norma censurata per la rapina impropria è di notevole asprezza, sì da risultare, ove il fatto concreto sia di lieve entità, irragionevole in termini sia intrinseci, sia comparativi, e altresì lesivo dei principi di individualizzazione e finalismo rieducativo della pena, onde la necessità di temperarne il rigore mediante l'introduzione di un'attenuante ad effetto comune per i fatti-reato di lieve entità, già decisa da questa Corte nella sentenza n. 120 del 2023 per il reato di estorsione;

che, con ordinanza del 31 gennaio 2024, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., in riferimento agli stessi parametri e con argomentazioni analoghe;

che il rimettente espone di dover giudicare nelle forme del rito abbreviato dell'imputazione di rapina impropria consistita nella sottrazione di una bottiglia di vino dai banchi di un negozio e nella conseguente azione violenta in danno di un dipendente dell'esercizio - un calcio all'addome e un tentativo di colpo alla testa - messa in opera dall'autore del reato per assicurarsi il possesso della cosa sottratta;

che anche il GUP del Tribunale di Bologna chiede l'addizione di un'attenuante ad effetto comune per lieve entità del fatto, in estensione della *ratio* decidendi di cui alla menzionata sentenza n. 120 del 2023;

che, nel giudizio promosso da tale seconda ordinanza, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto dichiararsi la questione non fondata;

che, a parere dell'interveniente, il trattamento sanzionatorio disposto dalla norma censurata non sarebbe irragionevole, né sproporzionato, «in quanto tende ad attuare una forma di prevenzione generale rispetto ad una condotta che genera particolare allarme sociale»; d'altronde, già vi sarebbero nell'ordinamento «disposizioni che permettono di adeguare la sanzione all'entità del fatto concreto»;

che, nel medesimo giudizio, l'Unione camere penali italiane (UCPI) ha presentato in data 24 aprile 2024 opinione scritta quale *amicus curiae* - ammessa con decreto presidenziale del 9 settembre 2024 -, argomentando in senso adesivo alle censure del rimettente.

Considerato che, con le ordinanze indicate in epigrafe, il Tribunale di Modena e il GUP del Tribunale di Bologna hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 628, primo e secondo comma, cod. pen. e dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena comminata per il reato di rapina impropria possa essere diminuita, in misura non eccedente un terzo, quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità;

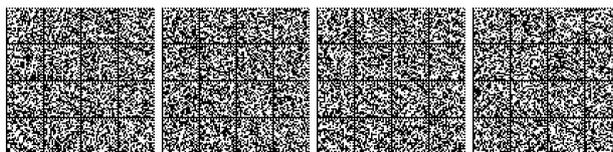
che, ad avviso dei rimettenti, tale omessa previsione violerebbe gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., poiché, non consentendo al giudice di moderare il severo minimo edittale di cinque anni di reclusione in rapporto alla concreta offensività del fatto-reato, porrebbe il trattamento sanzionatorio della rapina impropria in contrasto con i principi di ragionevolezza, individualizzazione e finalismo rieducativo della pena;

che i giudizi vanno riuniti e definiti con unica decisione, poiché le ordinanze di rimessione sollevano un'identica questione;

che, successivamente a tali ordinanze, questa Corte, con la sentenza n. 86 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 628 cod. pen., attinente alla rapina impropria - e, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale del suo primo comma, inerente alla rapina propria - nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità;

che tale sentenza ha esteso al reato di rapina - propria o impropria - la *ratio* decidendi espressa dalla sentenza di questa Corte n. 120 del 2023 concernente il reato di estorsione, in quanto «la descrizione tipica operata dall'art. 628 cod. pen. evidenzia una latitudine oggettiva e una varietà di condotte materiali non meno ampia di quella del delitto di estorsione, poiché, anche nella rapina, la violenza o minaccia può essere di modesta portata e l'utilità perseguita, ovvero il danno cagionato, di valore infimo», e perché d'altronde, «[p]er l'estorsione come per la rapina, il notevole innalzamento del minimo edittale - a un livello che rende sostanzialmente inaccessibile il beneficio della sospensione condizionale della pena - è stato realizzato senza introdurre una "valvola di sicurezza", che permetta al giudice di temperare la sanzione quando l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa»;

che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in accoglimento di una questione sovrapponibile all'odierna, rende quest'ultima ormai priva di oggetto, e quindi, per giurisprudenza costante, ne determina la manifesta inammissibilità (da ultimo, tra molte, ordinanze n. 24 e n. 11 del 2024, n. 213 e n. 86 del 2023).



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

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, primo e secondo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, in composizione monocratica, e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bologna, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

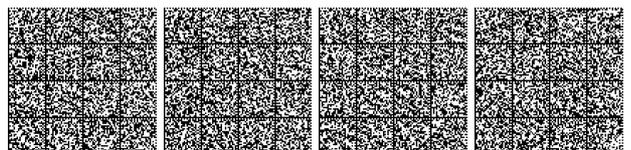
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240186



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria l'11 novembre 2024
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica – Corte dei conti – Giudizio per la resa del conto - Decreti n. 18/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 944), n. 19/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 945), n. 20/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 946), notificati il 4 ottobre 2024, adottati dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, giudice monocratico, ai sensi dell'art. 141, comma 4, del codice di giustizia contabile – Prevista assegnazione all'economista e al tesoriere del termine del 30 gennaio 2025 per la presentazione all'amministrazione regionale dei conti relativi alla gestione del servizio economale per gli esercizi dal 2019 al 2022 e del servizio tesoreria per gli esercizi dal 2018 al 2023 e alla Regione autonoma Valle d'Aosta del termine del 31 marzo 2025 per il deposito dei conti corredati delle pertinenti parificazioni e relazioni degli organi di controllo interno.

- Decreti della Corte dei conti n. 18/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 944), n. 19/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 945), n. 20/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 946), notificati il 4 ottobre 2024.

Ricorso per conflitto di attribuzione *ex* articoli 134 della Costituzione e 39, legge n. 87 del 1953 nell'interesse di Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste, con sede in Aosta, piazza Deffeyes n. 1; codice fiscale n. 80002270074; partita I.V.A. n. 00368440079; in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.*, Renzo Testolin, rappresentata e difesa nel presente giudizio, in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 1322 del 28 ottobre 2024 (doc. A), nonché in forza di procura in calce, dal prof. avv. Angelo Lalli del Foro di Roma (c.f. LLLNGL68S01H501J; Pec: angelolalli@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.88809533), con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo Pec del medesimo risultante dai Registri di Giustizia - ricorrente;

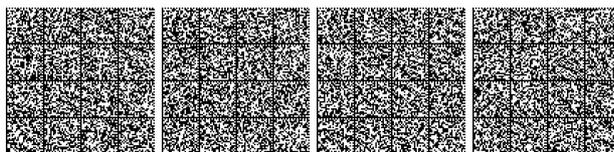
Contro Governo della Repubblica - Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *p.t.*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi; piazza Colonna 370 - domicilio digitale: attigiudiziaripcm@pec.governo.it, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), con sede in Roma (00186), via dei Portoghesi n. 12 - domicilio digitale: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.*, con sede in Aosta (11100), piazza Roncas n. 7, domicilio digitale: valledaosta.giurisdizione@cor-teconticert.it, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), con sede in Roma (00186), via dei Portoghesi n. 12 - domicilio digitale: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

Procura regionale presso la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, in persona del Procuratore regionale e legale rappresentante *p.t.*, con sede in Aosta (11100), piazza Roncas n. 7, domicilio digitale: valledaosta.procura@cor-teconticert.it, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), con sede in Roma (00186), via dei Portoghesi n. 12 - domicilio digitale: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

Per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, l'esercizio della funzione giurisdizionale in materia di resa del conto giudiziale in Regione Valle d'Aosta in assenza di apposita normativa di attuazione ai sensi dell'art. 48-*bis* dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta approvato con legge costituzionale n. 4 del 1948, e in particolare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, adottare, in assenza di apposita norma di attuazione ai sensi dell'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, i seguenti decreti *ex* art. 141, comma 4, c.g.c.:

i) decreto n. 18/2024 della Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, adottato dal giudice monocratico Cons. Roberto Rizzi in data 30 settembre 2024, emesso nell'ambito del giudizio per la resa del conto relativo alla gestione del servizio economale della Regione autonoma Valle d'Aosta per gli esercizi dal 2019 al 2022, iscritto al n. 944 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta (istruttoria n. I00051/2024) con ricorso notificato, unitamente al decreto opposto, in data 4 ottobre 2024 (docc. 1, 2, 3);



ii) decreto n. 19/2024 della Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, adottato dal giudice monocratico Cons. Roberto Rizzi in data 30 settembre 2024, emesso nell'ambito del giudizio per la resa del conto relativo alla gestione del servizio di Tesoreria della Regione autonoma Valle d'Aosta per gli esercizi dal 2018 al 2022, iscritto al n. 945 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta (istruttoria n. I00052/2024) con ricorso notificato, unitamente al decreto opposto, in data 4 ottobre 2024 (docc. 4, 5, 6);

iii) decreto n. 20/2024 della Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, adottato dal giudice monocratico Cons. Roberto Rizzi in data 30 settembre 2024, emesso nell'ambito del giudizio per la resa del conto relativo alla gestione del servizio di Tesoreria della Regione autonoma Valle d'Aosta per l'esercizio 2023, iscritto al n. 946 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta (istruttoria n. I00053/2024) con ricorso notificato, unitamente al decreto opposto, in data 4 ottobre 2024 (docc. 7-8-9);

e conseguentemente per l'annullamento dei suddetti decreti nn. 18/2024, 19/2024, 20/2024 adottati dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, giudice monocratico, ex art. 141, comma 4, c.g.c., nonché di tutti gli atti e provvedimenti antecedenti, consequenziali o comunque connessi, e, in particolare, per quanto occorrer possa, dei corrispondenti ricorsi per la resa del conto proposti dal Procuratore regionale della Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta, iscritti ai nn. 944, 945 e 946 del Registro di Segreteria.

FATTO

1. Regione autonoma Valle d'Aosta, odierna ricorrente, è una Regione ad autonomia speciale, il cui statuto, adottato con legge costituzionale n. 4 del 1948, stabilisce che le modifiche statutarie sono soggette al procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali (art. 50), e rimette a uno o più decreti legislativi adottati dal Governo, sulla base di schemi elaborati da una commissione paritetica di nomina regionale e governativa e sottoposti al parere del Consiglio regionale, l'adozione de «le disposizioni di attuazione del presente Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione» (art. 48-bis).

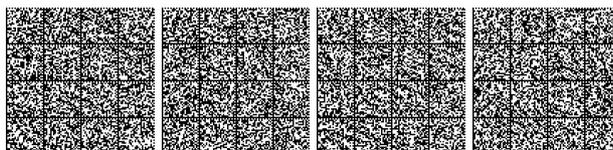
2. Il procedimento paritetico e pattizio individuato dalla legge costituzionale n. 4 del 1948 per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta è stato da sempre posto alla base dell'attuazione delle norme nazionali relative all'attività della Corte dei conti e, in generale, al controllo *latu sensu* inteso sulla contabilità pubblica regionale.

3. Così è stato, in particolare, quanto all'istituzione in Regione Valle d'Aosta della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ex art. 3, legge n. 20 del 1994, preceduta, appunto, dall'adozione di un decreto legislativo di attuazione e armonizzazione, il decreto legislativo n. 179 del 2010 (recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti»).

L'individuazione del metodo paritetico quale unica via per l'applicazione e l'attuazione della disciplina nazionale *de qua* in Regione Valle d'Aosta è stata confermata da questa Corte costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 267/2006, § 4 Diritto).

4. Analogo procedimento di attuazione ai sensi dell'art. 48-bis dello statuto è stato seguito per l'istituzione sul territorio della Regione Valle d'Aosta del Collegio dei revisori dei conti in conformità al decreto-legge n. 174 del 2012, convertito con modifica, dalla legge n. 213 del 2012. A tal fine è stato emanato il decreto legislativo di attuazione statutaria n. 174 del 2019 (recante «Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste in materia di istituzione di un Collegio dei revisori dei conti»), che ha recato modifiche al richiamato decreto legislativo n. 179 del 2010 istitutivo della sezione regionale di controllo valdostana, prevedendo appunto l'istituzione e la disciplina con legge regionale di un collegio dei revisori dei conti, «in posizione di indipendenza quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica dell'ente, nel rispetto dei principi contenuti nella normativa statale in materia», che agisce «in raccordo con la sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste», e «con oneri interamente a carico della Regione Valle d'Aosta».

5. La disciplina relativa alla resa del conto giudiziale e al giudizio di conto e per la resa del conto non è stata sinora oggetto di specifiche norme di attuazione e armonizzazione pattizia da parte dello Stato e della Regione Valle d'Aosta, né, sino ai ricorsi del Procuratore regionale e ai decreti oggetto del presente conflitto, la Corte dei conti ha mai chiesto alla Regione di presentare il conto giudiziale.



6. Originariamente in Regione Valle d'Aosta la giurisdizione contabile in materia risultava attribuita alla Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta (sottentrata, in Regione, alla giurisdizione dei Consigli di prefettura di cui al decreto legislativo n. 367 del 1946), sulla base di quanto previsto dal D.L.C.P.S. n. 367 del 1946, recante «Istituzione della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta». La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'atto normativo in esame in riferimento all'art. 103 della Costituzione, nella parte relativa alla competenza e alla procedura in materia di giurisdizione contabile della Giunta della Valle, aveva espressamente ritenuto costituzionalmente legittima la disciplina in esame, considerato che «il Costituente non ha inteso riservare alla Corte dei conti la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nella materia della contabilità pubblica» (Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 1968, § 4 Diritto); la previsione è stata però dichiarata incostituzionale giacché la composizione della Giunta nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali è stata ritenuta incompatibile con i principi di imparzialità e di indipendenza del giudice, sanciti dagli articoli 101, comma 2 e 108, comma 2, della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 1968, § 4 Diritto).

Successivamente a questa pronuncia l'organo non è stato ricostituito.

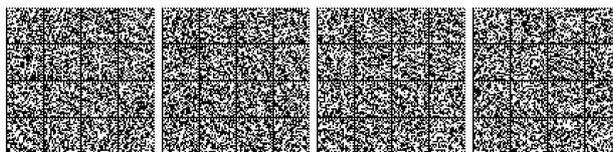
7. In assenza di una normativa di attuazione e di armonizzazione delle procedure e dei giudizi di conto giudiziale in Regione Valle d'Aosta, che il Governo non ha mai proposto o sollecitato, dall'adozione della Costituzione e fino a ora la Corte dei conti non aveva coerentemente mai richiesto alla Regione la presentazione del conto giudiziale dei propri agenti contabili, e ciò sia antecedentemente alla legge costituzionale n. 3 del 2001 e nella vigenza del R.D. n. 2440 del 1923, del R.D. n. 827 del 1924, del R.D. n. 1214 del 1934, sia successivamente all'adozione della legge costituzionale in esame e nella vigenza, oltre che del richiamato R.D. n. 1214 del 1934, anche della legge n. 20 del 1994 e successive modifiche e integrazioni, e a seguire del decreto legislativo n. 174 del 2016, nuovo Codice di Giustizia contabile, che reca disposizioni processuali sul giudizio di conto, senza innovare la disciplina previgente.

8. In questo pacifico e consolidato quadro fattuale e normativo si inserisce, in modo eccentrico e per molti aspetti irrituale, la richiesta che il Procuratore regionale della Corte dei conti presso la sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta formulava al Presidente della Regione con nota ricevuta via pec in data 23 aprile 2024 (doc. 10). 9. Con la comunicazione in esame il Procuratore regionale, richiamate alcune note della segreteria della Sezione giurisdizionale mai prima trasmesse alla Regione e relative al mancato deposito dei conti giudiziali per gli anni dal 2018 al 2022, e ritenuto «di dover chiedere elementi conoscitivi al riguardo», invitava il Presidente a trasmettere «una relazione indicante gli adempimenti attuati dall'amministrazione regionale ai sensi degli articoli 138, 139, e 140, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 174 del 2016, relativamente ai conti giudiziali delle gestioni non prefettizie degli esercizi dal 2018 al 2022, unitamente alle unite schede di rilevazione compilate e sottoscritte, segnatamente concernenti: a) il/i responsabile/i del procedimento di deposito dei conti giudiziali presso la competenza Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, formalmente nominato/i dalla Regione; 2) gli agenti contabili, di diritto o di fatto, intestatari delle gestioni non prefettizie di maneggio di beni e valori dell'Ente; 3) i conti giudiziali presentati dai predetti agenti contabili alla Regione; 4) gli utilizzatori delle carte di credito regionali...; 5) i consegnatari delle partecipazioni azionarie regionali» (doc. 10).

10. Il Presidente della Regione, dopo aver acquisito gli opportuni approfondimenti dal Segretariato regionale e da apposito gruppo di lavoro, riscontrava la comunicazione in esame con nota prot. n. 5780 del 20 giugno 2024 (doc. 11), rilevando che, allo stato, in assenza di una normativa di attuazione - come detto mai richiesta né sollecitata dal Governo - la Regione non provvede agli adempimenti di cui agli articoli 138 e ss. c.g.c., del resto anch'essi mai richiesti, negli anni, dalla Corte dei conti.

11. A sostegno della conclusione il Presidente faceva leva sull'autonomia speciale valdostana e sul procedimento paritetico che, secondo ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, deve presiedere l'attuazione e l'adeguamento all'interno della Regione delle discipline statali trasversali, specie laddove incidano, come nella specie, su ambiti di competenza primaria regionale; per avvalorare questa interpretazione anche a seguito dell'adozione del c.g.c. si citava altresì la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 22 della legge di delegazione n. 124 del 2015; infine il Presidente ricordava il percorso di attuazione e armonizzazione paritetico seguito, secondo l'art. 48-bis dello Statuto speciale, per l'istituzione della sezione di controllo della Corte dei conti e per l'istituzione del collegio dei revisori dei conti, discipline anch'esse afferenti all'ambito materiale della tutela della finanza pubblica allargata.

12. Infine, nel riscontro al Procuratore regionale il Presidente faceva presente, nello spirito di leale collaborazione che dovrebbe connotare i rapporti ordinamentali, «che sarà mia cura sottoporre con urgenza la questione alla componente regionale della Commissione paritetica di cui all'art. 48-bis della legge costituzionale n. 4/1948, quale organo statutariamente preposto all'elaborazione degli schemi dei decreti legislativi recanti le normative di attuazione, presso cui già risultano in istruttoria nuove disposizioni di attuazione statutaria relative ai compiti e all'organizzazione della Corte dei conti in Valle d'Aosta» (doc. 11).



13. E in effetti, immediatamente dopo la trasmissione della suddetta nota di riscontro, la Regione si attivava per l'avvio della procedura, elaborando una bozza di schema di norme di attuazione regolanti la materia del giudizio sui conti dei tesoriери e degli agenti contabili della Regione, unitamente a una relazione illustrativa, che veniva prontamente trasmessa dal Presidente ai membri di nomina regionale della Commissione paritetica di cui all'art. 48-*bis* dello Statuto speciale (nota del 26 settembre 2024, doc. 12), presso la quale, peraltro, si stanno già discutendo ulteriori possibili norme statutarie in materia di Corte dei conti.

14. L'istruttoria risulta tuttora in corso ed è stata già sottoposta alla componente di nomina governativa della Commissione paritetica.

15. Ciò nonostante, in spregio del principio di leale collaborazione e «capovolgendo» la prospettiva di dialogo istituzionale originariamente inistradata, il Procuratore regionale della Corte dei conti presso la sez. giurisdizionale della Valle d'Aosta, richiamato integralmente il testo del riscontro del Presidente della Regione e affermatane la «non divisibilità», proponeva tre ricorsi per la resa del conto giudiziale *ex art.* 141 c.g.c. in riferimento ai conti giudiziali concernenti, rispettivamente, la gestione del servizio economale della Regione autonoma Valle d'Aosta per gli esercizi dal 2019 al 2022, la gestione del servizio di Tesoreria per gli anni dal 2018 al 2022, la gestione del servizio di Tesoreria per l'anno 2023, iscritti ai nn. 944, 945 e 946 del Registro di segreteria (docc. 2, 5, 7).

16. Con i decreti nn. 18/2024, 19/2024, 20/2024, da cui origina il presente conflitto (a seguire, anche solo decreti), il giudice monocratico designato presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta, ritenuto che «sussistono in capo agli agenti contabili regionali gli obblighi di presentazione dei conti delle rispettive gestioni all'amministrazione e di deposito dei medesimi conti presso la segreteria della Sezione», assegnava rispettivamente all'economista e al tesoriere *p.t.* termine al 30 gennaio 2025 per la presentazione alla Regione dei conti relativi alla gestione del servizio economale e del servizio di tesoreria, e alla Regione autonoma Valle d'Aosta termine al 31 marzo 2025 «per il deposito nella segreteria di questa Sezione dei conti corredati delle pertinenti parificazioni e relazioni degli organi di controllo interno».

17. Il Giudice monocratico, richiamato integralmente il contenuto della nota informativa del Presidente della Regione Valle d'Aosta, riteneva che, di converso, sussistesse la giurisdizione della Corte dei conti in materia di conti giudiziali, anche in assenza di una disciplina di attuazione statutaria, per i seguenti motivi:

i) in ragione della natura giudiziale, necessaria e ineludibile del giudizio di conto, «finalizzato alla salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici» *ex art.* 103 della Costituzione;

ii) tenuto conto che la Corte costituzionale avrebbe «ripetutamente e da tempo» statuito «l'estensione del giudizio di conto e della relativa disciplina anche alle gestioni delle regioni e province autonome, in assenza di una specifica previsione esonerativa contenuta nei rispettivi Statuti o, comunque, in carenza in essi di previsioni idonee a sorreggere una interpretazione in tal senso»;

iii) assumendo «la dubbia esperibilità della procedura di cui all'art. 48-*bis* dello Statuto speciale per dal luogo ad una peculiare disciplina della funzione giurisdizionale (di cui, con ogni evidenza, il giudizio di conto è una tipica manifestazione) valevole per il solo territorio della Valle d'Aosta»;

iv) ritenendo, da ultimo, non «un argomento conducente al fine di escludere la sussistenza dell'obbligo di rendere il conto giudiziale» la pacifica circostanza che mai in passato la Corte dei conti ha attivato giudizi per resa di conto nei confronti della Regione.

18. I ricorsi e gli uniti decreti venivano notificati alla Regione in data 4 ottobre 2024 (docc. 3-6-9), e da quest'ultima ritualmente notificati all'Economista regionale e al Tesoriere *p.t.* in data 9 ottobre 2024 (docc. 13, 14, 15).

19. Avverso i suddetti decreti la Regione presentava opposizione al Collegio *ex art.* 142 c.g.c., in quella sede anticipando la presentazione del presente ricorso per conflitto di attribuzioni (docc. 16, 17, 18).

Per la discussione dei suddetti giudizi risulta fissata l'udienza del 28 novembre 2024.

20. La Regione autonoma Valle d'Aosta ritiene che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, con l'adozione dei decreti *ex art.* 141, comma 4, c.g.c. nn. 18, 19 e 20 del 2024 abbia manifestato in modo definitivo e certo la propria volontà di esercitare la giurisdizione di conto nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta anche in assenza di una disciplina di attuazione e armonizzazione statutaria ai sensi dell'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, e abbia così leso le sue prerogative costituzionali di cui all'art. 116 della Costituzione, allo Statuto speciale approvato con legge costituzionale n. 4 del 1948 e in particolare al procedimento di cui all'art. 48-*bis* del suddetto Statuto speciale.

21. Tutto ciò premesso, con il presente atto Regione autonoma Valle d'Aosta, in persona del suo Presidente *p.t.*, come sopra rappresentata e difesa, propone dunque conflitto di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato e della Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta, per accertare e dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, adottare i decreti nn. 18/24, 19/24, 20/24, di fissazione dell'udienza *ex art.* 141, comma 4, c.g.c. nei giudizi per la resa del conto giudiziale nn. 944, 945 e 946, e conseguentemente per l'annullamento dei suddetti decreti, alla luce delle seguenti ragioni in



DIRITTO

In via preliminare. Sull'ammissibilità del presente conflitto dal punto di vista soggettivo e oggettivo e sul tono costituzionale del conflitto.

1. In primo luogo, è bene chiarire la piena ammissibilità del presente conflitto sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo.

2. Sotto versante soggettivo, si segnala sin d'ora che la Regione Valle d'Aosta non intende sostenere la propria assoluta non assoggettabilità alla giurisdizione di conto della Corte dei conti, né è sotto questo profilo che propone il presente conflitto chiedendo l'annullamento dei decreti; la Regione ricorrente lamenta, piuttosto, la lesione delle proprie prerogative costituzionali e statutarie, nella misura in cui la Corte dei conti della Valle d'Aosta, con gli atti oggetto del presente conflitto, ha inteso esercitare la suddetta giurisdizione di conto in assenza di una previa normativa di attuazione e armonizzazione della disciplina in esame nell'ordinamento autonomo regionale, da adottarsi secondo il metodo pattizio e paritetico Stato-Regione previsto dall'art. 48-*bis* dello Statuto speciale valdostano, approvato con legge costituzionale n. 4 del 1948, che costituisce una prerogativa regionale a «garanzia costituzionale» della specialità riconosciuta alla Regione dall'art. 116 della Costituzione.

3. Il suddetto procedimento di attuazione statutaria, peraltro, è in corso di istruttoria, e, come il Presidente della Regione aveva anticipato al Procuratore regionale *p.t.* nell'interlocuzione avuta ad aprile del 2024, esso è stato avviato appunto dopo la richiesta di chiarimenti del Procuratore regionale, e ciò nello spirito di leale collaborazione istituzionale e a dimostrazione che la Regione non intende sottrarsi tout court alla giurisdizione di conto.

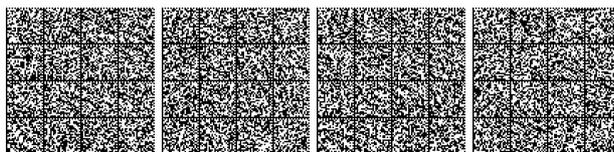
Dunque, decidendo comunque di procedere con la promozione dei giudizi per la resa del conto, ritenuti ammissibili e avallati dalla sezione giurisdizionale con l'adozione dei decreti oggetto del presente conflitto, la Corte dei conti ha violato altresì il principio di leale collaborazione, che secondo la giurisprudenza di questa Corte costituisce un parametro invocabile nei conflitti di attribuzione, laddove - come nella specie - la sua violazione determini la lesione delle competenze riconosciute allo Stato e alle Regioni (sentenze nn. 199 del 2004, 255 del 2002, 133 del 2001).

4. Stante quanto detto, l'ammissibilità del conflitto dal punto di vista soggettivo deve ritenersi pacifica, posto che, se anche il giudizio di conto riguarda primariamente gli agenti contabili, nella specie la promozione del giudizio per la resa del conto da parte della Corte dei conti investe direttamente, menomandolo, l'esercizio di una prerogativa statutaria valdostana, qual è la previa adozione di una disciplina di attuazione e armonizzazione statutaria della normativa statale in materia di giudizio di conto, riconosciuta dall'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, adottato con legge costituzionale n. 4 del 1948.

A ciò si aggiunga che, comunque, i decreti oggetto del conflitto impongono un onere diretto anche alla Regione Valle d'Aosta, assegnandole un termine per il deposito dei conti giudiziari dell'economista e del tesoriere, «corredati delle pertinenti parificazioni e relazioni degli organi di controllo interno», con ulteriore riferimento, dunque, ad adempimenti per i quali è assente, allo stato, una disciplina statutaria di attuazione e armonizzazione.

5. Venendo al profilo oggettivo, il presente conflitto concerne i decreti adottati dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale della Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 141, comma 4, del Codice di giustizia contabile approvato con decreto legislativo n. 174/2016 (a seguire, c.g.c.), con i quali il giudice monocratico, pronunciandosi sulla richiesta del procuratore regionale di cui ai ricorsi per la resa del conto nn. 944, 945 e 946, ha assegnato agli agenti contabili regionali un termine per il deposito dei rispettivi conti presso la Regione Valle d'Aosta, e a quest'ultima un termine per il loro deposito nel giudizio per la resa del conto, previa parifica e controllo interno. I decreti oggetto del presente conflitto costituiscono, dunque, atti giurisdizionali.

6. In materia, la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che - anche se preparatorio o non definitivo - sia comunque diretto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima"» (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988). In disparte la possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale, quel che rileva è, dunque, il tono costituzionale del conflitto stesso, il quale sussiste quando il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013). Quando, in particolare, oggetto di ricorso siano sentenze o altri atti giurisdizionali, il conflitto intersoggettivo è costantemente ritenuto ammissibile, in presenza delle anzidette condizioni, anche laddove l'atto sia non definitivo e altresì contestualmente impugnato in sede giurisdizionale (di recente, sentenze n. 259 e n. 57 del 2019, n. 2 del 2018 e n. 260 del 2016). L'ammissibilità del conflitto intersog-



gettivo da atti giurisdizionali, in altre parole, è condizionata dalla sussistenza del tono costituzionale, nonché dalla già rilevata esigenza che il ricorso non si risolva in un mezzo improprio di censura sul modo di esercizio della funzione giurisdizionale (in termini, sentenza n. 22 del 2020; v. anche la sentenza n. 90 del 2022).

Ancora, in riferimento all'oggetto del conflitto, la costante giurisprudenza costituzionale ha precisato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (*ex plurimis*, sentenza n. 164 del 2021, n. 259 del 2019).

7. Nel caso di specie, «tema» del conflitto è la menomazione delle prerogative costituzionali e statutarie della Regione Valle d'Aosta, prerogative consistenti nell'adozione, con il modello paritetico stabilito dall'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, di una disciplina di attuazione e armonizzazione della normativa statale sul conto giudiziale nella Regione autonoma ricorrente.

Siffatta menomazione risulta appunto perpetrata dalla decisione della Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta, di promuovere comunque il giudizio per la resa del conto giudiziale in assenza (e nelle more del perfezionamento) di tale disciplina di attuazione statutaria, inequivocabilmente manifestata con l'adozione dei decreti oggetto del conflitto.

La Regione, dunque, sta promuovendo un conflitto «per menomazione», pacificamente ammissibile e di tono costituzionale, dal momento che non sta lamentando *errores in iudicando* da parte della Corte dei conti, quanto appunto la lesione, per il tramite dell'esercizio della giurisdizione di conto, delle proprie attribuzioni e prerogative costituzionalmente e statutariamente riconosciute.

Nel merito. Violazione degli articoli 103, comma 2 e 116 della Costituzione. Violazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle D'Aosta approvato con legge costituzionale n. 4/1948, e in particolare dell'art. 48-*bis*. Violazione del principio di leale collaborazione.

1. Con l'adozione dei decreti nn. 18/2024, 19/2024, 20/2024, resi nei ricorsi per la resa del conto proposti dal Procuratore regionale *p.t. ex art.* 141 c.g.c., la Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta, ha violato i principi di leale collaborazione istituzionale e menomato prerogative costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Regione autonoma Valle d'Aosta quale autonomia speciale.

2. I suddetti decreti si appalesano infatti illegittimi «per menomazione», giacché nella specie l'esercizio della giurisdizione di conto ha inopinatamente inciso, menomandolo, sul potere riconosciuto alla Regione Valle d'Aosta, e allo Stato stesso, di adeguare e armonizzare la legislazione statale in materia di giudizio del conto attraverso il modello paritetico e pattizio stabilito dall'art. 48-*bis* dello Statuto speciale valdostano; adeguamento e armonizzazione in assenza dei quali l'esercizio della giurisdizione di conto si appalesa lesivo dell'autonomia statutaria regionale.

3. Come anticipato in narrativa, prima di promuovere i ricorsi per la resa del conto il Procuratore regionale *p.t.* aveva avviato un'interlocuzione con la Regione, chiedendo quali fossero gli adempimenti posti in essere ai sensi degli articoli 137 e ss. del c.g.c.

Alla richiesta in esame aveva risposto personalmente il Presidente della Regione Valle d'Aosta, esplicitando le ragioni per le quali, in assenza di una disciplina attuativa ai sensi dell'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, di cui il Presidente si è fatto immediatamente promotore, in Regione Valle d'Aosta non fosse applicabile la normativa statale in materia.

Si tratta di ragioni di tono prettamente costituzionale, giacché attengono alle prerogative della Regione speciale nell'ordinamento costituzionale e alle relative modalità di attuazione e garanzia, in settori che involgono anche materie di competenza primaria della Regione.

Ciò posto, i decreti del giudice monocratico presso la Sezione Giurisdizionale assumono la «non divisibilità» delle argomentazioni del Presidente della Regione, affermando invece l'ammissibilità del giudizio per la resa del conto, e quindi legittimando l'esercizio di siffatta funzione giurisdizionale nei confronti della Regione Valle d'Aosta anche in assenza di una specifica normativa attuativa e di armonizzazione adottata con il cennato procedimento statutario.

4. Nei paragrafi a seguire si contesteranno dunque le motivazioni poste alla base dei decreti per sostenere l'esperibilità dei giudizi per la resa del conto.

Si precisa, in proposito, che tali motivazioni non inverano semplici *errores in iudicando* da parte della Corte dei conti, ma concretizzano la lamentata lesione per menomazione, giacché esse sorreggono a livello motivazionale la scelta del giudice contabile di esercitare la giurisdizione di conto nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta, così perpetrando la lamentata violazione del quadro costituzionale e ordinamentale di riferimento e la lesione delle prerogative costituzionalmente e statutariamente riconosciute alla Regione autonoma Valle d'Aosta.



In questi termini, le contestazioni a seguire non costituiscono una critica ai decreti di fissazione udienza, intesa quale strumento «ordinario» di impugnazione dei decreti stessi, ma sono volte a dimostrare la lesione da menomazione prodotta dallo Stato, e per esso dalla Corte dei conti, oggetto del presente conflitto tra enti.

5. In primo luogo, l'immediata applicazione della disciplina sul giudizio di conto alla Regione autonoma Valle d'Aosta, in assenza di una previa disciplina di attuazione e armonizzazione ai sensi dell'art. 48-bis dello Statuto speciale, non può desumersi, come si afferma nei decreti (e nei ricorsi del Procuratore regionale), dall'art. 103, comma 2, della Costituzione, che, come noto, affida alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre indicate dalla legge.

Ebbene, se è vero che questa Corte ha più volte ritenuto - a partire dalla sentenza n. 110 del 1970 - che «il principio dell'art. 103 conferisca capacità espansiva alla disciplina dettata dal testo unico del 1934 per gli agenti contabili dello Stato, consentendone l'estensione a situazioni non espressamente regolate in modo specifico», al contempo ha avvertito, in quella stessa pronuncia, che «l'espandersi della giurisdizione costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, lungi dall'essere incondizionato, deve considerarsi circoscritto laddove ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali».

In questi termini si è ancor più chiaramente espressa la sentenza n. 102 del 1977, «nella quale la Corte - sia pure dichiarando inammissibili le proposte questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla responsabilità civile degli amministratori e dipendenti degli enti locali» - «ha in sostanza escluso che il precetto stabilito dal secondo comma dell'art. 103 della Costituzione sia caratterizzato da una assoluta» (e non tendenziale) generalità «e sia dunque dotato d'immediata operatività in tutti i casi» (in termini v. sentenza n. 129 del 1981).

Ancor più di recente, questa Corte ha ricordato un «orientamento antico e costante» secondo il quale «la giurisdizione della Corte dei conti nella materia della «contabilità pubblica» «è solo tendenzialmente generale (tanto che nell'ordinamento pre-costituzionale la si qualificava giurisdizione speciale) - (sentenza n. 641 del 1987), sicché la Corte dei conti non può essere ritenuta il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici (per esempio, sentenze n. 46 del 2008 e n. 641 del 1987).

Da ciò, la giurisprudenza costituzionale ha tratto due conseguenze. La prima è che il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie ricadenti nella nozione di «contabilità pubblica» alla giurisdizione di un giudice diverso (sentenza n. 641 del 1987 e, tra le altre, sentenza n. 189 del 1984). La seconda, che risulta determinante per la soluzione del presente conflitto tra poteri, è che l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, «lungi dall'essere incondizionato» (sentenza n. 129 del 1981), deve contenersi, oltre che all'interno dei confini della materia «contabilità pubblica», anche entro «i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali» (sentenze n. 773 del 1988, n. 129 del 1981 e n. 110 del 1970) (in termini, sentenza n. 169 del 2018).

6. Dunque, l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, è previsione che deve essere coordinata con le altre norme costituzionali che regolamentano la nostra architettura costituzionale, e per quanto qui rileva con l'art. 116 della Costituzione, che riconosce e garantisce le forme e condizioni particolari di autonomia della Regione autonoma Valle d'Aosta, cui si ricollega anche il rango della fonte attribuito al relativo Statuto speciale, adottato con legge costituzionale, la n. 4 del 1948, e soggetto, per le eventuali modifiche, alla stessa disciplina prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali (art. 50 dello Statuto).

In ragione di quanto precede, l'estensione del giudizio di conto, così come disciplinato dalle fonti statali, nell'ordinamento autonomo valdostano non può essere desunta dal solo art. 103 della Costituzione, ma necessita, stante appunto le forme e condizioni particolari di autonomia di cui gode la ricorrente, e della pluralità di materie e competenze anche regionali su cui incide il conto giudiziale, di una propria disciplina che attui e armonizzi, a livello interno, quella normativa statale.

Del resto, proprio nei confronti della Regione Valle d'Aosta questa Corte costituzionale aveva statuito la legittimità, in relazione all'art. 103 della Costituzione, della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta istituita dal D.L.C.P.S. n. 367 del 1946, alla quale era affidata la giurisdizione contabile, affermando che «il Costituente non ha inteso riservare alla Corte dei conti la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nella materia della contabilità pubblica»; anzi, la disciplina in esame è stata dichiarata incostituzionale perché la composizione della Giunta non rispettava le garanzie stabilite per il giudice dalla Costituzione, così ulteriormente riconoscendo come legittima un'autorità giudiziaria preposta alla materia contabile nella Regione (Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 1968, § 4 Diritto).

Ciò conferma che, in assenza di una normativa di attuazione statutaria, il solo art. 103 della Costituzione non può fondare l'immediata applicabilità della disciplina sulla resa del conto alla Regione autonoma Valle d'Aosta.



In altri termini, stante la natura equiordinata degli articoli 103 e 116 della Costituzione, e stante la natura sovraordinata della legge costituzionale n. 4 del 1948 rispetto alle leggi statali che nel tempo hanno disciplinato il giudizio di conto, l'applicazione alla Regione Valle d'Aosta del giudizio di conto e della relativa disciplina deve essere subordinata all'introduzione di una specifica normativa di attuazione a armonizzazione, secondo quanto previsto dallo Statuto speciale.

7. Lo strumento all'uopo costituzionalmente stabilito è appunto quello di cui all'art. 48-bis dello Statuto speciale valdostano, a norma del quale «il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione. Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso».

In termini generali, le norme di attuazione sono previsioni di carattere concertato derivanti dall'accordo dei due livelli di governo, statale e regionale, accordo che viene raggiunto, sia sotto il profilo tecnico che politico, nella Commissione paritetica, organo composto in modo paritario da rappresentanti dello Stato e della Regione; esse costituiscono uno strumento legislativo fondamentale non solo per l'attuazione degli statuti speciali, ma, più in generale, per l'armonizzazione tra l'ordinamento statale e l'autonomia speciale, specie nei settori, come quello qui in discussione, che intersechino più ambiti materiali, alcuni dei quali attratti all'autonomia regionale.

8. La necessità di una disciplina di attuazione statutaria per quanto concerne l'armonizzazione del giudizio di conto nell'ordinamento speciale valdostano si poggia, del resto, su ulteriori solide ragioni.

Si rileva, in proposito, come questa stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 59 del 2024 richiamata dai decreti oggetto del presente conflitto, abbia sottolineato, nel ricostruire la *ratio* del giudizio di conto, che l'obiettivo perseguito «è quello di garantire la corretta gestione del pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni», e che detto giudizio è quindi funzionale alla «garanzia della correttezza della gestione» del «pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni».

Si tratta peraltro di un orientamento antico e costante nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui la giurisdizione contabile in materia di conto giudiziale «si riferisce all'ampio ambito della «tutela del pubblico danaro» (così la sentenza n. 185 del 1982, v. anche la già citata sentenza n. 68 del 1971).

Dunque - al di là della natura giudiziale del procedimento - il nucleo duro del giudizio di conto afferisce alla tutela dei conti pubblici e della finanza pubblica allargata, e al contempo, in ragione della sua funzione, esso interseca ulteriori ambiti materiali, quali l'organizzazione degli uffici regionali e la finanza pubblica regionale.

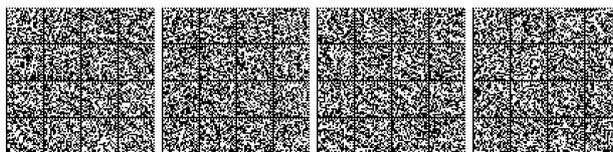
E proprio la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto come l'ineludibilità dei principi e dei procedimenti posti a tutela della finanza pubblica allargata non valga a esonerare il rispetto del modello paritetico e pattizio previsto dagli Statuti speciali a garanzia dell'autonomia delle Regioni a Statuto speciale, richiedendo, con specifico riferimento alla Regione Valle d'Aosta, l'adozione di decreti legislativi attuativi dello Statuto per quanto concerne l'armonizzazione interna di procedimenti afferenti alla competenza della Corte dei conti.

9. Così è stato, in particolare, quanto all'istituzione e al funzionamento di una sezione regionale di controllo della Corte dei conti nella Regione Valle d'Aosta.

Con sentenza n. 267 del 2006 la Corte costituzionale, dopo avere precisato che «la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”», ha chiaramente statuito che «Nel richiamato quadro ordinamentale, lo Stato e la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dovranno dunque provvedere, secondo la procedura di cui all'art. 48-bis dello statuto valdostano, all'istituzione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti» (§ 4 del Diritto).

A seguito di questa sentenza, come accennato in narrativa, con la procedura di cui all'art. 48-bis dello Statuto speciale è stato adottato il decreto legislativo n. 179 del 2010 (recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti»), che ha istituito e disciplinato l'attività della sezione di controllo della Corte dei conti, armonizzando a livello interno la disciplina nazionale contenuta nella legge n. 20 del 1994.

10. Analogamente è avvenuto, sempre per quanto concerne l'adeguamento delle normative statali poste a presidio della finanza pubblica allargata e della garanzia di correttezza della gestione delle risorse pubbliche, per quanto concerne l'istituzione in Regione Valle d'Aosta del Collegio dei revisori dei conti.



Anche in questo caso l'applicazione in Regione della normativa statale di cui al decreto-legge n. 138 del 2011 e al decreto-legge n. 174 del 2012 ha necessitato appunto del percorso paritetico previsto dall'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, che ha condotto all'adozione del decreto legislativo di attuazione statutaria n. 174 del 2019 e, sulla base di esso, della legge regionale n. 14 del 2021 («Istituzione, ai sensi dell'art- 6-*bis* del decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 del Collegio dei revisori dei conti per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

11. Il medesimo quadro ordinamentale e l'analogia della materia e degli obiettivi che essa presidia confermano come anche per i conti giudiziali e per il relativo giudizio l'applicazione della disciplina statale in Regione Valle d'Aosta necessiti della preventiva adozione di una normativa di attuazione secondo il procedimento statutario di cui all'art. 48-*bis*.

12. Tanto più che la disciplina sul giudizio di conto, oltre che ridondare sulle condizioni di autonomia della Regione Valle d'Aosta, interseca diverse materie che afferiscono alla sua competenza primaria, quali quelle relative all'ordinamento degli uffici regionali e alla finanza regionale, connotanti l'autonomia speciale, organizzativa e finanziaria della Regione.

Basti pensare che il deposito dei conti giudiziali presuppone una preventiva parifica a livello regionale, che secondo le Sezioni Riunite (v. parere n. 2/2018/CONS) e la giurisprudenza della Corte dei conti (v. Sez. Giurisd. Veneto, sentenza n. 11/2024) è rimessa al Collegio dei revisori dei conti; ebbene, come detto, l'istituzione di questo organo a livello regionale ha richiesto l'adozione di una specifica disciplina di attuazione e armonizzazione statutaria *ex art. 48-*bis** dello Statuto speciale, conclusa con l'adozione del decreto legislativo n. 174 del 2019 e, sulla base di esso, della legge regionale n. 14/2021 (non impugnata dal Governo), che non individuano tra i compiti del Collegio dei revisori la parifica dei conti dei gestori contabili regionali ai fini dei successivi adempimenti relativi al giudizio sui conti.

È evidente pertanto come questo ulteriore passaggio necessiti di un *iter* attuativo, che deve necessariamente passare per la Commissione paritetica e per l'adozione di decreti legislativi rafforzati, ai sensi della più volte richiamata previsione statutaria.

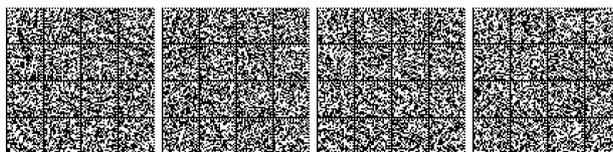
La necessità di armonizzazione attraverso i decreti legislativi di attuazione *ex art. 48-*bis** dello Statuto si appalesa quindi doverosa per bilanciare le prerogative giurisdizionali della Corte dei conti, mai negate, con quelle organizzative e autonomistiche della Regione, così da non sottrarre gli agenti contabili alla giurisdizione di conto *tout court*, ma di adeguare la disciplina sul conto all'ordinamento regionale.

13. A ulteriore conferma della lamentata menomazione e della necessità di una previa disciplina di attuazione statutaria per l'esercizio della giurisdizione di conto in Regione Valle d'Aosta, si rappresenta che analoghe norme di attuazione sono state adottate da altre autonomie speciali ai fini dell'applicazione del giudizio di conto e della soggezione alla relativa giurisdizione contabile; è il caso, ad esempio, della Regione Trentino-Alto Adige, la cui normativa di attuazione fa riferimento all'attività giurisdizionale della Corte dei conti e all'applicazione al proprio interno del relativo procedimento, con le integrazioni ivi disciplinate (decreto del Presidente della Repubblica n. 305/1988 e successive modifiche e integrazioni), nonché della Regione Siciliana, le cui norme di attuazione statutaria attribuiscono alla competenza della sezione giurisdizionale della Corte dei conti i giudizi sui conti dei tesoriери e degli altri agenti contabili (decreto legislativo n. 655 del 1948 e successive modifiche e integrazioni).

Ed è appena il caso di segnalare come questa Corte costituzionale, con la sentenza n. 292 del 2001, impropriamente richiamata nei decreti oggetto del presente conflitto, abbia ritenuto applicabile il giudizio di conto nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige e delle sue Province autonome proprio in ragione «dell'esistenza di specifiche norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che esplicitamente fanno menzione dell'esercizio, da parte delle sezioni della Corte dei conti istituite nella regione, non solo del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della regione e della provincia (art. 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 14 giugno 1999, n. 212), ma anche dell'attività giurisdizionale, in applicazione delle leggi sull'ordinamento e sulle procedure della Corte dei conti medesima (art. 10-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 305 del 1988, aggiunto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 212 del 1999)», evidenziando come «in assenza di una specifica legislazione si poteva dubitare» della «estensione del giudizio di conto e della relativa disciplina alle gestioni delle regioni e delle province autonome... fondata esclusivamente sull'art. 103 della Costituzione» (§3 del Diritto).

14. Privo di pregio e approssimativo si mostra anche l'ulteriore argomento sposato nei decreti per sostenere la giurisdizione contabile, e cioè quello secondo cui lo Statuto speciale della Valle d'Aosta non conterrebbe «robusti appigli per giustificare l'esenzione della RAVA dagli obblighi di resa dei conti».

Il punto, infatti, non è certo la sussistenza di una simile esenzione, che la Regione Valle d'Aosta non ha mai argomentato, neppure nell'interlocuzione con il Procuratore che si è inopinatamente trasformata in materia per l'introduzione del giudizio di conto, in spregio a ogni principio di rispetto e collaborazione interistituzionale.



Ciò che si sostiene è che, nel vigente quadro ordinamentale, per l'applicazione e l'adeguamento della disciplina sul conto giudiziale nella Regione Valle d'Aosta è necessaria l'adozione, sulla base del metodo paritetico e pattizio di cui all'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, di una disciplina di attuazione e armonizzazione.

Secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, infatti, e come risulta *per tabulas* dal citato art. 48-*bis* dello statuto, avente, si ribadisce, rango di legge costituzionale, le norme di attuazione possono avere una funzione anche innovativa rispetto allo statuto che attuano, posto che la procedura paritetica in esame è fondamentale anche, e per quanto qui più rileva, in tutti i casi in cui sia necessario armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Valle e con le sue condizioni particolari di autonomia.

15. Parimenti erronea e lesiva delle prerogative della ricorrente è l'altra argomentazione contenuta nei decreti, che si spinge a ritenere di «dubbia esperibilità la procedura di cui all'art. 48-*bis* dello Statuto speciale per dar luogo ad una peculiare disciplina della funzione giurisdizionale (di cui, con ogni evidenza, il giudizio di conto è manifestazione)».

In disparte la già dimostrata natura trasversale della disciplina, che come detto interseca anche materie di competenza regionale e di natura primaria, a ogni modo si evidenzia come la consolidata giurisprudenza costituzionale consideri la normativa di attuazione statutaria come la sola idonea ad attuare il coordinamento della disciplina statale nei confronti degli enti ad autonomia differenziata, in ragione della determinazione paritetica del suo contenuto, e ciò anche nelle materie di competenza esclusiva statale quale può essere quella della giurisdizione (*cfi*: Corte costituzionale, sentenze n. 267/2006, n. 178 del 2012).

Quanto detto è tanto vero che, come visto, anche per altre autonomie speciali, i cui statuti pure tacciono sul punto – l'estensione del giudizio di conto è stata preceduta dall'adozione di una disciplina normativa di attuazione ad hoc.

16. Va segnalato, ancora, come anche il dato storico e fattuale depongano per la lesione da menomazione perpetrata dalla Corte dei conti a mezzo dei decreti.

Come anticipato, infatti, sin dall'entrata in vigore della Costituzione e fino alla prima interlocuzione di aprile 2024 la Corte dei conti non aveva mai chiesto alla Regione di presentare il conto parificato dei propri agenti contabili, e ciò sia antecedentemente alla legge costituzionale n. 3 del 2001 e nella vigenza del R.D. n. 2440 del 1923, del R.D. n. 827 del 1924, del R.D. n. 1214 del 1934, sia successivamente all'adozione della legge costituzionale in esame e nella vigenza, oltre che del richiamato R.D. n. 1214 del 1934, anche della legge n. 20 del 1994 e successive modifiche e integrazioni, e a seguire del decreto legislativo n. 174 del 2016.

Questa più che consolidata evidenza non fa che attestare, da un lato, come anche la Corte dei conti sia sempre stata consapevole della non immediata applicabilità del giudizio di conto in Regione Valle d'Aosta in assenza di una disciplina di attuazione statutaria *ad hoc*, e dall'altro che, promuovendo i giudizi per la resa del conto con i decreti oggetto del presente conflitto, la Corte dei conti abbia leso le prerogative costituzionalmente spettanti alla Regione autonoma Valle d'Aosta, e in particolare quella di darsi, a seguito del procedimento paritetico e pattizio Stato-Regione previsto dall'art. 48-*bis*, una disciplina apposita che armonizzi e attui nell'ordinamento regionale la normativa statale in materia di conti giudiziali, così come è stato nelle altre Regioni e Province ad autonomia speciale.

17. Né il decreto legislativo n. 174 del 2016 ha apportato alcuna innovazione sotto il profilo in esame, come risulta sia dal suo tenore testuale che dall'interpretazione che ne hanno proprio dato le Sezioni Riunite della Corte dei conti.

Sotto il primo aspetto, si segnala che l'art. 137 del c.g.c. precisa che «La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto a termini di legge», il che conferma che la disciplina recata dal codice non fornisce nuove indicazioni in ordine ai soggetti sottoposti alla disciplina sui conti giudiziali.

Come anticipato, in questo senso si sono espresse anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti nel parere n. 2/2018/Cons. reso nell'adunanza del 15 febbraio 2018, dove si attesta chiaramente che «Il Codice di giustizia contabile, lungi dal produrre l'effetto sostanziale di sottoporre all'obbligo della resa del conto agenti contabili che precedentemente ne erano esonerati, conferma e chiarisce, pertanto, sotto un profilo squisitamente processuale, la disciplina vigente...».

Dunque, l'entrata in vigore del c.g.c. e la disciplina sul giudizio di conto da esso prevista non può in alcun modo attestare la soggezione della Regione autonoma Valle d'Aosta alla disciplina sulla resa del conto, in assenza di una specifica normativa di attuazione che consenta l'armonizzazione di questa disciplina all'interno del proprio ordinamento speciale.

E ciò a maggior ragione considerando che la legge di delegazione n. 124 del 2015 contiene una specifica clausola di salvaguardia, secondo la quale «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a Statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (art. 22).



18. Da ultimo, i comportamenti e gli atti lesivi adottati dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta, ridondano anche nella violazione del principio di leale collaborazione istituzionale, che costituisce parametro invocabile nel conflitto di attribuzioni.

Come già detto, la nota trasmessa dal Procuratore alla Regione in data 16 aprile 2024, volta a chiedere chiarimenti circa le modalità di resa del conto in Regione, appariva funzionale all'apertura di un dialogo collaborativo.

In questi termini, del resto, la comunicazione era stata intesa e approcciata dal Presidente della Regione, che aveva risposto personalmente al Procuratore regionale, confermando così il tono «istituzionale» e non «giudiziale» dell'interlocuzione, sia esplicitando le ragioni per cui in assenza di una disciplina di attuazione e armonizzazione statutaria in Regione Valle d'Aosta non risulta allo stato applicabile la disciplina nazionale sul giudizio di conto, sia rappresentando il proprio impegno personale a promuovere la questione presso la Commissione paritetica competente all'istruttoria sui decreti legislativi attuativi ai sensi dell'art. 48-bis dello Statuto speciale.

E in effetti, sulla base della proposta redatta dagli uffici il Presidente ha immediatamente trasmesso uno schema di decreto legislativo attuativo alla componente della Commissione paritetica di nomina regionale, la quale a propria volta ha istruito la pratica, che è a oggi in discussione anche con la componente di nomina governativa della Commissione.

A fronte di questa interlocuzione e di questo specifico impegno, la presentazione del ricorso per la resa del conto da parte del Procuratore regionale, e il suo avallo da parte del giudice monocratico con l'adozione dei decreti oggetto del presente conflitto, hanno nei fatti trasformato un'interlocuzione istituzionale in un atto da contestare in sede giurisdizionale, appalesandosi così come iniziative contrarie ai principi di leale collaborazione e cooperazione interistituzionale tra organi di rilevanza costituzionale, e producono una lesione delle prerogative della Regione Valle d'Aosta ancor più ingiustificata, in considerazione, appunto, del fatto che la ricorrente si è fatta subito promotrice di un'iniziativa di adeguamento statutario ex art. 48-bis dello Statuto speciale, non appena ricevuta la richiesta di chiarimenti della Corte dei conti.

Ciò a dimostrazione della volontà della Regione di non sottrarsi in assoluto alla giurisdizione di conto.

Il fatto che, a dispetto di ciò e nonostante un *iter* di attuazione statutaria appositamente avviato, la Corte dei conti sia andata avanti con la promozione dei giudizi per la resa del conto e con l'adozione dei decreti di fissazione udienza, quando nessuna analoga iniziativa è stata mai assunta per oltre settanta anni, depone ulteriormente per la violazione del principio di leale collaborazione e conferma la menomazione lamentata con il presente conflitto.

Ciò lascia anche sorgere il dubbio che, attraverso una simile iniziativa, si sia finita per esercitare, anche al di là delle intenzioni, una sorta di sollecito e di indebita pressione sull'ulteriore interlocuzione, tuttora in corso in Commissione paritetica, relativa a nuove disposizioni di attuazione statutaria sui compiti e l'organizzazione della Corte dei conti in Valle d'Aosta, avviata proprio a seguito di specifiche richieste della Corte dei conti, e allo stato in una fase di riflessione istruttoria.

La promozione dell'iniziativa giurisdizionale contestata con il presente ricorso per conflitto - peraltro avviata, come già eccepito, nell'ambito di quella che era partita come una interlocuzione tra organi costituzionali - produce infatti, in ogni caso, l'effetto di condizionare la posizione delle parti nell'ambito del dibattito in corso su tali nuove disposizioni di attuazione statutaria.

Anche sotto questo aspetto traspare, dunque, la contestata violazione del principio di leale collaborazione.

19. Si ribadisce, ancora, l'errore di impostazione e di presupposizione in cui incorrono i decreti oggetto del conflitto, cioè quello di ritenere che la Regione autonoma Valle d'Aosta si sarebbe professata sottratta, in assoluto, al giudizio di conto e alla giurisdizione della Corte dei conti.

Al contrario, come più volte ripetuto, la Regione non intende sottrarsi alla giurisdizione contabile *in parte qua*, ma ritiene che, a tal fine, sia necessario e doveroso attuare siffatta disciplina nell'ordinamento autonomo valdostano con la procedura paritetica di cui all'art. 48-bis dello Statuto speciale, che implica il coinvolgimento del governo e del legislatore delegato.

Ed è proprio in ciò che si sostanzia la lesione delle attribuzioni statutarie e costituzionali lamentata con il presente ricorso, giacché nella specie l'esercizio del giudizio per la resa del Conto nei confronti della Regione Valle d'Aosta ha menomato il potere, di spettanza regionale e di *rango* costituzionale, di darsi - in modo condiviso con lo Stato - una disciplina di armonizzazione *ad hoc* della materia nell'ordinamento regionale.

20. Preme segnalare, infine, che nell'esercizio delle proprie attribuzioni la Regione si è autonomamente dotata di discipline e procedure interne dirette a garantire la correttezza delle gestioni contabili di maggior rilievo, quali, per quanto qui rileva, quella dell'economato e del servizio di tesoreria.

In particolare, per quanto riguarda l'economato (disciplinato dalla legge regionale n. 30/2009 e dall'attuativa D.G.R. n. 1382/2012), il Collegio dei revisori dei conti, istituito con legge regionale n. 14/2021 secondo quanto previsto dal richiamato decreto legislativo di attuazione statutaria n. 174 del 2019, effettua trimestralmente la verifica della



cassa economale. L'organo procede ordinariamente all'analisi dei registri di cassa, dell'estratto conto di conto corrente, dei registri valori bollati, dei verbali delle verifiche effettuate, e procede altresì all'inventario dei beni mobili (arredi, attrezzature e apparecchiature d'ufficio) e del magazzino cancelleria.

Per quanto riguarda il servizio di Tesoreria, ancora, esso è soggetto al regime di Tesoreria unica, di cui alla legge n. 720/1984, come stabilito dall'art. 1 della legge n. 27/2012; il Tesoriere opera in conformità alle norme e ai principi di cui al decreto legislativo n. 118/2011 e alle relative disposizioni attuative, integrative e modificative, oltre che alla legge regionale n. 30/2009 in materia di contabilità regionale per quanto non in contrasto con le norme di cui sopra, e alla legge n. 690/1981 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta), da ultimo modificata dal decreto legislativo di attuazione statutaria n. 12/2011.

Il Tesoriere affidatario opera il trattamento informatico degli ordinativi (OPI) a firma digitale prodotti dalla Regione, secondo gli standard e le regole tecniche tempo per tempo vigenti e partecipa alla rilevazione SIOPE, così come previsto dall'art. 14 della legge n. 196/2009 e dal contratto di appalto del servizio di Tesoreria.

Il Tesoriere è tenuto alla resa del «conto del tesoriere», da trasmettere all'amministrazione regionale, come stabilito dal contratto di Tesoreria, corredato, qualora necessario ai fini di legge, dagli allegati di svolgimento per ogni singola voce di bilancio, dagli ordinativi di incasso e di pagamento, dalle relative quietanze, ovvero dai documenti contenenti gli estremi delle quietanze medesime, entro il mese di gennaio di ogni esercizio finanziario, redatto su modelli conformi a quelli previsti agli allegati 17/1, 17/2 e 17/3 del decreto legislativo n. 118/2011.

Al Collegio dei revisori dei conti, la legge regionale n. 14/2021 attribuisce il rilascio del parere obbligatorio sul Rendiconto (art. 2, comma 1) e l'effettuazione della verifica di cassa (almeno trimestrale) (art. 2, comma 7). Inoltre, il Collegio dei revisori dei Conti provvede alla compilazione del questionario a supporto dell'istruttoria di verifica della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, sulla base delle Linee guida per la relazione del Collegio dei revisori dei conti sul rendiconto delle Regioni e delle Province autonome, da ultimo approvate, per l'esercizio 2022, con delibera n. 6/SEZAUT/2023/INPR.

Le citate Linee guida (in riferimento al Rendiconto 2022, ma in modo simile a quanto previsto negli anni precedenti) prevedono, alla Sez. III-Gestione - domanda n. 3.38 (Fondo cassa), la compilazione di un prospetto di riconciliazione dei dati relativi al Fondo cassa iniziale, alle Riscossioni, ai Pagamenti, e al Saldo di cassa finale distinguendo i dati «Da Rendiconto», «Da Siope» e «Dal conto del Tesoriere», con l'obiettivo di evidenziare eventuali differenze.

21. Dunque, per effetto della vigente disciplina regionale, le gestioni contabili risultano organizzate in modo tale da poter essere ricollegate con certezza, chiarezza e continuità alle registrazioni contabili dell'ente, così da assolvere, anche nelle more di una normativa di attuazione, a quella «esigenza del rispetto di legalità contabile delle risorse pubbliche» cui è preordinata la disciplina del conto giudiziale.

Senza contare che, comunque, anche nelle more dell'*iter* di attuazione statutaria in corso, gli agenti contabili della Regione restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile, oltre che penale, ricorrendone i presupposti.

Il che conferma una volta di più l'illegittimità, anche per violazione del principio di leale collaborazione, dell'iniziativa assunta dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta, con l'adozione dei decreti oggetto del presente conflitto.

22. Stante tutto quanto precede, si chiede all'Ecc.ma Corte costituzionale di accertare e dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, esercitare la giurisdizione di conto nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta, in assenza di una previa normativa di attuazione statutaria *ex art. 48-bis* dello Statuto speciale, peraltro in corso di definizione, e conseguentemente annullare i decreti *ex art. 141*, comma 4, c.g.c. adottati dalla Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta - giudice monocratico, nn. 18/2024, 19/2024, 20/2024.

P. Q. M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione:

i) *dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, l'esercizio della funzione giurisdizionale in materia di resa del conto giudiziale in Regione Valle d'Aosta in assenza di apposita normativa di attuazione ai sensi dell'art. 48-bis dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta approvato con legge costituzionale n. 4 del 1948, e in particolare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta (giudice monocratico), adottare, in assenza di apposita norma di attuazione ai sensi dell'art. 48-bis dello Statuto speciale, i decreti ex art. 141, comma 4, c.g.c., n. 18/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 944), n. 19/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 945), n. 20/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 946), notificati il 4 ottobre 2024;*



ii) per l'effetto, annullare i suddetti decreti ex art. 141, comma 4, c.g.c. adottati dal giudice monocratico presso la sez. giurisdizionale della Corte dei conti della Valle d'Aosta n. 18/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 944), n. 19/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 945), n. 20/2024 (nel giudizio per la resa del conto n. 946), notificati il 4 ottobre 2024, nonché tutti gli atti e provvedimenti antecedenti, consequenziali o comunque connessi, e, in particolare, per quanto occorrer possa, i corrispondenti ricorsi per la resa del conto proposti dal Procuratore regionale della Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Valle d'Aosta, iscritti ai nn. 944, 945 e 946 del registro di segreteria.

Roma, 8 novembre 2024

Avv. Angelo Lalli

24C00256

N. 214

Ordinanza del 20 settembre 2024 della Corte d'appello di Venezia sull'appello proposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS contro Qiu Ming Yong titolare della ditta Mercatino Calzature e Borse di Qiu Ming Yong

Previdenza – Assegno per il nucleo familiare – Cause ostative al riconoscimento della prestazione – Convivenza *more uxorio* tra il datore di lavoro e il lavoratore subordinato – Omessa previsione.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1957 (*recte*: 1955), n. 797 (Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari), art. 2.

CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

SEZIONE LAVORO

La Corte, a scioglimento della riserva, osserva:

IN FATTO

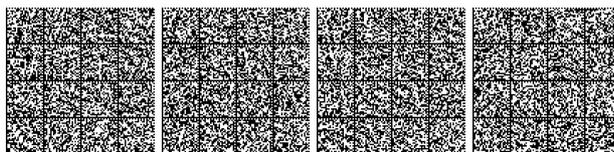
1) Il titolare dell'impresa individuale «Mercatino calzature e borse di Qiu Ming Yong» ha agito con ricorso in opposizione all'avviso di addebito n. 422 2018 000117448000 emesso dall'Inps sul presupposto dell'indebito conguaglio operato in favore dell'opponente in relazione alla contribuzione dovuta per il periodo aprile 2010 - dicembre 2016 ed oggetto di conguaglio con gli assegni per nucleo familiare.

2) Detti assegni erano stati riconosciuti al datore di lavoro in relazione alla posizione lavorativa di Qiu Shuangfen, lavoratrice subordinata e propria convivente *more uxorio* (qualificata come «compagna» e «convivente» nel ricorso di primo grado) risultando a carico i figli nati dalla relazione.

3) A sostegno dell'opposizione il titolare dell'impresa ha dedotto che non trattandosi di relazione di parentela o affinità, quella tra lui e la dipendente, non è applicabile la causa ostativa al riconoscimento degli ANF prevista dall'art. 2, lettera b, del decreto del Presidente della Repubblica n. 797 del 1955.

4) Il giudice di primo grado ha accolto l'opposizione affermando che «La mera convivente *more uxorio* (non risulta che nel caso di specie sia stata instaurata un'unione civile) non può in assenza di espressa previsione normativa essere equiparata al coniuge, atteso che - opinando diversamente - la norma avente natura eccezionale verrebbe estesa a casi analoghi, in spregio al canone di cui all'art. 12 disp. prel c.c.».

5) Nel gravare la sentenza l'Istituto appellante prospetta, al contrario, un'interpretazione estensiva del dettato normativo assumendo che nel caso in cui lavoratore dipendente sia coniugato con il proprio datore di lavoro, ovvero parente o affine entro il terzo grado e convivente, viene meno la presunzione di bisogno che giustifica l'insorgenza del diritto, dovendosi ritenere che il datore di lavoro, in quanto soggetto economicamente più forte, provveda al mantenimento della famiglia. Inoltre, la disposizione ha la finalità di impedire che la misura di sostegno in favore del nucleo



familiare si traduca in una forma di autofinanziamento per il datore. Conclude affermando che deve essere rivalutata la portata della norma «da considerarsi non già semplicemente come eccezione rispetto alla regola, ma quale e espressione di un principio più generale che vede negli ANF una provvidenza a sostegno del nucleo familiare del lavoratore dipendente a condizione non abbia relazioni di alcun genere con il datore di lavoro.».

4) Dalla documentazione in atti risulta che vi è stata registrazione all'anagrafe della famiglia (doc. 2 res., intitolato «collegamento con le anagrafi comunali») che descrive la situazione di convivenza sia della signora Qiu Shunangfen sia dei figli della coppia. A seguito di acquisizione di informazioni è stato appurato che tale situazione di convivenza data dal 2 febbraio 2008.

IN DIRITTO

5) La Corte collegio ritiene di sollevare, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale alla luce delle premesse ora illustrate e delle considerazioni con riguardo ai parametri di cui agli articoli 3 e 38 della Costituzione.

6) Reputa, in primo luogo, che sul piano letterale la norma non lascia margini interpretativi che consentano un'estensione dell'ambito di sua applicazione. L'art. 2 decreto del Presidente della Repubblica cit. prevede: «Gli assegni familiari non spettano: a) al coniuge del datore di lavoro; b) ai parenti ed agli affini non oltre il terzo grado del datore di lavoro che siano con lui conviventi; c) ...; d) ai lavoratori a domicilio; e) ...f) agli artigiani e agli altri lavoratori indipendenti che assumono per proprio conto l'incarico di condurre a termine determinati lavori nell'interesse dei loro clienti.».

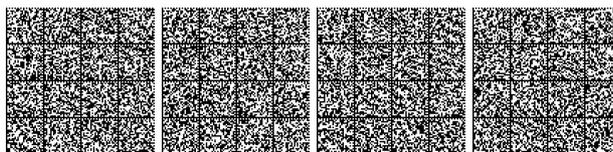
6.1) Le cause di esclusione, infatti, devono ritenersi tassative. In tale senso, oltre alla loro analitica elencazione, va considerata la *ratio* sottesa alla prestazione: assicurare ai soggetti in stato di bisogno - e solo ad essi - il sostegno garantito con l'assegno. Diversamente opinando la norma si porrebbe in contrasto col precetto costituzionale dell'art. 38 della Costituzione (sulla copertura costituzionale della disciplina in commento in combinata lettura con l'art. 36 della Costituzione, si richiama Cassazione n. 6870 del 2019) in quanto verrebbe arbitrariamente ampliato il novero dei soggetti esclusi, oltre l'elencazione operata nell'esercizio del proprio potere discrezionale dal legislatore ordinario, in assenza di una legittima ragione.

In tale prospettiva anche la recente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale (n. 2121 del 2023) della Corte di cassazione, ha prospettato la questione di legittimità costituzionale sul presupposto del rapporto regola - eccezione riferito alla nozione di familiare richiamata nell'art. 230-*bis* del codice civile (il cui esito nelle more dell'emissione della presente ordinanza è sopravvenuto: sentenza n. 148 del 2024), per cui la natura di eccezione propria di tale riferimento non è stato ritenuto suscettibile di estensione analogica.

6.2) L'Inps prospetta un'interpretazione teleologica, ma manca, per quanto ora osservato, la possibilità di raccogliere il testo della disposizione, di contenuto derogatorio, quindi, di portata eccezionale, con la *ratio* antielusiva della stessa disposizione, che l'appellante vuole estendere alla posizione del convivente *more uxorio*.

6.3) Né sul piano sistematico è invocabile la legge n. 76 del 2016 - per altro non riferibile alle situazioni in buona parte pregresse rispetto alla sua entrata in vigore - esaminate nella presente controversia. L'art. 1, comma 20, della legge n. 76 contiene una clausola di carattere generale di salvaguardia, ma solo in favore della convivenza di fatto («20. Al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole "coniuge", "coniugi" o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184. Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti.»). Si tratta, quindi, di disposizione che perimetra il proprio ambito applicativo alla «sola» salvaguardia dei diritti senza che siano incise eventuali situazioni ostative all'esercizio del diritto del convivente *more uxorio*, come, invece, l'Istituto postula debba avvenire.

7) Sotto un concorrente aspetto va rimarcato che la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza additiva n. 404 del 1988 (sulla successione nel contratto di locazione del convivente *more uxorio*), è intervenuto omologando la posizione del convivente *more uxorio* a quella del coniuge in relazione alla singola situazione esaminata, senza postulare alcuna generalizzata estensione dei diritti o degli obblighi del coniuge alla condizione del primo. Esclude la



Corte, così ancora con sentenza n. 204 del 2003, la perfetta equiparazione tra convivente *more uxorio* e coniuge, come pure esclude che la nozione di matrimonio possa esser estesa all'unione omosessuale in assenza di un intervento del legislatore (Corte Costituzionale n. 138 del 2010).

7.1) Sul punto giova ricordare quanto il diritto vivente ha inciso nella valutazione casistica dell'assimilazione delle due condizioni, ossia della famiglia instaurata nell'ambito del rapporto coniugale e della famiglia di fatto, e sul rilievo che la famiglia di fatto ha, non più nel solo ambito delle obbligazioni naturali, ma nell'ambito degli obblighi di assistenza.

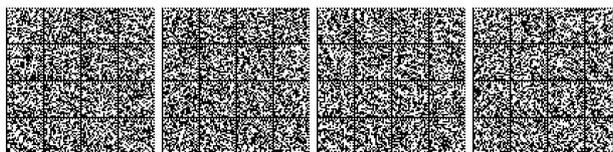
Al riguardo, ed indipendentemente dall'evoluzione che la specifica questione ha avuto, in quanto chiarificatrice del prudenziale atteggiamento che il tema dell'omologazione delle due situazioni pone, è la disamina operata dalla Corte di cassazione con la sentenza a Sezioni Unite n. 32198 del 2021 (in tema di revoca dell'assegno divorzile in caso di instaurazione di una convivenza stabile) in cui si afferma. «19.4 - La Corte costituzionale, laddove si è trovata ad esaminare profili di non piena equiparazione della condizione del convivente di fatto con quella del coniuge (sollecitati in genere dalla opposta esigenza, di estendere al convivente le tutele, o le cause di non punibilità previste per il coniuge), da un lato si è sempre mostrata sensibile, in tempi ben precedenti alla regolamentazione normativa delle convivenze (v. Corte costituzionale n. 8 del 1996) alla trasformazione della coscienza e dei costumi sociali legata al diffondersi delle convivenze, sollecitando più volte un tempestivo intervento del legislatore per le coppie di fatto, al fine di disciplinare o quanto meno chiarire gli aspetti più problematici del fenomeno dei rapporti affettivi non formalizzati (Corte Costituzionale n. 138 del 2010, n. 170 del 2014). Ha per contro ribadito (v. Corte costituzionale n. 140 del 2009) che ciò non autorizza la perdita dei contorni caratteristici delle due figure riducendone la differenza esclusivamente al dato estrinseco della mancanza della sanzione formale del vincolo. Ha pertanto negato l'esigenza costituzionale di una piena parità di trattamento delle ricadute derivanti dalle due forme di vita in comune, pur richiamando alla piena e pari dignità di entrambe, sottolineando che individuarne la specificità consente anche di evitare di configurare la convivenza come forma minore del rapporto coniugale (nel caso in esame, si discuteva della legittimità costituzionale della mancata estensione al convivente della causa di esclusione della colpevolezza dell'aver agito per salvare sé o un prossimo congiunto da un grave nocumento nella libertà o nell'onore, disciplinata dall'art. 384 c.p., comma 1, evidenziandosi che la decisione coinvolgeva l'estensione di cause di non punibilità, le quali costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, e quindi comportava un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria: un giudizio che, nella affermazione della Corte costituzionale, è da riconoscersi, ed è stato riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, appartenere primariamente al legislatore. La medesima questione è stata risolta di recente dalle Sezioni unite penali, con sentenza n. 10381 del 2020, che hanno ritenuto applicabile l'esimente anche al convivente di fatto, facendo uso della c.d. analogia benevola).

19.5 - L'insegnamento della Corte costituzionale, al contrario, induce a ritenere che, laddove la legge ha inteso associare una automatica perdita di tutela all'instaurarsi di situazione, deve prevederlo espressamente, e che anche in presenza di una previsione espressa sia opportuno adottare ogni cautela nell'applicare meccanismi automatici pur previsti dalla legge, qualora essi comportino una contrazione di tutela in ambito familiare, in particolare quando sia coinvolto il superiore interesse dei figli (Corte Costituzionale n. 308 del 2008, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 155-*quater* del codice civile, laddove prevede la perdita del diritto di abitazione nella casa familiare anche in ipotesi di nuova convivenza, ha ritenuto la norma non contrastante con la Costituzione, laddove se ne dia una interpretazione costituzionalmente orientata che esclude ogni automatismo, precisando che l'assegnazione della casa coniugale non possa venir meno automaticamente o di diritto al verificarsi dell'ipotesi della convivenza né delle nuove nozze senza una verifica della conformità di tale variazione all'interesse della prole).».

Ed ancora: «23.2 - L'instaurazione di una nuova convivenza stabile, frutto di una scelta, libera e responsabile, comporta la formazione di un nuovo progetto di vita con il nuovo compagno o la nuova compagna, dai quali si ha diritto a pretendere, finché permanga la convivenza, un impegno dal quale possono derivare contribuzioni economiche che non rilevano più per l'ordinamento solo quali adempimento di una obbligazione naturale, ma costituiscono, dopo la regolamentazione normativa delle convivenze di fatto, anche l'adempimento di un reciproco e garantito dovere di assistenza morale e materiale (come attualmente previsto dalla legge n. 76 del 2016, art. 1, comma 37), benché non privo di precarietà nel suo divenire, in quanto legato al perdurare della situazione di fatto.».

8) È, quindi, in relazione alla specifica situazione oggetto di tutela che va operata la valutazione circa la conformità della disciplina legale ai parametri costituzionali di volta in volta invocabili.

9) Con specifico riguardo al caso in esame, va richiamata l'evoluzione giurisprudenziale tesa a valorizzare la situazione della convivenza di fatto nell'ambito della quale i conviventi sono reciprocamente impegnati nell'adempire agli obblighi di assistenza (Cass. Sez. L, Sentenza n. 14783 del 18 giugno 2010 (Rv. 613853 - 01: «Il diritto all'assegno per il nucleo familiare compete anche in relazione ai figli riconosciuti nati nell'ambito di una coppia di fatto, sente che rilevi la circostanza che il genitore sia ancora legato in matrimonio con altra persona, atteso che la nozione di "nucleo



familiare” delineata dal legislatore presuppone solamente la condizione di figlio naturale riconosciuto, e non anche l’inserimento nella famiglia legittima.)), ove l’obbligo di assistenza si determina a favore del figlio, ma presuppone il rilievo della famiglia di fatto con tutte le conseguenze che tale condizione determina e, quindi, nel caso esaminato dalla Corte di cassazione il diritto alla percezione degli assegni.

10) Se così è, ne consegue che la situazione del convivente di fatto col datore di lavoro, beneficiario della prestazione, deve essere inclusa nel novero delle situazioni ostative.

10.1) In questo caso, condividendo il collegio l’assunto difensivo dell’Istituto appellante, la *ratio* che sorregge la disciplina ostativa verrebbe vanificata: essa è fondata sulla necessità di escludere che in relazione al medesimo nucleo familiare a cui appartiene il datore di lavoro, - tra l’altro, nel caso in esame, capo famiglia, doc. 3 - questi si avvantaggi indirettamente della prestazione portando in compensazione l’anticipazione dell’ANF con la contribuzione dovuta. Diversamente verrebbe frustrata la ragione fondante il riconoscimento del beneficio, ossia quella di supportare il nucleo familiare rispetto ad uno stato di bisogno, in quanto il ricorso alla provvidenza devierebbe dalla sua naturale funzione per divenire un sistema di esenzione (o parziale esenzione contributiva) in favore del datore di lavoro, soggetto che si assume il rischio d’impresa collegato al principio dell’art. 41 della Costituzione, mentre la prestazione in esame individua in esclusiva il lavoratore.

11) È in questa prospettiva «sostanzialistica» che, ancora di recente, la Corte costituzionale con la sentenza n. 67 del 2022 ha individuato il nucleo di tutela essenziale per il riconoscimento dell’assegno nella condizione propria di quel nucleo familiare che sopporta il relativo carico e che, pertanto, si trova nella condizione di bisogno («...In luogo del requisito della “vivenza a carico”, condizione per la concessione della provvidenza, è lo stato di bisogno del nucleo nel suo complesso, che qualifica il nucleo stesso quale destinatario della tutela. L’assegno in oggetto, funzionale all’integrazione del reddito del nucleo familiare, e quindi corrisposto non in favore dei familiari singolarmente considerati come beneficiari, ma in favore del nucleo complessivamente considerato, si calcola in relazione a un accertamento in concreto del reale bisogno economico della famiglia, riferito al rapporto tra il numero dei suoi componenti e l’ammontare del reddito complessivo. I soggetti, in relazione ai quali il nuovo trattamento è stato riconosciuto, sono qualificati dall’appartenenza al nucleo familiare, anche se non conviventi e non a carico del richiedente, poiché fruitori di redditi propri. Ciche rileva, ai fini della percezione della prestazione in capo al richiedente, è il reddito familiare complessivamente considerato.»).

12) Un tale assetto della disciplina, quindi, fa dubitare della sua conformità ai precetti costituzionali degli art. 3 e 38 della Costituzione. Il primo in relazione all’evidente trattamento differenziato che riceverebbero due situazioni aventi per il profilo ora esaminato la medesima esigenza di tutela, il secondo perché determinerebbe una deviazione dalla finalità istituzionale propria della prestazione in quanto destinata beneficiare condizioni familiari nelle quali si deve presumere che non vi sia la condizione di bisogno che giustifica l’erogazione della provvidenza. L’individuazione della finalità della provvidenza quale misura di sostegno al nucleo familiare, e l’appartenenza ad esso di un soggetto il datore di lavoro che ordinamento vuole estraneo a tale sistema di tutela, determina un contrasto della norma primaria con il precetto costituzionale ora evocato nella parte in cui non estende il limite ostativo alla posizione del datore di lavoro convivente *more uxorio* e componente della famiglia di fatto, in quanto determina un’indebita esenzione contributiva il datore di lavoro.

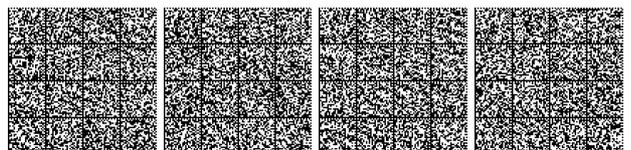
13) Di tale equiparazione sotto il profilo dei diritti, ma anche degli obblighi di assistenza reciproca e, conseguentemente, della condizione che esclude la necessità dell’intervento pubblico mediante l’erogazione degli ANF la norma di cui si sollecita lo scrutinio di costituzionalità non fa menzione. Quindi, è devoluta necessariamente alla Corte costituzionale il tema sull’esistenza di una lacuna normativa e sul rimedio mediante la sola soluzione obbligata ossia il vincolante richiamo alla comprensione del datore di lavoro convivente *more uxorio*.

14) La questione, all’evidenza, è rilevante in quanto, l’eventuale sua fondatezza o meno è dirimente per l’acoglimento, seppure parziale, o per il rigetto dell’appello. Anche nel caso in cui fosse ritenuta fondata l’eccezione di prescrizione quinquennale (che nell’assunto difensivo colpirebbe i crediti maturati anteriormente al febbraio 2016), infatti, resterebbe in discussione la debenza della contribuzione per il periodo marzo - dicembre 2016.

P. Q. M.

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

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in rapporto agli articoli 3 e 38 della Costituzione, dell’art. 2 decreto del Presidente della Repubblica n. 797 del 1957 Costituzione nella parte in cui non prevede tra le cause ostative al riconoscimento dell’assegno per il nucleo familiare la situazione di convivenza *more uxorio* tra il datore di lavoro ed il lavoratore subordinato;



- b) dispone la sospensione del presente giudizio;
- c) ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri;
- d) ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;
- e) dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Venezia, così deciso in Camera di consiglio il 18 aprile 2024

Il Presidente: ALESSIO

24C00257

N. 215

Ordinanza del 16 ottobre 2024 del Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da A. S. e T. K. C. Limited. contro Ministero della cultura

Procedimento amministrativo – Discrezionalità amministrativa – Annullamento d'ufficio – Previsione che il provvedimento illegittimo, ai sensi dell'art. 21-octies della legge n. 241 del 1990, sussistendone ragioni di interesse pubblico, può essere annullato d'ufficio entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 21-nonies, comma 1.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 1122 del 2023, proposto da A. S. , rappresentato e difeso dagli avvocati Orazio De Bernardo, Gianluigi Pellegrino e Enrico Soprano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Enrico Soprano in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

contro Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 1578 del 2023, proposto da T. K. C. Limited, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Calabi e Cristina Riboni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma quanto al ricorso n. 1122 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Seconda) n. 10294/2022, resa tra le parti;

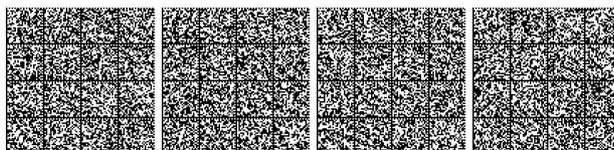
quanto al ricorso n. 1578 del 2023:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Seconda) n. 10301/2022, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della cultura;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2024 il Cons. Giovanni Gallone e uditi per le parti gli avvocati Enrico Soprano, Gianluigi Pellegrino e Orazio De Bernardo;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

1. Con provvedimento n. ... del ..., l'Ufficio Esportazione di Verona ha rilasciato al sig. A. S. , ai sensi dell'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004, l'attestato di libera circolazione relativo ad un olio su tela attribuito, sulla base di quanto dichiarato dall'istante, alla scuola italiana del XVI secolo, e raffigurante una figura femminile, con stima di euro 65.000,00.

1.1 Detto bene è stato successivamente alienato a terzi e si trova attualmente all'estero, in quanto divenuto di proprietà della K. C. , che lo ha concesso in esposizione alla

Nel 2019, infatti, lo studioso ... , dopo aver esaminato il dipinto restaurato, ha concluso per l'attribuzione di esso a Giorgio Vasari. In particolare, si tratterebbe della «Allegoria della Pazienza», un'opera eseguita su invenzione di Michelangelo, con un soggetto che, fino all'innovativo studio appena citato, si supponeva fosse stato rappresentato in originale dal quadro attualmente ospitato a Palazzo Pitti, a Firenze.

Le conclusioni del prof. ... sono state assunte, allo stato delle attuali acquisizioni scientifiche, anche grazie alla apposizione, sulla tela, della incisione «*diuturna tolerantia*», vale a dire del motto del vescovo di Arezzo ..., che è noto quale committente dell'Allegoria.

All'esito del restauro, in altri termini, è emerso un elemento distintivo dell'opera (in precedenza celato, almeno parzialmente, dal cattivo stato di conservazione del quadro), che ha condotto lo studioso, grazie alla lettura del carteggio Vasari ..., alla nuova attribuzione.

1.2 Con atto prot. n. ... del ..., la Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero della cultura, venuta a conoscenza di tale circostanza, ha annullato in autotutela l'attestato di libera circolazione, reputando che esso fosse viziato da travisamento dei fatti.

In particolare, il Ministero ha messo in evidenza che:

la mediocre condizione della tela, quando fu presentata all'ufficio esportazione, avrebbe impedito di cogliere la presenza del motto, e quindi di indagare ulteriormente sulla natura del dipinto;

S. A. , inoltre, avrebbe colpevolmente omesso di dichiarare la provenienza del bene dalla collezione ..., ovvero dalla collezione della di lui moglie.

Quest'ultima circostanza sarebbe significativa, perché dal sistema informativo unificato per le soprintendenze archivistiche emerge uno «storico legame di parentela delle famiglie ... e ...», sicché, se l'amministrazione fosse stata posta nelle condizioni di conoscere la provenienza del quadro, avrebbe potuto porlo in rapporto con il vescovo di Arezzo, committente dell'Allegoria, e avrebbe negato l'attestato.

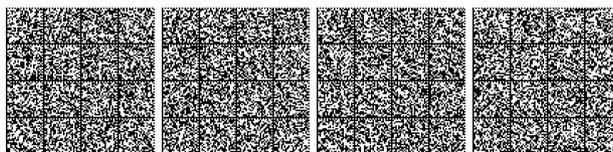
1.3 Con un successivo provvedimento prot. n. ... del ..., la medesima Direzione generale, esaminate le osservazioni prodotte da S. A. in ordine al preavviso di diniego dell'attestato (osservazioni sollecitate ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 con il precedente atto del ...), ha anzitutto confermato che l'annullamento in autotutela si giustifica alla luce del comportamento «poco collaborativo» del medesimo, e delle omissioni in cui egli sarebbe incorso, in violazione del dovere di correttezza nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

1.4 Con atto prot. n. ... del ... la medesima Direzione generale ha, quindi, negato il rilascio dell'attestato di libera circolazione del quadro, avviando il procedimento per la dichiarazione dell'interesse artistico e storico particolarmente importante, come previsto dall'art. 68, comma 6, del decreto legislativo n. 42 del 2004, con contestuale avocazione a sé del potere di diniego così esercitato e del potere di pronunciarsi sulla dichiarazione di interesse culturale.

1.5 Infine, con atto del ..., la stessa Direzione ha ordinato a S. A. di far rientrare l'opera in Italia entro quaranta giorni.

2. Con ricorso n. R.G. 731 del 2022 notificato il 14 gennaio 2022 e depositato il 26 gennaio 2024 S. A. ha impugnato d'anzì al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma, domandandone l'annullamento, i seguenti atti:

il predetto atto prot. n. ... del ... della Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Ministero della cultura ha annullato in autotutela l'attestato di libera circolazione n. ... del ... rilasciato dall'Ufficio esportazione di Verona;



il predetto atto prot. n. ... del ... della Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Ministero della cultura recante il diniego di rilascio dell'attestato di libera circolazione ed il contestuale avvio del procedimento per la dichiarazione di interesse particolarmente importante, nonché della relazione storico-artistica ad esso allegata;

l'atto prot. n. ... del ... della medesima Direzione Generale del Ministero della cultura, con cui è stato anche ordinato il rientro sul suolo nazionale del dipinto *de quo*.

2.1 A sostegno del ricorso di primo grado ha dedotto i motivi così rubricati:

1) incompetenza – violazione dell'art. 97 cost. – violazione e falsa applicazione dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 – violazione dell'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 – violazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 dicembre 2019 n. 169 e dell'art. 16, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 165 del 2001;

2) violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 – violazione dell'art. 97 cost. – violazione dei principi di certezza del diritto e legittimo affidamento – eccesso di potere;

3) violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 10-*bis*, 21-*septies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 – violazione e falsa applicazione degli articoli 64-*bis* e ss. del decreto legislativo n. 42 del 2004 – irragionevolezza manifesta – sviamento di potere;

4) violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 – difetto di adeguata motivazione e istruttoria;

5) violazione e/o erronea applicazione degli articoli 1, 3, 10-*bis* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 – violazione e/o erronea applicazione dell'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e dell'art. 134 del regio decreto 30 gennaio 1913 n. 363 – difetto di istruttoria – erroneità e travisamento dei fatti – carenza dei presupposti – illogicità e inadeguatezza della motivazione – irragionevolezza manifesta;

6) violazione dell'art. 97 cost. – eccesso di potere – falsità di fatti – difetto di motivazione – perplessità;

7) violazione dell'art. 97 cost. – violazione dell'art. 10-*bis* legge n. 241/1990 – eccesso di potere – difetto di motivazione;

8) violazione di legge – violazione e/o erronea applicazione dell'art. 43 del decreto legislativo n. 42 del 2004 – irragionevolezza manifesta – eccesso di potere;

9) illegittimità derivata;

10) incompetenza – violazione dell'art. 97 cost. – violazione e/o erronea applicazione degli articoli 14 e 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 dicembre 2019 n. 169;

11) violazione e/o erronea applicazione degli articoli 1 e 3 della legge n. 241 del 1990 – violazione e/o erronea applicazione dell'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e del decreto ministeriale 6 dicembre 2017 n. 537 – inadeguatezza della motivazione – violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza – eccesso di potere.

3. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 28 febbraio 2022 e depositato lo stesso giorno S. A. ha dedotto nuove ragioni a sostegno della domanda di annullamento già proposta avverso l'atto prot. n. ... del ... con il quale la Direzione Generale del Ministero della cultura ha ordinato il rientro sul suolo nazionale del dipinto *de quo*.

3.1 In particolare ha dedotto le censure così rubricate:

1) violazione art. 97 cost. – violazione e falsa applicazione articoli 163, 165, 174, 180 del decreto legislativo n. 42/2004 – eccesso di potere – falsità di presupposti;

2) violazione degli articoli 3 e 97 cost. – violazione del principio di legittimo affidamento;

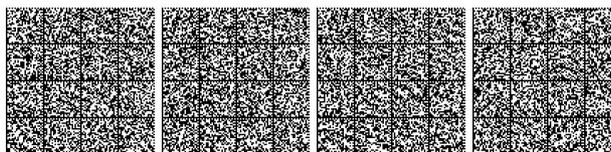
3) violazione dell'art. 97 cost. – violazione dell'art. 3 della legge n. 689/81 - violazione degli articoli 6-7 della carta EDU - violazione del principio di colpevolezza;

4) violazione di legge – violazione dell'art. 28 della legge n. 689/81.

4. Ad esito del relativo giudizio, con la sentenza n. 10294 del 2022, l'adito Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso di primo grado come integrato dai motivi aggiunti proposti in corso di causa.

5. Con ricorso n. R.G. 345 del 2022 notificato il 14 gennaio 2022 e depositato lo stesso giorno anche T. K. C. Limited ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma, domandandone l'annullamento, i seguenti atti:

il provvedimento emesso con decreto del ..., di cui alla nota prot. ... dal Ministero della cultura, Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio - Servizio IV - Circolazione di: i. annullamento in via di autotutela amministrativa ai sensi degli articoli 21-*octies* e 21-*nonies* della legge 241/1990, dell'attestato di libera circolazione n. ... del ...; ii. preavviso di diniego al rilascio dell'attestato di libera circolazione ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge 241/1990,



e in esercizio del potere di avocazione di cui all'art. 16, comma 1, ultimo periodo, e comma 2, lettera *u*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 169/2019; iii. richiesta al Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale di procedere al prelievo e alla custodia coattiva del bene;

il provvedimento emesso con decreto del ..., di cui alla nota prot. ... dal Ministero della cultura, Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio - Servizio IV - Circolazione di diniego al rilascio dell'attestato di libera circolazione e contestuale avvio del procedimento per la dichiarazione di interesse culturale;

la richiesta di cui alla nota prot. ... del ..., notificata in data ..., dal Ministero della cultura, Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio - Servizio IV - Circolazione di immediato rientro sul territorio nazionale e comunque entro e non oltre il termine di quaranta giorni dal ricevimento della nota;

nonché ogni altro atto e/o provvedimento, preordinato, conseguente o comunque connesso ai suddetti atti.

5.1 A sostegno del ricorso di primo grado ha dedotto i seguenti motivi:

1) Assoluta carenza di potere del Ministero per extraterritorialità degli effetti dei provvedimenti impugnati, con particolare riferimento alla richiesta di custodia rivolta ai Carabinieri di cui al decreto ed alla Richiesta di Rimpatrio. Carenza di potere del Ministero in relazione al Diniego;

2) Eccesso di potere a causa della natura sostanzialmente afflittiva e sanzionatoria nei confronti della Collezione della richiesta ai Carabinieri e della Richiesta di Rimpatrio - violazione dei principi costituzionali e dei diritti alla difesa e al giusto processo e alla partecipazione nel procedimento amministrativo della Collezione; Violazione e falsa applicazione degli articoli 163, 165, 174, 180 CBC. Eccesso di potere per falsità dei presupposti e difetto di motivazione della Richiesta di Rimpatrio;

3) Illegittimità per violazione dell'art. 21-*nonies* della legge 241/1990 per superamento del termine di cui al comma 1 dell'art. 21-*nonies* legge 241/1990; violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.;

4) Violazione dell'art. 21-*nonies* legge 241/1990 per violazione del principio di ragionevolezza del termine per la decisione (punto *a*) dell'elenco di cui al motivo 3);

5) Violazione degli articoli 21-*octies* e 21-*nonies* della legge 241/1990, nonché del principio di correttezza, in relazione alla motivazione sull'eccesso di potere e travisamento dei fatti nel rilascio dell'Attestato contenuta nel decreto. Violazione dell'art. 6, comma 1, lettera *b*) della legge 241/1990 e dell'art. 68, comma 4, decreto legislativo 42/2004. Violazione dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, legge 241/1990, e/o eccesso di potere nella figura sintomatica del difetto di motivazione per dubbiosità e incongruità in relazione alla presunzione nel decreto circa il fatto che le dichiarazioni dell'esportatore fossero falsamente rappresentate. Violazione del principio di lealtà e buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Difetto di motivazione e difetto di istruttoria. Sviamento di potere;

6) Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti sul cambio di attribuzione del Dipinto;

7) Eccesso di potere e/o violazione degli articoli 1, comma 2-*bis* e 6, comma 1, lettera *b*) della legge 241/1990 e dell'art. 68, comma 4, decreto legislativo 42/2004, per il travisamento nella motivazione del decreto in relazione all'asserita omissione intenzionale dell'indicazione della proprietà di ... finalizzata a fuorviare l'Ufficio Esportazione;

8) Violazione da parte del decreto e del Diniego dell'art. 134 del regio decreto 363/1913;

9) Incompetenza del Ministero - Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, ad emanare il decreto; violazione dell'art. 16, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 169/2019;

10) Violazione del principio di ragionevolezza dell'agire amministrativo e del legittimo affidamento del terzo (i.e. della Collezione) nella validità del titolo di esportazione da parte del decreto e del Diniego;

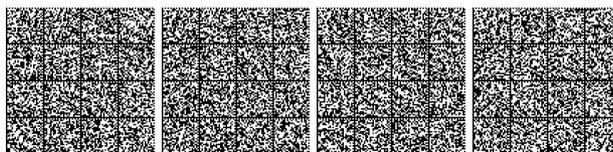
11) Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di motivazione, difetto di istruttoria del decreto e del Diniego;

12) Violazione dell'art. 68, comma 4, CBC, nel Diniego e nel preavviso di diniego contenuto nel decreto. Violazione dell'art. 10 legge 241/1990. Eccesso di potere;

13) Violazione del principio di lealtà e cooperazione tra pubblica amministrazione e privato e/o violazione dell'art. 8 e 21-*bis*, legge 241/1990, per mancanza di idonea comunicazione dei provvedimenti. Violazione della normativa in materia di protezione dei dati personali;

14) Illegittimità derivata del Diniego e della Richiesta di Rimpatrio;

15) Illegittimità - Violazione di legge per la mancanza di comunicazione dell'avvio del procedimento in autotutela ai sensi dell'art. 7 legge 241/1990; illogicità della motivazione dell'Amministrazione circa la non necessità del preavviso; violazione del principio di lealtà e buona amministrazione.



6. Ad esito del relativo giudizio, con la sentenza n. 10301 del 2022, il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso.

7. Con ricorso n. R.G. 1122 del 2023 notificato il 3 febbraio 2023 e depositato il 7 febbraio 2023 S. A. ha proposto appello avverso la sentenza n. 10294 del 2022 chiedendone la riforma previa concessione di misure cautelari ex art. 98 c.p.a..

7.1 Ha affidato il gravame ai motivi così rubricati:

- 1) erroneo rigetto del primo motivo incompetenza e violazione di legge;
- 2) erroneo rigetto del secondo motivo sulla preclusione connessa al decorso del termine per l'autotutela – violazione di legge – ultrapetizione;
- 3) erroneo rigetto del quarto motivo 34 violazione di legge – difetto di istruttoria e motivazione;
- 4) erroneo rigetto del quinto e sesto motivo violazione di legge – difetto di istruttoria e motivazione – erroneità e falsità dei fatti – carenza dei presupposti – irragionevolezza – perplessità;
- 5) erroneo rigetto del nono motivo illegittimità derivata;
- 6) erroneo rigetto del decimo motivo - incompetenza – violazione di legge;
- 7) erroneo rigetto dell'undicesimo motivo violazione di legge – eccesso di potere.

8. Con ricorso n. R.G. 1578 del 2023 notificato il 16 febbraio 2023 e depositato il 20 febbraio 2023 T. K. C. Limited ha proposto appello avverso la suddetta sentenza n. 10301 del 2022 chiedendone la riforma previa concessione di tutela cautelare ex art. 98 c.p.a..

8.1 Ha affidato il gravame ai motivi così rubricati:

- 1) Sull'incompetenza della Direzione Generale (erroneo rigetto del motivo 9);
- 2) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21-novies legge 241/1990 (erroneo rigetto dei motivi di Ricorso 3, 4 e 10);
- 3) Sulla Richiesta di Rimpatrio e l'errore circa la custodia coattiva; error in iudicando (erroneo rigetto dei motivi 1 e 2 di Ricorso);
- 4) Sul cambio di attribuzione, sulla provenienza e sulle circostanze in fatto: contraddittorietà fra parti della Sentenza; illogicità; omessa e/o errata valutazione delle prove e delle circostanze in fatto (erroneo rigetto dei motivi da 5 a 8 e 11 di Ricorso);
- 5) Errore sulla citazione della Convenzione UNIDROIT e della direttiva 2014/60/UE;
- 6) Violazione del principio di effettività della tutela e dell'esercizio del potere di annullamento;
- 7) Errata o mancata valutazione di fatti, prove o elementi in diritto in relazione alla sospensione del procedimento di rilascio dell'Attestato – violazione e/o falsa applicazione degli articoli 115 e 116 codice di procedura civile e 63 e 64 c.p.a.;
- 8) Erronea interpretazione degli Indirizzi; omessa e/o erronea valutazione delle prove; violazione dell'art. 68 CBC (erroneo rigetto dei motivi 11 e 12 Ricorso);
- 9) Violazione del diritto al giusto processo della Collezione; error in procedendo per la mancata riunione del procedimento con il procedimento Tribunale amministrativo regionale Roma (sez. Iquater) NRG 731/2022 (sent. n. 10294/2022 Reg. Prov. Coll.);
- 10) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 legge n. 241/1990, sulla comunicazione di avvio del procedimento (erroneo rigetto del motivo di Ricorso 15);
- 11) Illegittimità derivata del Diniego e della Richiesta di Rimpatrio (erroneo rigetto del motivo di Ricorso 14).

9. Si è costituito in giudizio, a mezzo dell'Avvocatura erariale, per resistere avverso i suddetti appelli, il Ministero della cultura.

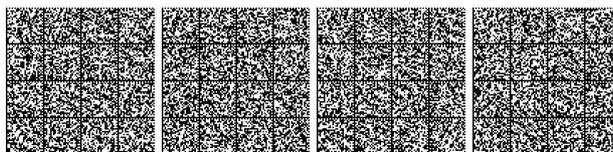
10. Con nota del 28 febbraio 2023 S. A. ha formulato domanda di abbinamento al merito con contestuale rinuncia alla domanda cautelare.

10.1 All'udienza in Camera di consiglio del 2 marzo 2023 il Presidente, preso atto della suddetta domanda di abbinamento, ha mandato al Presidente titolare della Sezione per la fissazione del merito.

11. All'udienza in Camera di consiglio del 16 marzo 2023 la difesa di T. K. C. ha dichiarato di rinunciare alla domanda cautelare e chiesto la fissazione della trattazione del merito a breve. Il Collegio, rilevato, che vi fossero elementi di connessione fra questa causa e la n. R.G. 1122/2023 discussa nella Camera di consiglio del 2 marzo 2023 ha mandato al Presidente della Sezione per la fissazione di un'udienza comune ai fini della trattazione congiunta nel merito.

12. In entrambi i giudizi le parti hanno depositato memorie difensive.

13. All'udienza pubblica del 26 settembre 2024 la causa è stata introitata per la decisione.



Diritto

1. In limine può essere disposta *ex art.* 70 c.p.a. la riunione degli appelli nr. R.G. 1122 del 2023 e 1578 del 2023 in quanto i due giudizi hanno ad oggetto la medesima vicenda sostanziale (avendo i rispettivi ricorsi di primo grado investito i medesimi atti amministrativi).

2. Con il primo motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa il primo motivo del ricorso di primo grado con cui è stata denunciata l'illegittimità degli atti gravati in prime cure per incompetenza e violazione dell'art. 21-*nonies*, comma 1 della legge n. 241 del 1990 (nella parte in cui prevede che l'annullamento di ufficio è disposto «dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge»).

Deduce, in particolare, parte appellante che l'annullamento d'ufficio gravato in prime cure sarebbe stato disposto non dall'organo che ha rilasciato l'attestato di circolazione (*id est* l'Ufficio Esportazione della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Verona, Rovigo e Vicenza), ma dalla Direzione generale del Ministero della cultura e, quindi, da un organo a ciò incompetente.

Si osserva, in proposito, che l'intervento in autotutela della Direzione generale del Ministero della cultura sarebbe stato, in passato, consentito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2019, oggi tuttavia abrogato.

Nel dettaglio:

mentre l'art. 14 («Direzione generale «Archeologia, belle arti e paesaggio»»), comma 1, dell'abrogato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2019 prevedeva che «Con riferimento alle funzioni di tutela svolte dalle Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, ivi inclusa la Soprintendenza speciale di cui all'art. 29, comma 2, lettera a), la Direzione generale esercita i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo, anche attraverso l'adozione di provvedimenti di autotutela, e, in caso di necessità, informato Il Segretario generale, avocazione e sostituzione»,

l'art. 16 («Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio»), comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169/2019 ha successivamente previsto che «Con riferimento alle attività esercitate dalle Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, la Direzione generale esercita i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, in caso di necessità, informato il Segretario generale, avocazione e sostituzione».

Secondo parte appellante detta novella andrebbe, peraltro, coordinata con quella che ha abrogato anche la possibilità per la medesima Direzione di inibire alle Soprintendenze e ai relativi Uffici esportazione il rilascio dell'attestato di libera circolazione (*cf.* art. 66 dell'abrogato decreto legislativo n. 490/1999). Si osserva, sul punto, che in base all'attuale normativa (art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004), infatti, la Direzione generale può solo fornire «segnalazioni» all'Ufficio esportazione procedente, fermo che spetta a quest'ultimo la decisione circa il rilascio o meno dell'attestato «anche sulla base delle segnalazioni ricevute» dalla medesima Direzione ma anche dagli altri Uffici esportazione dislocati sul territorio nazionale.

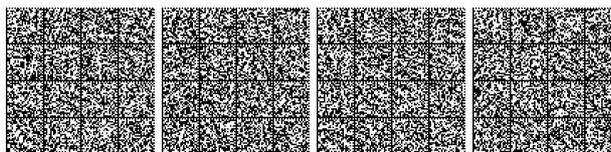
Il giudice di prime cure avrebbe, pertanto, errato nell'affermare che, nonostante nessuna disposizione oggi attribuisca alla Direzione generale il potere di adottare provvedimenti di autotutela sugli attestati rilasciati dalla Soprintendenza, «è da ritenere che essi siano in ogni caso ricompresi» nei «poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, in caso di necessità [...] avocazione e sostituzione» previsti dal primo comma dell'art. 16. Detta affermazione sarebbe, in particolare, in contrasto con la giurisprudenza di questo Consiglio che esclude la configurabilità di un «potere implicito» di annullare atti adottati da altro organo, pur in presenza di poteri direttivi o di avocazione su quest'ultimo (Cons. Stato, sez. III, sentenza 1° dicembre 2016 n. 5048, successiva a quella n. 1060/2015 richiamata dal Tribunale amministrativo regionale che peraltro si riferiva ad una normativa abrogata e ad una figura, il Direttore regionale, oggi nemmeno più prevista).

2.1 Con il primo motivo dell'appello n. R.G. 578 del 2023 si censura il capo 1 della sentenza impugnata che ha respinto il nono motivo del ricorso di primo grado a mezzo del quale è stata denunciata l'illegittimità degli atti gravati in prime cure per incompetenza.

Osserva parte appellante che il giudice di prime cure avrebbe errato citare, a sostegno della propria decisione, la sentenza di questo Consiglio n. 1060/2015 la quale sarebbe inconferente *ratione temporis* in quanto relativa al testo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76 del 2019 (e non quello del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 2019).

Si ribadisce, quindi, l'incompetenza della Direzione Generale ad emanare il decreto, posto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169/2019 ha rimosso il riferimento all'autotutela che invece era presente nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2019.

2.2 Con il sesto motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha respinto il decimo motivo di ricorso di primo grado a mezzo del quale è stata denunciata l'illegittimità del provvedimento di diniego gravato in prime cure per incompetenza.



Osserva parte appellante che il diniego del rilascio di un nuovo attestato sarebbe anche in sé illegittimo non essendovi un potere della Direzione generale di provvedere in proposito sostituendosi all'Ufficio esportazione della Soprintendenza cui la legge *ex art.* 68, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004, attribuisce tale potere.

Ciò in quanto, non solo nessuna delle previsioni richiamate nell'atto di diniego conferirebbe tale potere alla Direzione generale (nemmeno in pretesa avocazione, non ricorrendo alcuna delle ipotesi in cui ciò è consentito ai sensi del richiamato art. 16, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169/2019), ma, come dedotto nel precedente secondo motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023, una volta che l'evoluzione normativa ha abrogato la possibilità per tale Direzione di inibire il rilascio dell'attestato, non si potrebbe neppure consentirle di avocare la richiesta e di negarlo.

3. Le suddette censure, che vanno esaminate con priorità rispetto alle ulteriori formulate da parte appellante in quanto deducono un vizio di incompetenza (così nell'insegnamento di Cons. Stato, Adunanza plenaria, 27 aprile 2015, n. 5), possono essere scrutinate in maniera congiunta poiché in larga misura sovrapponibili.

Esse non colgono, tuttavia, nel segno.

Anzitutto, occorre rilevare che l'inciso «anche attraverso l'adozione di provvedimenti di autotutela» scomparso dal testo a seguito della novella apportata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169/2019 (a sua volta successivamente abrogato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 marzo 2024, n. 57) costituiva, come evincibile dall'impiego della congiunzione «anche», una mera specificazione a titolo esemplificativo dei poteri di «direzione, indirizzo, coordinamento e controllo» invero rimasti fermi anche nella versione qui *ratione temporis* applicabile.

Ne discende, pertanto, che l'autotutela decisoria, nelle forme dell'annullamento officioso, continuava, anche nel mutato quadro normativo di riferimento, a trovare il proprio fondamento nell'attribuzione espressa delle prerogative di direzione, indirizzo, coordinamento e controllo, in chiave di avocazione (ovvero sostituzione), spettanti *in subiecta materia* alla Direzione Generale in forza del rapporto di gerarchico di sovraordinazione corrente tra la stessa e le articolazioni territoriali soprintenzie.

Ciò si ricava pianamente dagli articoli 15 e ss. del decreto legislativo n. 165 del 2001, relativi ai dirigenti, e in particolare dall'art. 16, concernente le funzioni dei dirigenti generali, che prevedevano tra le altre, che questi ultimi «dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo» (comma 1, lettera *e*).

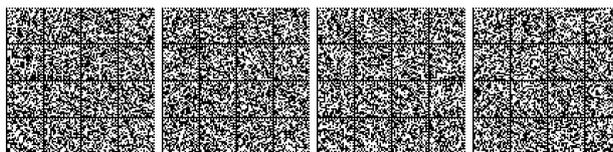
A differenza di quanto sostenuto da parte appellante, quello di autonnullamento non poteva, quindi, nel quadro normativo vigente al momento dell'adozione dell'atto gravato in prime cure, essere considerato un potere «implicito» ma risultava, per contro, espressamente attribuito alla Direzione Generale in linea con quanto stabilito sul punto dall'art. 21-*nonies* comma 1, della legge n. 241 del 1990 (laddove in particolare consente l'adozione di siffatto provvedimento «da altro organo previsto dalla legge»). Mal calibrato appare, per l'effetto, il richiamo, pure operato in gravame, al precedente di questo Consiglio (sez. III, 01/12/2016 n. 5048), il quale non si riferisce, peraltro, alla specifica fattispecie in esame.

3.1 Deve, in proposito, aggiungersi che l'elencazione di cui all'art. 16, comma, 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169/2019 relativa alle funzioni della Direzione generale era chiaramente esemplificativa («Il direttore generale, in particolare [...]») sicché a nulla rileva che nella stessa non comparisse *expressis verbis* un riferimento all'autotutela decisoria.

Ancor più segnatamente è appena il caso di notare che detto comma 2, nel contemplare un ampio spettro di competenze, prevedeva alla lettera *u*) che il direttore generale «può adottare, informato Il Segretario generale, i provvedimenti di verifica o di dichiarazione dell'interesse culturale, le prescrizioni di tutela indiretta, nonché le dichiarazioni di notevole interesse pubblico paesaggistico ovvero le integrazioni del loro contenuto, ai sensi, rispettivamente, degli articoli 12, 13, 45, 138, comma 3, e seguenti, e 141-*bis*, del Codice; in tali ipotesi, qualora un ufficio periferico abbia già avviato procedimenti riferiti ai medesimi beni, si applica quanto previsto dal comma 1, ultimo periodo».

Ciò va letto in combinato disposto con il comma 1 del medesimo art. 16 in cui erano in ogni caso fatti salvi, in linea con il già evocato art. 16 del decreto legislativo n. 165 del 2001, i poteri di avocazione e sostituzione della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio stabilendo che «Con riferimento alle attività esercitate dalle Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, la Direzione generale esercita i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, in caso di necessità, informato Il Segretario generale, avocazione e sostituzione, anche su proposta del Segretario regionale».

3.2 Nel caso di specie si è, quindi, dinanzi all'esercizio, in sede di controllo, da parte della Direzione Generale, del potere di annullamento officioso *ex art.* 21-*nonies* comma 1 della legge n. 241 del 1990 in avocazione rispetto all'organo che ha emanato l'atto oggetto di ritiro (*id est* l'Ufficio Esportazione della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti



e Paesaggio per le province di Verona, Rovigo e Vicenza). La rimozione in autotutela dell'atto era, peraltro, prodromo necessario rispetto all'esercizio, sempre in chiave di avocazione, del potere di denegare il rilascio dell'attestato di libera circolazione (poi effettivamente esercitato con decreto del ..., di cui alla nota prot. ... dal Ministero della cultura, Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio - Servizio IV – Circolazione).

Ciò emerge dallo stesso atto gravato in prime cure il quale cita espressamente il comma 1, ultimo periodo, dell'art. 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 169 del 2019 (pag. 12 ove recita che «ravvisata la necessità di proceder a detto annullamento in esercizio dei poteri di controllo sull'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, con particolare riguardo, nel caso di specie, all'esercizio dell'attività di tutela» e «comunica al segretario generale, sulla base di quanto fin qui rappresentato e ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 16 comma 1, ultimo periodo, che con il presente provvedimento il sottoscritto direttore generale ABAP avoca sa sé l'esercizio delle funzioni di tutela con riguardo all'opera in oggetto, al fine di provveder, per un verso all'annullamento dell'attestato di libera circolazione n. ... del ..., rilasciato dall'Ufficio Esportazione di Verona e, per altro verso, al preavviso di diniego al rilascio dell'attestato richiesto»).

3.2 Non convince, infine, la lettura a sistema con l'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 suggerita da parte appellante.

Quest'ultima disposizione si riferisce, infatti, al potere inibitorio di vietare *ab origine* l'esportazione il quale è qualitativamente diverso dal potere di riesaminare la determinazione precedente di altro organo sottoposto a controllo-coordinamento. Anzi, il nuovo assetto dell'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 sembra offrire conferma di quanto poc'anzi qui affermato.

Nel dettaglio, il citato art. 68 stabilisce (commi 2 e 3) che l'Ufficio esportazione precedente decide sul rilascio o meno dell'attestato aggiungendo, tuttavia, che lo fa tenendo conto di eventuali «segnalazioni» della Direzione sicché, in questa ottica, l'autotutela, esercitata previa avocazione, può costituire un rimedio in sede di controllo ad una eventuale «inottemperanza» da parte dell'ufficio periferico alle indicazioni fornite dall'autorità centrale.

Il che si inserisce armoniosamente in un complessivo assetto legislativo teso a valorizzare, ai fini della tutela del primario valore del paesaggio e del patrimonio culturale, l'indirizzo unitario elaborato dagli organi del Ministero.

3.3 Per le ragioni sopra esposte il primo e sesto motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 ed il primo motivo dell'appello n. R.G. 1578 del 2023 sono infondati e vanno respinti.

4. Con il secondo motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 si censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto il secondo motivo del ricorso introduttivo di primo grado a mezzo del quale è stata denunciata l'illegittimità degli atti gravati in prime cure per decorso del termine per l'esercizio dei poteri di autotutela ed ultrapetizione.

Sostiene, in particolare, parte appellante che il provvedimento di annullamento in autotutela gravato in prime cure si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 anche nella parte in cui, al suo primo comma, al fine di garantire certezza e stabilità ai rapporti giuridici, stabilisce per l'esercizio di tale potere un termine massimo di dodici mesi.

In particolare, si osserva che l'Amministrazione ha ritenuto di poter annullare in autotutela l'attestato rilasciato oltre sei anni prima sulla base dell'assunto che il suddetto termine non si applicherebbe alle autorizzazioni alla libera circolazione, a tal fine richiamando un precedente (T.A.R. per il Lazio sentenza n. 10018/2018) poi superato da più attento arresto giurisprudenziale dello stesso giudice (sent. n. 9410/2021).

Aggiunge parte appellante che la sentenza qui appellata, sul punto, dopo aver condiviso la censura di ricorso di primo grado riconoscendo l'applicabilità di detto termine di dodici mesi, ha ciononostante rigettato il motivo impugnatorio incorrendo in evidente ultrapetizione.

Ciò in quanto il Tribunale amministrativo regionale, anziché disporre il conseguente annullamento, avrebbe prestatato al provvedimento impugnato una motivazione che esso assolutamente non avrebbe e, cioè, che il termine (pur riconosciuto applicabile dai primi giudici contrariamente a quanto ritenuto dall'atto gravato) nella specie potrebbe essere derogato per aver l'istante omesso una informazione ritenuta dallo stesso Tribunale amministrativo regionale essenziale, ovvero la provenienza del quadro dalla collezione

4.1 Sotto altro profilo, deduce parte appellante che non sussisterebbe, in ogni caso, la condizione di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 di assenza di responsabilità della pubblica amministrazione (ovvero di assenza di sua corresponsabilità) e che non sarebbe neppure configurabile un errore imputabile ad una pretesa carenza informativa del richiedente. In particolare si evidenzia che:

ai sensi dell'art. 134 del regio decreto n. 363/1913 «Lo spediteore nel presentare la cosa esibirà in triplice copia, scritta sui moduli a ciò destinati e gratuitamente forniti dall'ufficio, la denuncia di esportazione, indicando a) nome, cognome e domicilio del proprietario, nonché dell'esportatore quando questi sia persona diversa dal proprietario;



b) luogo di destinazione delle cose e via che debbono percorrere per giungere al confine italiano; c) nome, cognome e domicilio del destinatario; d) numero d'ordine dei colli, marca e contrassegni, peso denunciato per ciascun collo, ove sia possibile; e) natura, descrizione delle cose; f) prezzo che se ne dichiara, scritto in tutte lettere e in numeri arabi»);

L'elemento della provenienza del quadro è indicato dal modulo di compilazione della domanda di attestato come elemento meramente facoltativo a fronte di altri che sono obbligatori e che il richiedente avrebbe puntualmente compilato;

anche nel modulo di denuncia predisposto dal Ministero la «provenienza» non sarebbe tra i campi obbligatori che invece sono «definizione», «quantità», «materia», «valore dichiarato», «secolo», «stato di conservazione» e «descrizione (soggetto)»; in esso la «provenienza» (a differenza degli stemmi, degli emblemi, dei marchi e dei timbri) non sarebbe nemmeno un «campo da compilare obbligatoriamente solo se rilevabile».

Si sostiene, pertanto, che l'ufficio precedente avrebbe avuto tutte le possibilità di richiedere anche una previa pulitura per analizzarne meglio gli elementi in ogni caso già visibili i quali poi, molti anni dopo, hanno condotto ad ipotizzare la possibile attribuzione al Vasari. Si aggiunge anche che lo stesso ufficio avrebbe potuto richiedere maggiori elementi sulla provenienza una volta che il campo a compilazione facoltativa del modulo nulla recava in proposito, fermo peraltro che tale elemento non ha avuto alcun rilievo nello studio Ciò discenderebbe dalla disciplina di cui al decreto ministeriale n. 537/2017 (secondo cui l'Ufficio esportazione ha il compito di «svolgere le funzioni di accertamento e di valutazione tecnico- scientifica preordinate alla decisione») e dall'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (secondo cui «gli uffici esportazione accertano se le cose presentate, in relazione alla loro natura o al contesto storico-culturale di cui fanno parte, presentano interesse»), nonché dall'art. 6 della legge n. 241/90 (che impone di valutare, ai fini istruttori, i presupposti rilevanti 18 per l'emanazione del provvedimento).

4.2 Deduce, ancora, parte appellante che il Tribunale amministrativo regionale avrebbe errato nel ritenere che un «segnale d'allarme» avrebbe potuto provenire dall'indicazione della provenienza del dipinto dalla collezione ... in quanto su tale dato (oltretutto sulla presenza del motto) il prof. ... avrebbe basato l'innovativo cambio di attribuzione. Ciò in quanto la provenienza, in realtà, non avrebbe affatto rappresentato un elemento «dotato di efficacia causale», avendo detto studioso considerato elementi diversi specie relativi alle caratteristiche del soggetto rappresentato, dello stile della rappresentazione e del tratto dell'artista .

4.3 In ogni caso nessun addebito di mala fede, anche solo oggettiva, e di violazione del principio di leale collaborazione, potrebbe imputarsi, secondo parte appellante, a ad A. S. in quanto egli sarebbe stato comunque indotto in errore in ordine alla sussistenza a proprio carico dell'obbligo di rendere l'informazione relativa alla provenienza.

Nella specie sarebbe, del resto, del tutto indimostrato che il richiedente fosse a conoscenza:

della provenienza del quadro dalla collezione ... e quanto tempo prima dallo stesso fondo fosse stato detenuto;

del risalente legame parentale tra la famiglia ... e quella ... di appartenenza del Vescovo titolare del motto, di cui alla scritta sul dipinto, e possibile committente dell'opera.

5. Con il quarto motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha respinto il quinto ed il sesto motivo del ricorso di primo grado a mezzo del quale è stata denunciata l'illegittimità dei provvedimenti gravati in prime cure per difetto di istruttoria e motivazione, erroneità e falsità dei fatti e carenza dei presupposti nonché irragionevolezza.

Si osserva che il Tribunale amministrativo regionale ha trattato congiuntamente questi due motivi, ritenendoli infondati sulla scorta delle medesime considerazioni espresse nel rigettare il secondo motivo sulla preclusione derivante dal decorso del termine per l'autotutela; di talché, anche la pronuncia di infondatezza del quinto e del sesto motivo di ricorso risentirebbe degli errori precedentemente illustrati.

Parte appellante ripropone, poi, taluni profili di censura non esaminati dal giudice di prime cure e, segnatamente, che:

la visione della scritta *diuturna tolerantia*, che l'Amministrazione assume al tempo del rilascio dell'attestato impedita da ammaloramento e che invece, come testimoniano le fotografie allegate all'istanza, era comunque intuibile, non avrebbe di per sé sola condotto, tantomeno con certezza, all'attribuzione che ora si afferma; ciò in quanto fino allo studio ... (2019), la comunità scientifica sarebbe stata unanime nel ritenere che l'Allegoria della Pazienza fosse già stata ritrovata (identificandola nella tela della Galleria Palatina), non contenesse quella scritta e presentasse elementi invece assenti nel dipinto in questione, come la catena che lega ad un masso il piede sinistro della figura femminile e che è descritta nella lettera-progetto del Vasari;

la scritta in parola sarebbe stata solo uno degli elementi valorizzati dal prof. ..., il quale, ai fini della possibile (e problematica) attribuzione del dipinto al Vasari, avrebbe dato principalmente rilievo allo stile pittorico che differenzia sensibilmente la tela in questione da quella della Galleria Palatina;



la provenienza da un erede della famiglia ... «storicamente imparentata» quanto lontanamente con quella ..., di cui un esponente, nel XVI secolo, avrebbe commissionato l'opera al Vasari sarebbe elemento non determinante ed in alcun modo considerato nella successiva possibile attribuzione al Vasari operata dal prof.

6. Con il secondo motivo dell'appello n. R.G. 1578 del 2023 si censurano i capi della sentenza impugnata (3; 3.1; 3.2; 3.3; 3.4; 3.6, par. I, VII-X; 3.7; 4; 4.1, par. V; 5, par. V) con cui il giudice di prime cure ha respinto il terzo, il quarto ed il decimo motivo del ricorso di primo grado a mezzo dei quali è stata dedotta l'illegittimità degli atti gravati in prime cure per violazione, sotto plurimi profili, del disposto dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

6.1 Nel dettaglio, sotto un primo profilo, si denuncia la violazione dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 in quanto annullamento in autotutela è intervenuto a oltre sei anni dal rilascio dell'attestato di libera circolazione, e a circa due anni di distanza dalla pubblicazione dello studio del Prof. ..., che ha posto in luce la nuova attribuzione della tela al Vasari.

Nel dettaglio, il giudice di prime cure, dopo aver riconosciuto che l'attestato di libera circolazione rientra tra i «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici» per i quali opera il limite temporale fisso di dodici mesi per l'esercizio del potere di autoannullamento, avrebbe errato nel ritenere comunque applicabile l'eccezione di cui al comma 1-*bis* della medesima disposizione affermando che «il limite temporale, ora fissato a dodici mesi, per rimuovere un atto illegittimo in autotutela non opera, qualora, in difetto di responsabilità dell'amministrazione, l'illegittimità sia stata determinata da una falsa rappresentazione di circostanze rilevanti ai fini del decidere, imputabile al dolo o alla mala fede oggettiva del richiedente». Inoltre, il Tribunale amministrativo regionale avrebbe altresì errato nell'affermare che «l'atto di autotutela non è tardivo neppure se si considera che lo studio ..., al quale si deve l'attribuzione del quadro a Vasari, è stato pubblicato nel novembre del 2019» posto che «in caso di distorta rappresentazione dei fatti da parte del privato, anche in via omissiva, il termine non può che decorrere da quando si provi che l'amministrazione è venuta a conoscenza degli elementi che le erano stati sottratti, o offerti malamente, così da poter rimediare alla patologia del provvedimento» aggiungendo all'uopo che «non si può certamente pretendere, a tal fine, che il MIC abbia l'onere di consultare qualsivoglia pubblicazione scientifica nazionale e internazionale, e per giunta con tempestività, tanto più che proprio la «descrizione» della tela ... avanzata dall'architetto ... escludeva che vi fosse una specifica ragione per monitorarne le sorti» e che la società appellante «non adduce alcun indizio dal quale poter desumere che il MIC sia venuto a conoscenza della attribuzione vasariana della tela prima del luglio 2021 (data che la stessa amministrazione indica)».

Secondo parte appellante quest'ultima statuizione, oltre a porsi in contrasto con il principio dell'onere della prova di cui all'art. 64 c.p.a., sarebbe errata atteso che, come risulta dall'atto gravato in prime cure (pag. 5), il Ministero della cultura avrebbe giustificato il proprio intervento tardivo sulla base dell'individuazione di «una pubblicazione del 2020, a cura del professor ..., dal titolo Vasari. Michelangelo e l'Allegoria della Pazienza». Aggiunge parte appellante di aver dimostrato che:

l'opera *de qua* è stata esposta alla ... dal 21 novembre 2019;

la prima pubblicazione sull'opera è uscita sulla rivista italiana ... nel novembre 2019, in cui essa appare fotografata e il prof. ... racconta le fasi della riscoperta dell'Opera e della nuova attribuzione;

la ... ha pubblicato un volume dal titolo «Giorgio Vasari, Michelangelo e l'Allegoria della Pazienza», nel 2020;

la ... ha pubblicato, sempre nel 2020, il volume *Review of the Year: April 2019-March 2020*;

la ..., sul proprio sito web, ha pubblicato il Dipinto tra i *selected works* in data 22 luglio 2020, nella sezione *currently on view* e nella sezione *News 2020*;

nel frattempo, decine di utenti dei *social network* avrebbero pubblicato su internet fotografie dell'opera *de qua* presso la

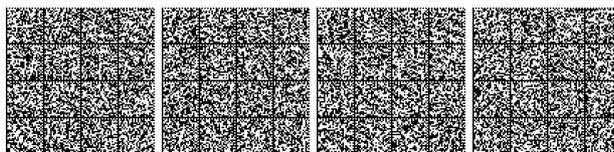
Per contro il Tribunale amministrativo regionale rovesciando l'onere della dimostrazione di tale circostanza, avrebbe irragionevolmente affermato che l'amministrazione sarebbe venuta a conoscenza dell'opera nella sua nuova attribuzione solo nel luglio 2021 e, per giunta, da «fonte riservata».

6.2 Ancora, parte appellante deduce che l'annullamento d'ufficio sarebbe stato, in ogni caso, disposto dal Ministero oltre un «termine ragionevole» perché intervenuto a oltre sei anni dal rilascio dell'attestato.

6.3 Sotto un terzo profilo, si deduce che la sentenza impugnata avrebbe fatto errata applicazione del concetto di «mala fede oggettiva», della nozione di «descrizione delle cose» di cui all'art. 134 del regio decreto n. 363 del 1913 nonché del disposto dell'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004.

In particolare, il giudice di prime cure avrebbe errato nel ritenere che vi fosse un dovere del privato di fornire l'informazione della provenienza, poiché nessuna normativa imporrebbe che essa rientri nella descrizione del bene; si osserva in proposito che:

la normativa di settore prevede che l'esportatore debba indicare il valore del bene (art. 68 decreto legislativo n. 42 del 2004) e una «descrizione delle cose», senza ulteriore precisazione (art. 134, regio decreto n. 363/1913);



il modello S.U.E., in relazione alle cose, dispone una serie di campi da compilare obbligatoriamente, tra cui, appunto, il campo «descrizione del bene», e non «provenienza», incluso invece nei campi facoltativi;

nella scheda della denuncia non appare neppure il campo bianco «provenienza», a differenza di altre voci che invece risultano presenti ma non compilate;

in altri esempi di denuncia coevi a quella per cui è causa non risulta fornita l'indicazione della provenienza, se non espressamente richiesto dall'ufficio esportazione.

Il Tribunale amministrativo regionale sarebbe caduto in errore anche nell'affermare la mala fede omissiva dell'istante. Ciò in quanto, nel caso di specie, l'informazione della provenienza rientrerebbe in un campo opzionale del modulo S.U.E. e l'Ufficio Esportazione non avrebbe, comunque, richiesto informazioni circa la provenienza dell'opera, pur essendo, a quanto risulta dalla stessa sentenza, la famiglia dell'arch. S. nota al Ministero a causa di beni vincolati presso la sua abitazione.

La sentenza impugnata sarebbe inoltre contraddittoria nella parte in cui al capo 5, par. II, lettera c), ha affermato che sarebbe irrilevante che l'arch. S. sapesse del legame tra le famiglie ... e ... posto che la consapevolezza di detta circostanza sarebbe presupposto imprescindibile per la configurabilità di uno stato di mala fede. Sul punto parte appellante deduce che il collegamento tra ... e ... non sarebbe diretto e immediato, ma risalirebbe a un matrimonio del XIX secolo tra ... e ..., discendente della famiglia ..., circostanza da cui non si risalirebbe in modo automatico al fatto che l'Opera appartenesse al vescovo Peraltro, tale collegamento non risulterebbe affatto decisivo nell'attribuzione dell'opera al Vasari, che sarebbe invece fondata su elementi iconografici, come emergerebbe dalle pubblicazioni del prof. ... e dalla sua relazione.

Il giudice di primo grado sarebbe poi incorso anche in ultrapetizione in quanto avrebbe dato rilievo determinante alla sola omessa indicazione della provenienza escludendo al contempo che vi fosse evidenza del volontario occultamento dell'iconografia dell'opera (anche omettendo di procedere al suo restauro).

6.4 Sotto un ulteriore profilo, si censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto che l'attestato oggetto dell'annullamento in autotutela fosse viziato da eccesso di potere per travisamento dei fatti. Osserva parte appellante che l'opera *de qua* ha subito un cambio di attribuzione e che ciò implicherebbe che, al momento della sua uscita dall'Italia, nessuno avrebbe potuto, grazie alle conoscenze dell'epoca, ritenere che fosse l'Allegoria della Pazienza.

Si aggiunge che l'amministrazione ha svolto, in ossequio agli articoli 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e 6 della legge n. 241 del 1990), approfondimenti istruttori sull'opera in fase di rilascio dell'attestato con la conseguenza che in alternativa:

ove si ritenesse che detto provvedimento originario viziato da eccesso di potere per travisamento dei fatti, tale vizio sarebbe imputabile unicamente all'amministrazione e non potrebbe di conseguenza operare il comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies*, legge n. 241/1990;

ove si ritenesse, invece, che l'attività di approfondimento svolta dal Ministero adempia all'obbligo di istruttoria e risponda al dovere di diligenza, allora, si dovrebbe ammettere che lo stato dell'arte al momento del rilascio dell'Attestato non potesse condurre a ritenere l'opera importante con la conseguenza che l'attestato sarebbe da ritenersi pienamente legittimo e dunque l'art. 21-*nonies* nel suo complesso non potrebbe trovare applicazione.

6.5 Sotto un quinto profilo, si censura la sentenza impugnata nella parte in cui, al capo 4.1, ha affermato che l'interesse pubblico (prevalente sull'interesse del privato alla conservazione dell'atto) emerge dall'«elevato pregio» dell'opera, che giustificerebbe l'annullamento.

Osserva, in proposito, parte appellante che:

il provvedimento gravato in prime cure ha giustificato l'annullamento officioso unicamente attraverso l'affermazione che «le ragioni di interesse pubblico [...] impongono, anche in ottemperanza dell'obbligo di provvedere alla tutela del patrimonio culturale della Nazione ... il ripristino della necessaria coerenza tra atti amministrativi e disposizioni normative» e, quindi, attraverso il mero richiamo al ripristino della legalità violata;

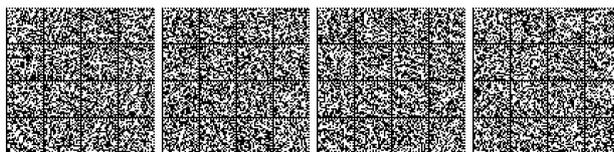
nel caso di specie, il decorso del tempo (oltre sei anni dal rilascio dell'attestazione) avrebbe comportato un consolidamento della situazione di fatto.

6.6 In ultimo, il Tribunale amministrativo regionale sarebbe incorso in errore nell'affermare che la posizione della collezione potrebbe essere tutelata attraverso un indennizzo da parte del proprio dante causa e che non vi sarebbe comunque un affidamento degno di essere considerato ai fini del contemperamento di interessi (capi 4; 4.1). In particolare il primo giudice avrebbe omesso di considerare che:

la ... svolge attività culturali e che ha promosso pubblicazioni ed esposizioni dell'opera;

il cambio di attribuzione è avvenuto nel 2019 e a seguito di studi durati anni del prof. ...;

l'opera è rimasta in esposizione alla ... per due anni (dal 2019 al 2021) prima che intervenisse il decreto;



l'attestato è un provvedimento ad efficacia istantanea.

7. Le suddette doglianze possono essere esaminate congiuntamente stante l'intima connessione che le avvince.

Con esse, infatti, si deduce, pur sotto angolazioni diverse, l'illegittimità dell'atto di autotutela gravato in prime cure per superamento della barriera temporale *ex art. 21-nonies* della legge n. 241 del 1990.

A tal fine si censura, anzitutto, la decisione di prime cure per essere incorso il giudice di prime cure in un vizio di ultrapetizione nel ritenere applicabile al caso che occupa, nel silenzio dell'amministrazione, la deroga al termine fisso annuale posta dal comma 2-*bis* del suddetto art. 21-*nonies* ad avviso della quale «I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

Sotto altro, connesso, aspetto si deduce l'erroneità della sentenza per aver ritenuto sussistente, nel caso in esame, la suddetta deroga.

7.1 Le doglianze espresse su tale ultimo specifico punto dagli appellanti meritano, nei sensi e limiti appresso precisati, positivo apprezzamento.

Occorre, peraltro, *in limine*, rilevare che non sussiste il lamentato difetto di ultrapetizione atteso che il giudice di prime cure si è limitato a respingere la censura dedotta in primo grado (*id est* la violazione della barriera temporale *ex art. 21-nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990) sulla scorta della qualificazione, nell'esercizio di un potere che certamente gli compete, del provvedimento impugnato come (asseritamente) fondato sull'ipotesi eccezionale dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis* della legge n. 241 del 1990.

Del resto, è appena il caso di notare che proprio il provvedimento impugnato menziona espressamente la circostanza che l'istante avrebbe colpevolmente omesso di dichiarare la provenienza del bene dalla collezione ... (così a pag. 6 ampiamente), valorizzando quindi una condotta che il Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto integrare un'ipotesi di «falsa rappresentazione dei fatti».

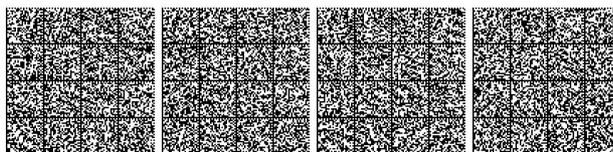
7.2 Sono, invece, condivisibili le censure svolte dagli appellanti con riguardo alla inconfigurabilità, nel caso che occupa, di una «falsa rappresentazione dei fatti».

In proposito, occorre rammentare che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo sposato una lettura dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, legge n. 241 del 1990 che opera una netta distinzione tra le due ipotesi contemplate da detta disposizione e costituite, l'una, dalle «false rappresentazioni dei fatti», l'altra, dalle «dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci» (*ex multis*, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926).

In particolare (*cf.* Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2021 n. 2329), si è condivisibilmente evidenziato che il superamento del rigido limite temporale di dodici mesi per l'esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 21-*nonies* deve ritenersi ammissibile, a prescindere da qualsivoglia accertamento penale di natura processuale, tutte le volte in cui il soggetto richiedente abbia rappresentato uno stato preesistente diverso da quello reale, atteso che, in questi casi, viene in rilievo una fattispecie non corrispondente alla realtà. Tale contrasto, tra la fattispecie rappresentata e quella reale, può essere determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante (indipendentemente dal fatto che siano state all'uopo rese dichiarazioni sostitutive), dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, ovvero da una falsa rappresentazione dei fatti, che può essere rilevante al fine di superamento del termine fisso anche in assenza di un accertamento giudiziario della falsità, purché questa sia accertata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi.

L'art. 21-*nonies*, in definitiva, contempla due categorie di provvedimenti – differenziabili in ragione dell'uso della disgiuntiva «o» – che consentono all'amministrazione di esercitare il potere di annullamento d'ufficio oltre il termine di dodici (o diciotto, a seconda del regime *ratione temporis* applicabile) mesi dalla loro adozione, a seconda che siano, appunto, conseguenti a false rappresentazioni dei fatti o a dichiarazioni sostitutive false.

In questo solco si è, altresì, precisato che «il superamento del rigido termine di dodici mesi (ridotto con la riforma del 2020, rispetto ai diciotto introdotti nel 2015) è stato ritenuto consentito, anche al di là dell'interpretazione formale: a) nel caso in cui la falsa attestazione, inerente ai presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo, abbia costituito il frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante (indipendentemente dal fatto che siano state all'uopo rese dichiarazioni sostitutive), nel qual caso sarà necessario l'accertamento definitivo in sede penale; b) nel caso in cui l'(acclarata) erroneità dei ridetti presupposti risulti comunque non imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'Amministrazione ma esclusivamente al dolo (equiparabile, per solito, alla colpa grave e corrispon-



dente, nella specie, alla mala fede oggettiva) della parte, nel qual caso si dovrà esclusivamente far capo al canone di ragionevolezza per apprezzare e gestire la confliggente correlazione tra gli opposti interessi in gioco» (Cons. Stato, sez. VI, 18 giugno 2021, n. 4745).

7.3 Ebbene, ad avviso del Collegio, gli elementi raccolti restituiscono un quadro indiziario equivoco in cui non può ritenersi raggiunta la piena prova della tenuta, da parte degli istanti il rilascio dell'attestato di libera circolazione oggetto del provvedimento di annullamento d'ufficio gravato in prime cure, di una condotta di «falsa rappresentazione dei fatti».

In particolare, non può assumere a tal fine rilievo la mancata indicazione in sede di istanza della provenienza del dipinto di che trattasi dalla collezione della famiglia ..., legata da antico vincolo di parentela con la famiglia del Cardinale ..., storico committente del Vasari.

Ciò in quanto, come già affermato da questa Sezione con riguardo a fattispecie molto simile (così Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 2023 n. 9962, i cui principi sono stati ripresi anche dalla Circolare interpretativa del Ministero della cultura - Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio, Sezione IV - circolazione, n. 21 del 24 maggio 2024) non si è, a rigore, dinanzi ad un'omissione giuridicamente rilevante (e, in particolare di un silenzio antidoveroso tenuto in spregio di una norma di legge che imponeva di fornire tale informazione) atteso che, da un lato, l'art. 134, comma 1, lettera e) del regio decreto n. 363 del 1913, nell'indicare il contenuto minimo dell'istanza, esige che l'istante offra solo una «descrizione delle cose» e che, dall'altro, il modulo predisposto dalla stessa amministrazione non considera la «provenienza» come campo obbligatorio (quali, invece, sono «definizione», «quantità», «materia», «valore dichiarato», «secolo», «stato di conservazione» e «descrizione (soggetto)») e non lo qualifica neppure come «campo da compilare obbligatoriamente solo se rilevabile» (a differenza degli stemmi, degli emblemi, dei marchi e dei timbri).

7.4 Sotto altro profilo non vale ad integrare una «falsa rappresentazione dei fatti» neppure la circostanza che l'istante abbia fornito, sempre in sede di istanza, una descrizione generica («figura femminile») senza specificare che si trattasse della allegoria della pazienza.

Deve, infatti, osservarsi che:

l'indicazione «figura femminile», per quanto vaga, non è in sé mendace;

l'allegoria della pazienza, come emerso anche dalle relazioni degli esperti d'arte acquisite (tra cui quella del Prof. ...), costituisce un'iconografia diffusa nel contesto di riferimento (il tardo rinascimento italiano) sicché l'amministrazione avrebbe dovuto agevolmente riconoscere il soggetto anche senza la specificazione da parte dell'istante (si tratta di una donna, dall'aspetto sereno, legata ad un roccia su cui campeggia un vaso che sgocciola scavando la roccia così prefigurandone la liberazione che lei attende imperturbabile).

7.5 Ferme le considerazioni che precedono, non si può tacere, per dovere di completezza, che il contesto fattuale complessivo della vicenda conserva plurimi aspetti in ombra.

Tra questi si segnalano le seguenti circostanze:

alla data di presentazione della denuncia era ancora in corso un dibattito circa l'individuazione dell'originale della «Allegoria della Pazienza» del Vasari e ciò quantomeno dalla fine del 2013 (così come ricorda ... a pag. 1 della sua relazione del ... – prodotta come documento n. 6 al ricorso di primo grado) quando fu organizzata una mostra a Palazzo Pitti per sostenere che l'originale dell'opera *de qua* fosse quella custodita presso Palazzo Pitti ed appartenente alla collezioni medicee;

in tale quadro ancora in divenire (destinato ad essere rovesciato per effetto dello studio del prof. ...) era nota l'esistenza di un certo numero di possibili copie della «Allegoria della Pazienza» realizzate e diffuse per canali diversi;

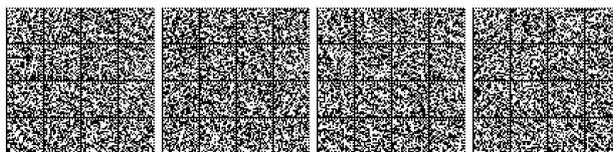
tutto ciò avrebbe reso massimamente opportuna (ancorché non obbligatoria) una descrizione analitica del soggetto dell'opera nonché l'indicazione della provenienza dell'opera dalla collezione ..., a maggior ragione se si considera la tela di che trattasi risultava parzialmente illeggibile proprio in corrispondenza del motto di famiglia del Cardinal ... («*Diuturna tolerantia*»);

la tela è stata presentata insieme ad altre tele non aventi analogo valore ma rappresentanti figure femminili;

ma ciononostante tali elementi – del valore indiziario – non possono – nel caso di specie – con certezza condurre ad un addebito di mala fede, potendo trattarsi di mere circostanze casuali.

7.6 Per le tutte le ragioni prima esposte, il Collegio è del meditato avviso che non possa ritenersi raggiunta, nel caso di specie, prova piena della tenuta da parte degli istanti di una condotta di «falsa rappresentazione dei fatti» con conseguente inconfigurabilità dell'eccezione di cui al comma 1-bis dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

Ne discende che questo giudice, nel delibare compiutamente la fondatezza dei motivi di appello in scrutinio (e, di riflesso, delle correlate doglianze svolte in prime cure) con riguardo al superamento dei limiti temporali all'esercizio del potere di autoannullamento, dovrebbe fare applicazione della regola di cui all'art. 21-*nonies*, comma 1 della legge



n. 241 del 1990 nella parte in cui stabilisce che «Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'art. 21-*octies*, esclusi i casi di cui al medesimo art. 21-*octies*, comma 2, può essere annullato d'ufficio [...] entro un termine[...] comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici».

8. Tanto premesso il Collegio ritiene *ex officio* sussistenti i presupposti per sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, e 117 comma 1 Cost. con riferimento agli articoli 1, lettera *b*) e *d*), e 5 lettera *a*) e *c*) della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005 (ratificata dall'Italia con legge 1° ottobre 2020, n. 133), nella parte in cui, a fronte di un provvedimento a carattere autorizzativo (quale, nel caso di specie, l'attestato di libera circolazione di un'opera) ma incidente su un interesse sensibile e di rango costituzionale come la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, prevede, per l'adozione del provvedimento di annullamento, il rispetto di un limite temporale fisso di dodici mesi (e non, invece, il rispetto del termine flessibile «ragionevole» previsto in generale dalla medesima disposizione) Si chiede quindi – per il caso in cui il dubbio sia ritenuto fondato a tutela del patrimonio storico-artistico della Nazione – la declaratoria di illegittimità dell'art. 21-*nonies*, comma 1 relativamente all'inciso «e comunque non superiore a dodici mesi» essendo impedita dal predetto rigido termine la tutela effettiva del patrimonio culturale mediante l'annullamento in un tempo ragionevole di un atto che lo leda come l'autorizzazione all'esportazione di un capolavoro dell'arte italiana come un mero dipinto di scuola.

8.1 In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale in parola preme osservare che la giurisprudenza costituzionale ha statuito:

l'inidoneità di un provvedimento giurisdizionale interinale ad esaurire la *potestas iudicandi* (Corte cost., 20 gennaio 2023, n. 3) e, quanto, nello specifico, al processo amministrativo l'attitudine delle sentenze non definitive *ex art. 36 c.p.a.* a fungere da strumento processuale del giudice *a quo* per delineare la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale (Corte cost., 28 dicembre 2021, n. 261);

l'irrelevanza del *nomen iuris* dell'atto di promovimento – sentenza parziale o non definitiva, anziché ordinanza – sulla rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità, qualora il giudice *a quo*, abbia comunque disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Corte cost., 22 dicembre 2022, n. 264) ed il procedimento principale, come nel caso che occupa, non sia stato già integralmente definito ma residui un singolo momento o segmento processuale (Corte cost., 13 aprile 2017, n. 86; Corte costituzionale, 6 luglio 2020, n. 137);

che il concetto di «rilevanza» implica l'«esigenza minima, ma inderogabile, che la questione abbia riferimento a leggi o disposizioni di legge delle quali il giudice debba, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, fare applicazione nel processo dinanzi ad esso svolgentesi» (Corte cost, sentenza n. 142/1968; nonché sentenza n. 216/1993 e più di recente ordinanza n. 23/2004) e che, di riflesso, l'eventuale sentenza di accoglimento possa spiegare una sua influenza sul processo principale (Corte cost, sentenze nn. 184/2006, 422/1994, 62/1993, 10/1982, 90/1968 e 132/1967).

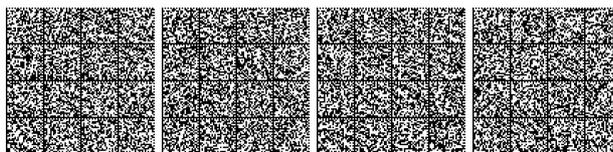
Con riguardo alla vicenda che occupa è quindi sufficiente evidenziare che, come già accennato, questo giudice, nel decidere sulla fondatezza delle doglianze in scrutinio (in particolare nella prospettiva dell'eventuale accoglimento dei ricorsi di primo grado), esclusa la ricorrenza dell'eccezione di cui al comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990, è certamente chiamato a fare applicazione del disposto del comma 1 della medesima disposizione nella parte in cui, con riguardo alle «autorizzazioni», stabilisce un limite temporale fisso di dodici mesi per l'adozione del provvedimento di annullamento officioso.

In questo senso è appena il caso di osservare, pur costituendo ciò oggetto di un capo della sentenza di primo grado non oggetto di appello, che, secondo la costante giurisprudenza anche di questa Sezione (in particolare la già citata sentenza Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 2023 n. 9962), all'attestato di libera circolazione è certamente applicabile il termine di dodici mesi *ex art. 21-*nonies*, comma 1, legge n. 241 del 1990* in quanto «autorizzazione».

Inoltre, preme specificare che, ove fosse ritenuta fondata la questione di costituzionalità che qui si prospetta, la declaratoria di parziale illegittimità dell'inciso dell'art. 21-*nonies*, comma 1 della legge n. 241 del 1990 che stabilisce con riguardo alle autorizzazioni un termine fisso annuale per l'adozione dell'atto di ritiro avrebbe come conseguenza la riepansione della disciplina generale in materia con conseguente applicabilità del termine elastico «ragionevole».

Il che imporrebbe a questo giudice di esaminare gli ulteriori profili di doglianza mossi dalle parti appellanti a mezzo dei motivi in scrutinio e verificare, in particolare, se le circostanze del caso concreto abbiano comunque giustificato i tempi dell'intervento in autotutela dell'amministrazione o se questi abbiano travalicato la soglia della ragionevolezza.

8.3 Quanto, invece, alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale va evidenziato quanto segue.



La previsione di un termine fisso di dodici mesi (ridotto, peraltro, rispetto a quello originario di diciotto mesi per effetto della novella apportata dall'art. 63, comma 1, della legge n. 108 del 2021) per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio con riguardo ad un provvedimento di «autorizzazione» che sia incidente su un interesse sensibile e di rango costituzionale come la tutela del patrimonio storico e artistico si pone, ad avviso del Collegio, in contrasto con:

il parametro costituzionale di ragionevolezza *ex art. 3, comma 1, Cost.*, quale limite alla discrezionalità del legislatore nella costruzione della disciplina di legge;

la stessa protezione del primario bene costituzionale della integrità *ex art. 9, comma 1 e comma 2, Cost.* del patrimonio storico e artistico della Nazione;

la responsabilità individuale e collettiva nei confronti dell'eredità culturale sancita dall'art. 1, lettera *b)* e *d)* della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005;

l'obbligo dello Stato italiano a «riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi dell'eredità culturale, in conformità con la loro importanza per la società» e a «promuovere la protezione dell'eredità culturale» *ex art. 5 lettera a) e b)* della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005;,,

il valore, pure di rango costituzionale, *ex art. 97, comma 2, Cost.* del buon andamento dell'amministrazione.

8.4 Nel dettaglio, un primo profilo di manifesta irragionevolezza della scelta operata dal legislatore risiede nella circostanza che detto termine fisso opera non solo con riguardo ai provvedimenti di «attribuzione di vantaggi economici» ma, indiscriminatamente, con riguardo ad ogni provvedimento di «autorizzazione», ancorché incidente su un interesse sensibile e primario come l'interesse alla tutela del patrimonio culturale.

La nozione tradizionale di «autorizzazione», inteso come provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato beneficiario consistente nella rimozione di un ostacolo all'esercizio di una facoltà spettante allo stesso, è talmente ampia, nell'interpretazione costante della giurisprudenza amministrativa (e fatta propria, come detto, anche dal giudice di prime cure con statuizione non oggetto di appello in questa sede), da farvi rientrare anche atti che vanno a influire sulla tutela di interessi di rango super-primario e tendenzialmente *poziore* rispetto all'affidamento del privato alla stabilità del titolo ottenuto (il quale ha, per sua natura, dimensione meramente individuale).

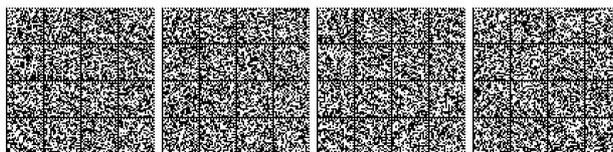
Questo certamente vale per l'interesse alla tutela del «patrimonio storico e artistico della Nazione», quale «valore primario», elemento costitutivo della memoria collettiva e fattore di identità comunitaria, che la stessa giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 151 del 1986) ha affermato essere espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento (come pure evincibile dalla sua collocazione nella Carta).

In particolare, l'elisione dei profili di discrezionalità amministrativa rispetto al «quando» dell'adozione del provvedimento di ritiro attraverso la previsione di una barriera temporale predeterminata e fissa il cui superamento implica la consumazione in concreto del potere, impedisce di soppesare gli interessi contrapposti segnando, al decorso di un dato lasso di tempo (peraltro contenuto e ulteriormente ridotto da ultimo dal legislatore) l'automatica prevalenza di quello privato alla conservazione della determinazione amministrativa.

Una soluzione, questa, che non solo tradisce il modello del continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi, delineato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 85 del 2013), ma preclude in maniera del tutto irragionevole la ricerca di un punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, tra gli stessi, compromettendo il perseguimento dell'obiettivo di tutela del bene *ex art. 9, comma 2, Cost.* che si pone la Repubblica e vulnerando, al contempo, il buon andamento dell'amministrazione *ex art. 97, comma 2, Cost.* (inteso dalla giurisprudenza costituzionale come parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa che impone anche di valutare l'impatto complessivo delle stesse sull'operato della macchina amministrativa – così Corte costituzionale n. 183 del 2008 e, rispetto alla disciplina dei singoli poteri amministrativi e dei relativi procedimenti, sentenze nn. 40 e 135 del 1998, n. 300 del 2000).

Per converso, il ripristino dell'osservanza di un termine elastico agganciato al canone della ragionevolezza consentirebbe di ponderare in relazione alla singola vicenda di amministrazione il peso specifico degli interessi coinvolti, salvo ed impregiudicato l'eventuale sindacato del giudice amministrativo in sede di impugnativa del provvedimento di autotutela.

8.5 Deve ulteriormente osservarsi che la previsione di un termine fisso per l'esercizio del potere di autoannullamento appare ancor più irragionevole e contraria agli obiettivi posti dalla Carta fondamentale, se solo si considera che, in forza di esso, un interesse pubblico così pregnante e che si lega alla cura di un bene di primario rilievo costituzionale come quello alla tutela del patrimonio storico e artistico si rivela sempre meccanicamente recessivo, per effetto del mero decorso del tempo, rispetto alla tutela di una situazione giuridica a matrice individuale. Tale è, infatti, l'affidamento, la cui tutela raf-



forzata costituisce la *ratio* del termine annuale *ex art. 21-nonies* della legge n. 241 del 1990. Esso resta, infatti, pur sempre una «posizione giuridica soggettiva» che può alternativamente riferirsi ed inerire ad un diritto soggettivo o ad un interesse legittimo e che, nelle sue origini civilistiche, «risponde all'esigenza di riconoscere tutela alla fiducia ragionevolmente riposta sull'esistenza di una situazione apparentemente corrispondente a quella reale» (Cons. Stato Ad. Plen. , n. 20/2021).

Né vale a giustificare un meccanismo di automatica prevalenza su base temporale dell'affidamento la circostanza che la sua tutela rientri tra i principi eurounitari dell'azione amministrativa (art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990) e che sia legato, nell'insegnamento della giurisprudenza unionale (Corte di giustizia UE 3 maggio 1978, C-12/77, Topfer) anche al valore della certezza del diritto. E, infatti, sono gli stessi giudici di Lussemburgo a professare un'applicazione elastica del principio in parola, scevra da ogni automatismo, attenta al caso concreto e che passa per il bilanciamento con altri valori (così sin dai primordi con Corte di Giustizia CE, sentenza, 12 luglio 1957, cause riunite C-7/56 e da C-3/57 a C-7/57, Alghera; successivamente anche sentenza 22 marzo 1961 in cause riunite C-42 e 49/59, Société nouvelle des usines de Pontlieue - Aciéries du Temple) dando rilievo proprio al fattore elastico della «ragionevolezza» del termine (Corte di giustizia UE, sentenza del 17 aprile 1997, causa C-90/95, Decompte); bilanciamento in concreto che è tradito dalla previsione generalizzata di un termine rigido e fisso computato in mesi.

8.6 È, poi, appena il caso di notare che, secondo la lettura più accreditata sia in dottrina che in giurisprudenza, i poteri di autotutela decisoria (tra i quali si inserisce quello *ex art. 21-nonies* della legge n. 241 del 1990), presentano causa mista ed una morfologia che li colloca a metà strada tra la dimensione giustiziale e quella di amministrazione attiva e costituiscono un fondamentale strumento per garantire la cura dell'interesse pubblico sotteso al provvedimento oggetto di rito (di cui il presupposto dell'interesse pubblico alla rimozione si atteggia a nuova concretizzazione).

In questa ottica deve, peraltro, tenersi a mente che l'annullamento della precedente determinazione amministrativa si pone come presupposto logico-giuridico necessario ed indefettibile per il riesercizio del potere amministrativo (e di altri poteri amministrativi ad esso connessi) con la conseguenza che la previsione di un limite rigido alla possibilità di intervento in autotutela si traduce, indirettamente, nella preclusione alla spendita di altri profili di capacità speciale autoritativa dell'amministrazione.

8.7 La manifesta irragionevolezza della disciplina normativa in parola emerge, in particolare, dal confronto con altri segmenti della disciplina generale del procedimento amministrativo.

Il legislatore ha, infatti, come noto, stabilito, rispetto ad altri istituti procedurali, una disciplina parzialmente differenziata per il caso in cui vengano in rilievo interessi cd. «sensibili» quale, appunto, la tutela patrimonio storico e artistico della Nazione.

Nel dettaglio si segnala che:

l'art. 20, comma 4, della legge, n. 241 del 1990 stabilisce che le disposizioni in materia di silenzio assenso non si applicano ai «procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico», permanendo l'operatività per questi ultimi del silenzio cd., «inadempimento» in relazione al quale il decorso del termine di conclusione del procedimento non importa la consumazione del potere di provvedere;

l'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 esclude dal campo di operatività della S.C.I.A. i «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali»;

l'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990 in materia di conferenza di servizi semplificata prevede, comma 2 lettera c) che il termine perentorio entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza va raddoppiato e stabilito in novanta giorni «se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali»;

l'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990 in materia di conferenza di servizi simultanea stabilisce, al comma 2, che il termine di conclusione dei lavori della conferenza è raddoppiato a novanta giorni «qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali»;

l'art. 14-*quinqies* della legge n. 241 del 1990 contempla, sempre nell'ambito della conferenza di servizi, specifici rimedi avverso la determinazione conclusiva della stessa in favore delle amministrazioni dissenzienti «preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali».

Le predette previsioni normative hanno, peraltro, tutte il tratto comune rappresentato dalla dilatazione dei tempi di valutazione riservati all'amministrazione proprio in ragione della delicatezza dell'interesse coinvolto e della complessità degli accertamenti che vi sono connessi.

Né argomenti di segno opposto possono trarsi dalla disciplina relativa al c.d. «silenzio assenso tra amministrazioni» *ex art. 17-bis* della legge n. 241 del 1990 ove, al comma 3 del predetto articolo, si stabilisce che l'istituto si applica «anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali». Ciò in quanto nell'ambito di



tale istituto viene in rilievo il confronto orizzontale tra interessi tutti parimenti pubblici (e non un interesse individuale quale quello alla conservazione dell'atto ampliativo) e, come osservato da questo Consiglio (Cons. St., Comm. spec., 13 luglio 2016, n. 1640), il silenzio-assenso opera in questo caso, a differenza di quello verticale, «non a favore di un privato, ma a favore di una pubblica amministrazione, che dovrà poi comunque farsi carico del bilanciamento degli interessi rilevanti» e, in ogni caso, «stabilendo un termine più lungo per la formazione del silenzio-assenso, e facendo salvi i diversi termini previsti dalle norme speciali».

Né vale, infine, a salvare la ragionevolezza complessiva della disciplina normativa di cui si dubita la previsione, sempre in seno all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, della deroga di cui al comma 2-*bis*.

Ciò in quanto:

essa è, come visto *supra* al punto 7., ipotesi-limite del tutto eccezionale in cui è da escludere in radice la configurabilità di un affidamento tutelabile in capo al beneficiario dell'atto sicché neppure si pone, in realtà, l'effettiva esigenza di un bilanciamento;

vi è un ampio ventaglio di casi, tra cui rientra quello concreto in esame, in cui non è configurabile (ovvero non è raggiunta piena prova della configurabilità) una «falsa rappresentazione dei fatti» o non sono intervenute «dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato» e cionondimeno non può ragionevolmente sostenersi l'incondizionata prevalenza dell'interesse privato alla conservazione della situazione di vantaggio solo in ragione del suo consolidamento per decorso del tempo essendosi verificato un vero e proprio «*aliud pro alio*» suscettibile di recare un nocimento irreversibile al patrimonio culturale della Nazione in un contesto ove l'accertamento della paternità dell'opera si presentava incerto.

8.8 Preme, ancora, osservare che la tradizionale e consueta discrezionalità del legislatore nazionale nella definizione della disciplina degli istituti giuridici risulta notevolmente erosa, nella materia dei beni culturali, per effetto degli impegni assunti dalla Repubblica a livello internazionale.

In particolare, ad orientare e condizionare le scelte regolatorie sono gli obblighi (non a valenza puramente programmatica ma che presentano un nucleo di immediata precettività) che discendono *ex art.* 117, comma 1, Cost. dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005 (ratificata dall'Italia con legge 1° ottobre 2020, n. 133).

Nel dettaglio, assumono rilievo gli art. 1, lettera *b)* e *d)*, e 5, lettera *a)* e *b)*, della suddetta Convenzione laddove sanciscono, nell'ottica della garanzia del diritto fondamentale all'accesso all'eredità culturale, una responsabilità non solo individuale ma anche collettiva per la sua tutela la quale passa per l'obbligo dello Stato aderente a «riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi dell'eredità culturale, in conformità con la loro importanza per la società» e, di riflesso, a «promuovere la protezione dell'eredità culturale» anche predisponendo soluzioni normative che non siano di ostacolo alla realizzazione di tale scopo.

8.9 Sotto un ultimo profilo non si può mancare di rilevare che le «autorizzazioni» amministrative, pur avendo come tratto comune quello della vincolatezza, richiedono nondimeno di frequente, nel loro rilascio, l'apprezzamento di profili, anche complessi e controversi, di natura tecnica (attraverso quella che si suole definire tradizionalmente come «discrezionalità tecnica»).

Ciò è sicuramente vero nell'ambito della tutela del patrimonio storico e artistico ove si è soliti fare ricorso a conoscenze di settore, spesso mobili e soggette ad evoluzione nonché sprovviste delle certezze proprie delle scienze c.d. «dure».

Il che è, invero, di immediata evidenza nell'ambito della vicenda concreta in scrutinio relativa all'attribuibilità di un'opera sulla scorta di studi succedutisi nel tempo e di una cornice fattuale, come già evidenziato, non cristallina.

A fronte di tali indubbie specificità, manifestamente irragionevole nonché lesivo del valore del buon andamento e dell'obiettivo di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione si rivela, dunque, la previsione di un termine per l'esercizio del potere di autoannullamento rigido e, come tale, assolutamente insensibile all'irriducibilità, importanza e peculiarità del caso concreto.

La riesplorazione – in caso di accoglimento della questione sollevata – del termine flessibile ancorato al parametro generale della ragionevolezza consentirebbe, invece, di valorizzare, ai fini della spendita del potere di ritiro (pur con il limite della durata ragionevole a tutela degli affidamenti privati), ogni aspetto in fatto della singola vicenda indipendentemente da una logica di chiara imputabilità alla parte privata di una falsa rappresentazione dei fatti (spesso difficile da ritenersi come nella specie è evidente, pur in presenza di un oggettivo *aliud pro alio* e del rischio che possa porsi in essere l'esportazione di un capolavoro ove non sia stato apprezzato compiutamente il valore culturale che sempre inibirebbe l'uscita dal territorio).

Ciò comporterebbe, segnatamente, anche la possibilità di tener conto di quelle evenienze nelle quali il vizio afferente l'atto, ancorché coevo alla sua adozione, si sia manifestato solo successivamente per effetto del mutato quadro tecnico di riferimento.



Con la conseguenza che il momento di effettiva emersione dell'illegittimità diverrebbe (*rectius* tornerebbe ad essere) uno dei parametri alla luce dei quali apprezzare in concreto la congruità del tempo trascorso tra l'emissione del provvedimento ampliativo e la sua rimozione.

8.10 Non sussistono, infine, margini per esperire un tentativo di interpretazione conforme della disciplina di legge.

Il tenore dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 appare, infatti, inequivoco e cristallino nello stabilire che:

il termine fisso di dodici mesi in questioni decorre «dal momento dell'adozione dei provvedimenti», sicché non si può in alcun modo posticipare l'*exordium* dello stesso alla luce di sopravvenienze di fatto che rivelino *ex post* l'illegittimità originaria del titolo;

l'inciso «comunque non superiore a dodici mesi» fa del termine *de quo* un termine massimo inderogabile.

8.9 Per tutte queste ragioni, non definitivamente pronunciandosi sul secondo e quarto motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 e sul secondo motivo dell'appello n. R.G. 1578 del 2023, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sopra indicata, dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 9, comma 2, 97, comma 1 e comma 2, Cost. e 117, comma 1, Cost. con riferimento agli articoli 1, lettera *b)* e *d)*, e 5 lettera *a)* e *c)* della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005 (ratificata dall'Italia con legge 1° ottobre 2020, n. 133).

9. In conclusione, riservata ogni ulteriore statuizione di merito all'esito dell'incidente di costituzionalità (anche con riguardo agli altri motivi proposti dalle parti appellanti):

vanno respinti il primo e sesto motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 ed il primo motivo dell'appello n. R.G. 1578 del 2023;

non definitivamente pronunciandosi sul secondo e quarto motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 e sul secondo motivo dell'appello n. R.G. 1578 del 2023, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, indicata in motivazione, dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, e 97, comma 2, e 117, comma 1, Cost. con riferimento agli articoli 1, lettera *b)* e *d)*, e 5 lettera *a)* e *c)* della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005 (ratificata dall'Italia con legge 1° ottobre 2020, n. 133);

va sospeso *in parte qua*, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità.

10. La decisione sulle spese di lite è riservata al definitivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando, previa loro riunione, sugli appelli, come in epigrafe proposti:

respinge il primo e sesto motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 ed il primo motivo dell'appello n. R.G. 1578 del 2023;

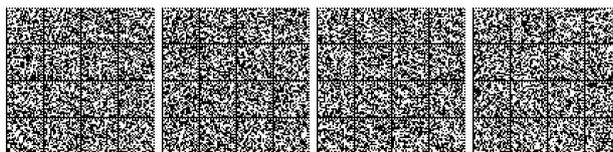
*non definitivamente pronunciando sul secondo e quarto motivo dell'appello n. R.G. 1122 del 2023 e sul secondo motivo dell'appello n. R.G. 1578 del 2023, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, indicata in motivazione, dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, e 117, comma 1, Cost. con riferimento agli articoli 1, lettera *b)* e *d)*, e 5 lettera *a)* e *c)* della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005 (ratificata dall'Italia con legge 1° ottobre 2020, n. 133);*

sospende, per l'effetto, in parte qua, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

rinvia ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

spese riservate al definitivo.



Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle persone fisiche e le denominazioni sociali delle persone giuridiche menzionate nella presente sentenza non definitiva.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 26 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente;
Giordano Lamberti, Consigliere;
Stefano Toschei, Consigliere;
Roberto Caponigro, Consigliere;
Giovanni Gallone, Consigliere, estensore.

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: GALLONE

24C00258

N. 216

Ordinanza del 30 ottobre 2024 del Tribunale di Pesaro nel procedimento penale a carico di E. A.

Straniero – Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione – Mancata previsione che nei confronti dello straniero sottoposto a procedimento penale, nei casi previsti dal comma 5 dell'art. 16 del d.lgs. n. 286 del 1998, acquisita la prova dell'avvenuta esecuzione del decreto di espulsione e rilevata l'insussistenza di inderogabili esigenze processuali, se non è ancora stato emesso il decreto che dispone il giudizio, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 16, comma 7.

TRIBUNALE DI PESARO

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il giudice Franco Tetto, nel procedimento penale n. 2419/24 r.g. G.U.P. a carico di A E (ed altri), difeso dall'avv. Giuseppe Briganti del foro di Urbino; all'esito dell'udienza preliminare del 30 ottobre 2024, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

1. Con richiesta di rinvio a giudizio, depositata nella cancelleria di questo giudice in data 25 marzo 2024, in pubblico ministero ha esercitato, ai sensi dell'art. 416 del codice di procedura penale, l'azione penale nei confronti di A E, imputato del reato punto dall'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, per aver posto in essere plurime condotte di detenzione illecita e cessione reiterata di eroina, descritte in punto di fatto nei capi di imputazione contestati (nello specifico capi 280-282-344-519-520-521-522-523-524-525-526 della richiesta di rinvio a giudizio).



Dichiarata l'assenza dell'imputato (1), ai sensi dell'art. 420-*bis* del codice di procedura penale, all'udienza del 25 ottobre 2024 (prima dell'inizio della discussione, *ex art.* 421 del codice di procedura penale) - allegando l'avvenuta esecuzione del decreto di espulsione adottato nei confronti di A E , ai sensi dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, dal magistrato di sorveglianza di Ancona in data 24 maggio 2023 - il pubblico ministero e il difensore hanno richiesto l'emissione di sentenza di non luogo a procedere, invocando l'applicazione analogica dell'art. 13, comma 3-*quater*, del citato decreto legislativo; richiesta che è stata ribadita all'udienza del 30 ottobre 2024 (v. verbali di udienza).

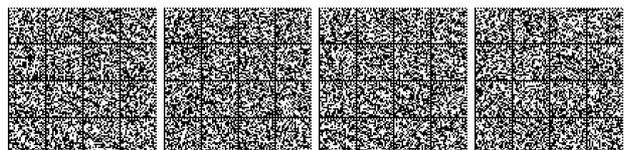
Disposta (ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera b, codice di procedura penale) la separazione della posizione dell'imputato, questo giudice ritiene che la decisione sull'ammissibilità della predetta richiesta intercetti la pregiudiziale (rispetto all'eventuale pronuncia dei provvedimenti definitivi di cui all'art. 424 del codice di procedura penale) risoluzione della questione - rilevante e non manifestamente infondata - di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nei termini e per le ragioni che di seguito si vanno ad esplicitare.

2. In punto di rilevanza della questione - e a sostegno argomentativo della corretta individuazione del citato art. 16, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 quale disposizione normativa in concreto applicabile nel caso di specie, muovendo dall'interpretazione analogica della norma «processuale» di cui all'art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998, sollecitata dalle parti - deve evidenziarsi che risulta non controverso e documentato che: - con decreto n. 1621 del 24 maggio 2023, il magistrato di sorveglianza di Ancona ha ordinato l'espulsione dal territorio dello Stato italiano di A E (cittadino), a titolo di «sanzione alternativa alla pena residua della reclusione di cui al procedimento esecutivo n. 391/2022 SIEP Procura della Repubblica di Pesaro», avendo riscontrato la sussistenza di tutti i presupposti richiesti dall'art. 16, comma 5, decreto legislativo n. 286/1998 (v. copia decreto di espulsione)(2); - la legittimità del provvedimento di espulsione è stata definitivamente confermata con ordinanza emessa dal Tribunale di sorveglianza di Ancona in data 20 novembre 2023, con la quale è stata rigettata l'opposizione proposta, ai sensi dell'art. 16, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, dal difensore di A E (v. copia ordinanza del 20 novembre 2023); - il decreto di espulsione è stato eseguito, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 16, commi 7 e 8, decreto legislativo n. 286/1998, dagli agenti della Questura di Ancona mediante accompagnamento di A E alla frontiera aerea di in data e successivo imbarco su volo di linea per il rimpatrio nel Paese di origine dell'imputato (v. le note della Questura di Ancona del e del , nelle quali gli operanti attestano di avere «visto partire» l'A. a bordo dell'aereo; il decreto «scadenza termini espulsione» emesso dal pubblico ministero in data 28 febbraio 2024). Ciò posto, valorizzando l'avvenuta espulsione a titolo di misura alternativa alla detenzione e deducendo la sostanziale equiparazione (della rilevanza processuale) di tale dato fattuale alla condizione dello straniero extracomunitario destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa, prevista quale fondamentale presupposto di espulsione amministrativa, prevista quale fondamentale presupposto della fattispecie di cui all'art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998, la difesa e il pubblico ministero chiedono a questo giudice l'immediata pronuncia di una sentenza di «improcedibilità» dell'azione penale, sulla base di un'interpretazione analogica o estensiva (in astratto pure ammessa dalla giurisprudenza costituzionale, in applicazione degli ordinari canoni ermeneutici)(3) del citato art. 13, comma 3-*quater*, parametrata sulla *ratio* di tale disposizione normativa («Nei casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, il giudice acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere...»); operazione ermeneutica che (anche in una prospettiva costituzionalmente orientata) risulta, tuttavia, impedita dall'univoco tenore letterale della norma e dagli attuali approdi nomofilattici della Corte di cassazione sul punto, di guisa che questo giudice dovrebbe dichiarare inammissibile l'istanza, pur non sussistendo nel caso di specie - tenuto conto della natura dei reati contestati all'A e dell'assenza di persone offese - «inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa», quale limite «estrinseco» (espresamente previsto dall'art. 13, comma 3, decreto legislativo

(1) nei cui confronti, in relazione ai reati per cui è processo, il giudice per le indagini preliminari in data 31 ottobre 2022 applicava la misura cautelare (non custodiale) del divieto di dimora nella Provincia di Pesaro (v. ordinanza del 31 ottobre 2022).

(2) In particolare, nel decreto di espulsione del 24 maggio 2023 si evidenzia: «- che la pena residua in esecuzione non è superiore a due anni, - che il soggetto è ristretto per reati comuni, sì che non sussiste ragione ostativa all'espulsione sotto questo punto di vista; - che il condannato è detenuto in regime ordinario, non essendo stato ammesso ad alcuna misura alternativa alla detenzione; - che, come desumibile dalle informazioni di polizia acquisite e dalla documentazione in atti, non ricorrono incertezze sull'identità o sulla nazionalità del condannato; - che il condannato è cittadino straniero privo di permesso di soggiorno nel territorio italiano; - che, come riferito dall'Ufficio immigrazione della Questura di Ancona, il condannato non risulta versare in alcuna delle situazioni ostative all'espulsione di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 286/1998...».

(3) cfr., da ultimo: Corte costituzionale sentenza n. 25 del 2024.



n. 286/1998) per ritenere «prevalente» - anche con riferimento all'attuale condizione dell'A, destinatario di un provvedimento (regolarmente eseguito) adottato ai sensi *ex art.* 16, comma 5, decreto legislativo n. 286/1998 - l'avvenuta espulsione e, quindi, l'interesse in capo all'imputato a «beneficiare» della speciale declaratoria di «improcedibilità» dell'azione penale, rispetto alla prosecuzione del presente processo a suo carico.

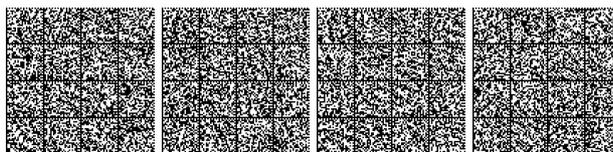
3. Così delineata la «fattispecie processuale» rilevante nella vicenda che ci occupa, va precisato che la ritenuta non manifesta infondatezza del presente incidente di costituzionalità deve intendersi specificamente riferita e limitata all'oggettiva lacuna che connota il dato letterale dell'art. 16, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998, emergente da un confronto con quanto, invece, espressamente previsto dal citato art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998, quale *tertium comparationis*, ai fini del vaglio di compatibilità con il principio di uguaglianza sostanziale e di ragionevolezza delle scelte del legislatore (art. 3 della Costituzione).

3.1. In tale prospettiva, s'impone il preliminare richiamo delle coordinate interpretative tracciate sia dal giudice delle leggi sia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione riguardo alla *ratio* e alla reale portata applicativa della disciplina dettata dall'art. 13, decreto legislativo n. 286/1998 in materia di espulsione amministrativa del cittadino straniero irregolare. Nel ripercorrere nelle sue linee essenziali l'evoluzione della normativa in esame, è stato evidenziato che «chi è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera o non ha titolo per rimanere nel territorio dello Stato può essere destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa (con avvio allo Stato di appartenenza, ovvero, quando ciò non sia possibile, allo Stato di provenienza) disposta dal prefetto ed eseguita dal questore, previo *nulla osta* dell'autorità giudiziaria che procede per reati a carico dello straniero espulso, «salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali» (art. 13, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998). Una volta eseguita l'espulsione, lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno; in caso di trasgressione, è punito con la pena che inizialmente era quella dell'arresto da due a sei mesi e da ultimo è diventata quella della reclusione da uno a quattro anni; inoltre, lo stesso è nuovamente espulso con accompagnamento immediato. Fin dalla sua originaria formulazione, la disposizione in esame (art. 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998) prevedeva, al terzo comma, che, quando lo straniero era sottoposto a procedimento penale, occorreva il *nulla osta* che il questore era tenuto a richiedere all'autorità giudiziaria procedente, la quale poteva negarlo solo quando riteneva che sussistessero «inderogabili esigenze processuali». Ma inizialmente nulla era previsto quanto alla procedibilità dell'azione penale per eventuali reati commessi dall'immigrato irregolare. L'intervenuta espulsione dello straniero - e quindi la sua mancata presenza sul territorio dello Stato - non aveva alcuna incidenza impeditiva della procedibilità dell'azione penale, che seguiva le regole ordinarie. Ciò comportava che, pur dopo l'esecuzione dell'espulsione, l'eventuale procedimento (e processo) penale a carico dell'immigrato irregolare non si arrestava, ma proseguiva normalmente. Per l'esercizio del diritto di difesa dell'immigrato espulso, l'art. 17 del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevedeva - e prevede tuttora - che lo straniero sottoposto a procedimento penale è autorizzato a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza. Successivamente, con la legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) - adottata con l'esplicito intento di «contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina» (così la relazione introduttiva al disegno di legge) - la disciplina dell'immigrazione è stata inasprita con l'introduzione di misure più severe nel trattamento dei migranti irregolari e con più ampio ricorso alla sanzione penale e a misure restrittive della libertà personale (come indicato nelle sentenze n. 223 e n. 222 del 2004). Il complessivo irrigidimento della disciplina di contrasto all'immigrazione irregolare si rinviene anche nella regolamentazione dell'espulsione amministrativa essendo previste misure più severe per rendere effettive le espulsioni. La scelta del legislatore è stata quella di favorire il più possibile l'espulsione dell'immigrato irregolare, imputato di un reato, e nello stesso tempo di limitare il rientro per presenziare al processo a suo carico, ove questo dovesse proseguire invece che arrestarsi in ragione della sopravvenuta espulsione. Da una parte, l'art. 13, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede il silenzio-assenso dell'autorità giudiziaria: il *nulla osta* si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro quindici (in seguito ridotti a sette) giorni dalla data di ricevimento della richiesta. Nello stesso tempo si ridimensionano le «inderogabili esigenze processuali» che possono impedire il rilascio del *nulla osta*, circoscrivendole a quelle relative all'«accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi», in tal modo rendendole anche contingenti e temporanee. Sono solo queste le esigenze processuali che possono impedire, fin quando sussistono, l'espulsione amministrativa. L'esecuzione del provvedimento resta sospesa fino a quando l'autorità giudiziaria comunica la cessazione delle esigenze processuali. Altresì, l'applicazione della custodia cautelare in carcere è di ostacolo al provvedimento di espulsione. Ma questo ridimensionamento è coniugato all'introduzione di un altro fattore di condizionamento, che è sostanziale piuttosto che processuale e quindi non già contingente e temporaneo: l'autorità giudiziaria procedente deve farsi carico anche dell'«interesse della persona offesa» e, quindi, del *vulnus* al titolare del bene giuridico protetto che può essere tale da richiedere che il processo si



faccia. Dall'altra parte, si introduce (al comma 3-*quater* dell'art. 13 citato) una norma inedita: «il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere». Ciò però inizialmente non valeva per qualsiasi reato, perché vi erano delle eccezioni. Il comma 3-*sexies* dell'art. 13 prevedeva che il *nulla osta* all'espulsione non potesse essere concesso qualora si procedesse per reati particolarmente gravi, ossia per uno o più dei delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), codice di procedura penale (tra cui l'associazione a delinquere di tipo mafioso, l'omicidio, i delitti commessi per finalità di terrorismo), nonché dall'art. 12 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998 (immigrazione clandestina). In tal modo era il legislatore stesso a prevedere che, nel bilanciamento tra la ritenuta esigenza di tenere fuori dal territorio dello Stato l'immigrato irregolare già espulso e il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, prevalesse quest'ultimo quando si trattava di reati gravi e gravissimi. In sintesi, in occasione di questo innalzamento del livello di contrasto dell'immigrazione irregolare, da una parte di diniego di *nulla osta* dell'autorità giudiziaria veniva ridimensionato al fine di favorire l'espulsione amministrativa, in un ben più ristretto ambito di particolari esigenze processuali, salvo comunque il rilievo particolare dell'«interesse della persona offesa»; dall'altra parte, al fine di limitare il successivo ingresso dell'imputato immigrato irregolare per difendersi dall'accusa in sede penale, veniva introdotta la regola (prima sconosciuta al regime dell'espulsione amministrativa) della sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale in caso di intervenuta esecuzione dell'espulsione, con l'eccezione di alcuni gravi reati. Occorre aggiungere anche che la nuova fattispecie di sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale non riguardava i reati più gravi richiamati dal comma 3-*sexies* dell'art. 13, nonché i reati tipici dell'immigrazione, quali quelli contemplati dall'art. 10-*bis* e dall'art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998 che prevedevano - e prevedono tuttora - una distinta fattispecie di sentenza di non luogo a procedere [...]. L'art. 3, comma 7, del decreto-legge n. 144 del 2005, che abroga il comma 3-*sexies* dell'art. 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998, ha fatto venir meno il divieto di *nulla osta* all'espulsione in caso di reati particolarmente gravi, già tipizzati in tale disposizione con il richiamo dell'elenco previsto dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), codice di procedura penale e dall'art. 12 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede in generale - come si è già detto esaminando l'evoluzione della norma nel tempo - una sopravvenuta condizione di non procedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall'immigrato irregolare allorché l'esecuzione della sua espulsione (amministrativa) intervenga prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio; espulsione condizionata alla verificata insussistenza delle condizioni ostative previste dal comma 3 della stessa disposizione e connesse a specifiche esigenze processuali nonché all'interesse della persona offesa, che possono giustificare il diniego di *nulla osta* da parte dell'autorità giudiziaria procedente. L'interpretazione di questa regola processuale, nell'articolato contesto normativo di contrasto dell'immigrazione irregolare e a fronte del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, porta a escludere che si tratti di una sorta di immunità dalla giurisdizione. La presenza dello straniero irregolare nel territorio dello Stato, infatti, non costituisce di per sé una generale condizione di procedibilità dell'azione penale: è solo per i reati commessi all'estero (art. 10, primo comma, codice penale) che la presenza dello straniero nel territorio dello Stato integra una generale condizione di punibilità, non per quelli commessi in Italia che sono punibili secondo le norme ordinarie. La norma è invece la risultante di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita (stante anche la difficoltà concreta di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti. È in ciò che risiede il «diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio» (ordinanza n. 142 del 2006). Particolarmente indicativo di questo bilanciamento è che tra le condizioni ostative all'espulsione dello straniero, che possono giustificare il diniego di *nulla osta* all'espulsione da parte dell'autorità giudiziaria procedente, vi sia - oltre alle specifiche e contingenti esigenze processuali sopra richiamate - anche, più in generale, l'«interesse della persona offesa», che necessariamente deve essere tenuto in conto dall'autorità giudiziaria procedente, in occasione del rilascio del *nulla osta*, e poi anche dal giudice chiamato a pronunciare la sentenza di non luogo a procedere. Questa regola di settore - ossia la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale quale conseguenza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione dell'immigrato irregolare - è formulata in termini generali, con riferimento a tutti i reati essendo venuta meno l'eccezione, originariamente contemplata dal comma 3-*sexies* dello stesso art. 13, per reati particolarmente gravi [...]» (in tali testuali termini: Corte costituzionale sentenza n. 270 del 2019(4) e, nella più recente giurisprudenza di legittimità, in continuità argomentativa con i principi affermati dal giudice delle leggi; Sez. 5, n. 26519 del 7 maggio 2021, che - con riferimento alla natura della speciale ipotesi di improcedibilità, di cui all'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, e ai rapporti con il diritto dell'accusato ad ottenere una pronuncia liberatoria nel merito - ha confermato che la pronuncia

(4) che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale, il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere».



di improcedibilità in esame trova, per espressa previsione normativa, quale momento processuale ostativo l'avvenuta emissione del provvedimento che dispone il giudizio o di altro provvedimento equipollente. Ne discende l'applicazione anche a siffatta causa di improcedibilità del principio secondo cui il difetto della condizione di procedibilità impedisce ogni valutazione di merito del fatto contestato) (5).

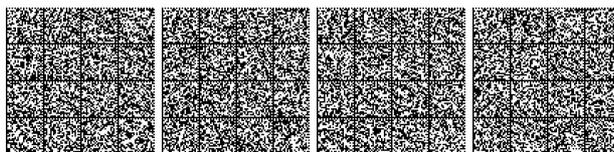
3.2. Ciò posto, può ritenersi del pari consolidata, nella giurisprudenza della Corte costituzionale e di legittimità, la ricostruzione della natura e della *ratio* dell'ipotesi di espulsione quale misura alternativa alla detenzione, prevista dall'art. 16, comma 5, decreto legislativo n. 286/1998, a norma del quale «Nei confronti dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'art. 13, comma 2, che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, è disposta l'espulsione. Essa non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti dall'art. 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del presente testo unico, ovvero per uno o più delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice penale. In caso di concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, l'espulsione è disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono».

Va premesso che tale tipologia di misura alternativa alla detenzione (introdotta a seguito della riforma operata con la legge 30 luglio 2002, n. 189) risulta tuttora (anche a seguito delle modifiche apportate con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10) ispirata dall'intenzione del legislatore di limitare il numero di detenuti stranieri presenti negli istituti penitenziari italiani.

In estrema sintesi e per quel che qui rileva, deve osservarsi che il provvedimento di espulsione in questione è adottato dal magistrato di sorveglianza nei confronti dello straniero destinato a scontare una pena detentiva non superiore a due anni, previo riscontro delle condizioni previste dall'art. 13, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998 che legittimano anche l'espulsione (amministrativa) da parte del prefetto (6). L'espulsione quale misura alternativa alla detenzione è consentita nei confronti dello straniero condannato (anche con sentenza non definitiva) per uno qualunque dei reati previsti e puniti dal decreto legislativo n. 286/1998, ad eccezione dei delitti previsti dall'art. 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del predetto decreto legislativo nonché di uno o più delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), codice di procedura penale, esclusi i delitti, consumati o tentati, di rapina aggravata e di estorsione aggravata, eccezione quest'ultima che, come evidenziato in dottrina, conferma la volontà del legislatore di ampliare i confini dell'espulsione anche per i reati puniti con una pena edittale elevata, «spalancando, così, le porte del carcere ad un numero rilevante di condannati stranieri». Per quanto riguarda il procedimento applicativo della misura, la relativa disciplina è contenuta nei commi 5-bis e 5-ter dell'art. 16. In particolare, il comma 5-bis prevede che «Nei casi di cui al comma 5, all'atto dell'ingresso in carcere di un cittadino straniero, la direzione dell'istituto penitenziario richiede al questore del luogo le informazioni sulla identità e nazionalità dello stesso. Nei medesimi casi, il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche e procede all'eventuale espulsione dei cittadini stranieri identificati. A tal fine, il Ministro della giustizia ed il Ministro dell'interno adottano i necessari strumenti di coordinamento», disposizione normativa che, unitamente a quella di cui al successivo comma 5-ter («Le informazioni sulla identità e nazionalità del detenuto straniero sono inserite nella cartella personale dello stesso prevista dall'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230»), risulta ispirata dall'esigenza di anticipare gli adempimenti funzionali alla identificazione certa dello straniero sin dal momento del suo ingresso in carcere e, quindi, di evitare che, al momento dell'uscita dello straniero dall'istituto penitenziario, l'esecuzione immediata del provvedimento di espulsione emesso dal magistrato di sorveglianza possa essere ostacolata dalla mancata completa identificazione del detenuto; evenienza quest'ultima che potrebbe rivelarsi pregiudizievole del diritto di libertà dello straniero, in quanto, da un lato, renderebbe necessario il passaggio «forzato» del soggetto clandestino dal carcere ad un centro di identificazione e di espulsione, ai sensi dell'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 286/1998 (proprio al fine di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità o per acquisire documenti di viaggio nonché per verificare la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo per il rimpatrio), dall'altro lato, comporterebbe un'indebita

(5) cfr. in tal senso anche Sez. 5, n. 24687 del 17 marzo 2010; n. 43240 del 2016 secondo cui l'accertamento sulla procedibilità dell'azione penale è pregiudiziale rispetto alla valutazione di merito del fatto/reato, valutazione quest'ultima che presuppone la valida costituzione del rapporto processuale, la quale non si configura laddove l'azione penale non può essere proseguita per la sopravvenienza di una causa di improcedibilità, con esclusione, pertanto, di profili di tensione con il diritto di difesa.

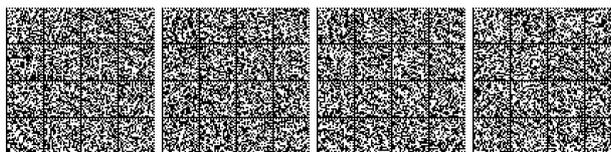
(6) vale a dire quando lo straniero: a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998; b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui al successivo art. 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo, ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio); c) appartiene a taluna delle categorie indicate negli articoli 1, 4 e 16 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).



protrazione della limitazione della sua libertà personale. Gli aspetti prettamente processuali correlati all'adozione del provvedimento di espulsione, con particolare riferimento al rispetto del principio del contraddittorio «difensivo», sono disciplinati dal comma 6 dell'art. 16. In particolare, è previsto che «Il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità. Il decreto è comunicato al pubblico ministero, allo straniero e al suo difensore, i quali, entro il termine di dieci giorni, possono proporre opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza. Se lo straniero non è assistito da un difensore di fiducia, il magistrato provvede alla nomina di un difensore d'ufficio. Il tribunale decide nel termine di 20 giorni». In presenza delle condizioni di legge (e non ricorrendo una delle situazioni per le quali l'art. 19, decreto legislativo n. 286/1998 prevede il divieto di espulsione), la misura in esame - che può essere adottata anche d'ufficio - si atteggia quale soluzione obbligata e «vincolata» per il magistrato di sorveglianza, il quale decide con decreto motivato, senza formalità e non operando alcuna valutazione di merito (diversamente dall'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva, prevista dall'art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 286/1998: *cf.* Sez. 1, n. 17255 del 24 aprile 2008). L'espulsione è eseguita dal questore, competente in relazione al luogo di detenzione dello straniero, con la modalità dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 16, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998). La pena è estinta alla scadenza del termine di dieci anni dall'esecuzione del provvedimento di espulsione a condizione che lo straniero non sia rientrato illegittimamente nel territorio dello Stato. In tal caso, infatti, lo stato di detenzione è ripristinato e riprende l'esecuzione della pena (art. 16, comma 8, decreto legislativo n. 286/1998). Dal complesso delle disposizioni dettate dall'art. 16, decreto legislativo n. 286/1998 si desume la natura amministrativa dell'espulsione in esame, quale misura (atipica) alternativa alla detenzione, adottata dal magistrato di sorveglianza ed eseguita dal questore e che, come efficacemente evidenziato in dottrina, ha «natura ibrida e condivide con le ordinarie misure alternative alla detenzione il solo carattere di intervento modificativo della pena nella fase dell'esecuzione penitenziaria. Il vero tratto qualificante dell'espulsione risiede, infatti, per un verso, nella efficacia soggettivamente orientata al solo immigrato clandestino; per l'altro verso, nella prevalenza dell'interesse alla celerità del rimpatrio rispetto alle tradizionali finalità di risocializzazione cui tendono le altre misure previste dall'ordinamento».

In particolare, la natura amministrativa dell'espulsione prevista dal comma 5 dell'art. 16 può ritenersi ormai dato ermeneutico pacifico sulla base degli approdi interpretativi cui è pervenuta la giurisprudenza sia del giudice delle leggi che della Corte di cassazione, sulla base del dirimente rilievo argomentativo che anche la misura *de qua* è subordinata alla condizione che «lo straniero si trovi in taluna delle situazioni che costituiscono il presupposto dell'espulsione amministrativa disciplinata dall'art. 13, alla quale si dovrebbe comunque e certamente dare corso al termine dell'esecuzione della pena detentiva, cosicché, nella sostanza, viene solo ad essere anticipato un provvedimento di cui già sussistono le condizioni» (v. Corte costituzionale ordinanze n. 226 del 2004 e ordinanza n. 369 del 1999; quanto alla giurisprudenza di legittimità, *cf.* da ultimo Sez. 1, n. 4645 del 10 febbraio 2022 con la quale viene ribadita «la pacifica l'attribuzione all'istituto in parola di una natura giuridica sostanzialmente amministrativa, trattandosi di un provvedimento che, seppur di favore per l'interessato, realizza una finalità di pubblico interesse - riduzione del sovraffollamento carcerario in presenza di concorrenti condizioni soggettive - del tutto diversa rispetto al finalismo rieducativo della pena»).

4. Appurata la natura - formalmente «giurisdizionale» ma sostanzialmente amministrativa - del provvedimento di espulsione di cui all'art. 16, comma 5, decreto legislativo n. 286/1998, mette conto evidenziare che il comma 7 dello stesso articolo, nella sua attuale formulazione, prevede testualmente che «L'esecuzione del decreto di espulsione di cui al comma 6 è sospesa fino alla decorrenza dei termini di impugnazione o della decisione del tribunale di sorveglianza e, comunque, lo stato di detenzione permane fino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio. L'espulsione è eseguita dal questore competente per il luogo di detenzione dello straniero con la modalità dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.», ma non detta alcuna disciplina specificamente riferita agli ulteriori «effetti» sul piano processuale ricollegabili all'espulsione eseguita nei confronti dello straniero che risulti sottoposto a procedimento penale; ciò diversamente da quanto previsto dall'art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998, con riferimento all'analoga condizione «soggettiva» dello straniero espulso in via amministrativa, ai sensi del comma 2 del citato art. 13, norma quest'ultima, tra l'altro, espressamente richiamata nell'art. 16, comma 5 («Nei confronti dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'art. 13, comma 2, ...»); diversità di trattamento che, di fatto, oblitera «il ragionevole bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita (stante anche la difficoltà concreta di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti» (così Corte costituzionale sentenza n. 270 del 2019 e ordinanza n. 142 del 2006 cit.) e che risulta avallata, a livello interpretativo, dall'orientamento sin qui unanime della Corte di cassazione. Ed invero, nelle pronunce intervenute in relazione a fattispecie concrete sovrapponibili a quella per cui è processo, è stato affermato, in termini ermeneutici perentori, che «l'ambito di operatività del comma 3-*quater* dell'art. 13, decreto legislativo n. 286/1998 è limitato ai soli casi di cui ai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter* del medesimo articolo e non può essere esteso anche ai casi di espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione disposta ai sensi dell'art. 16 del medesimo

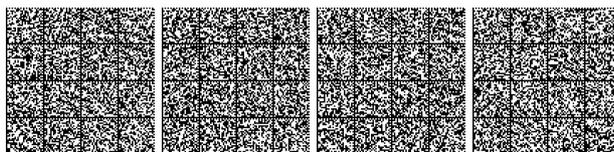


decreto legislativo», sull'assorbente rilievo che «il tenore letterale della disposizione non può essere superato mediante una lettura estensiva, effettuata facendo ricorso al criterio interpretativo della intenzione del legislatore», quest'ultima, peraltro, desumibile, in termini inequivocabili, dall'esplicito richiamo, nell'art. 13, comma 3-*quater* (introdotto con la legge 30 luglio 2002, n. 189 «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo»), ai soli casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, e non anche ad altre disposizioni e segnatamente al successivo art. 16, anch'esso interessato dalle modifiche apportate dal citato intervento legislativo del 2002 (cfr. Sez. 3, n. 48948 dell'11 dicembre 2015; negli stessi termini Sez. 2, n. 36510 del 28 agosto 2019).

5. Nel prendere atto della portata applicativa, da un lato, dell'art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998, dall'altro dell'art. 16, commi 5 e 7, come delineata dalle sopra richiamate coordinate interpretative («diritto vivente»)(7) offerte dall'organo di nomofilachia del nostro ordinamento e dal tenore letterale delle predette disposizioni normative che non consente un'interpretazione estensiva fortemente manipolativa dei rispettivi dati testuali (8), ritiene questo giudice che la lacuna - che connota, giova ribadirlo, l'art. 16, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 - risulti priva di razionale giustificazione e può essere emendata, ai fini dell'adeguamento al principio di eguaglianza e ragionevolezza sancito nell'art. 3 della Costituzione, soltanto con un intervento di tipo «additivo» del giudice delle leggi, da calibrare su quanto (già) previsto dall'art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998. In tale prospettiva, la non manifesta infondatezza del rilevato dubbio di legittimità costituzionale trova dirimente aggancio argomentativo nella ravvisabilità di un sostanziale «parallelismo» tra le *rationes* della «condizione di procedibilità atipica» espressamente prevista dal citato art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/98 e i casi di espulsione previsti dall'art. 16 dello stesso decreto legislativo («È significativa di un qualche parallelismo la circostanza che anche l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva alla detenzione dell'imputato straniero che si trovi in alcuna delle situazioni indicate nell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998 ossia nelle stesse condizioni che facoltizzano il prefetto ad adottare il provvedimento di espulsione amministrativa, sia prevista dall'art. 16 del medesimo decreto legislativo in caso di reati di minore gravità [...]»: in tali termini Corte costituzionale sentenza n. 270 del 2019 e ordinanza n. 143 del 2006 cit.); e ciò muovendo dalla natura amministrativa e dagli altri elementi che accomunano le due tipologie di espulsione in questione, nei termini in parte già sopra evidenziati: «va riconosciuta natura amministrativa anche alla espulsione prevista dall'art. 16, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, posto che anche tale misura è subordinata alla condizione che lo straniero si trovi in taluna delle situazioni che costituiscono il presupposto dell'espulsione amministrativa disciplinata dall'art. 13, alla quale si dovrebbe comunque e certamente dare corso al termine dell'esecuzione della pena detentiva, cosicché, nella sostanza, viene solo ad essere anticipato un provvedimento di cui già sussistono le condizioni. La natura amministrativa comporta che l'istituto sia comunque assistito dalle garanzie che accompagnano l'espulsione disciplinata dall'art. 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998. Alcune di tali garanzie sono espressamente previste nei commi 5 e seguenti dell'art. 16, mentre altre si atteggiano in maniera diversa, stante il differente contesto processuale in cui intervengono i due provvedimenti di espulsione, ovvero possono essere desunte in via interpretativa attraverso il confronto tra gli articoli 13 e 16 del menzionato decreto legislativo. Sono comuni alle due disposizioni, tra l'altro: il divieto, previsto rispettivamente nell'art. 13, comma 12, e nell'art. 16, comma 9, di procedere all'espulsione dello straniero che si trovi nelle condizioni elencate nell'art. 19; l'impugnabilità del provvedimento di espulsione, rispettivamente prevista nel comma 8 dell'art. 13 e, con effetto sospensivo, nei commi 6 e 7 dell'art. 16; la garanzia del decreto motivato, rispettivamente richiamata nel comma 3 dell'art. 13 e nel comma 6 dell'art. 16. Per quanto concerne l'espulsione prevista dall'art. 16, comma 5, la garanzia dell'opposizione al tribunale di sorveglianza, con effetto sospensivo, svolge anche la funzione di assicurare, sia pure in un momento successivo alla pronuncia del decreto di espulsione, il contraddittorio tra le parti e l'esercizio del diritto di difesa. L'obbligo di comunicare allo straniero il decreto di espulsione tradotto in una lingua da lui conosciuta, ovvero, ove non sia possibile, in francese, inglese o spagnolo, unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione, può desumersi invece in via sistematica dalla prescrizione contenuta nel comma 7 dell'art. 13, anche alla stregua del rinvio di carattere generale operato dall'art. 16, comma 5, allo straniero che si trova nelle situazioni di cui al comma 2 del medesimo art. 13. Del pari nulla impedisce al magistrato di sorveglianza, prima di emettere il decreto di espulsione, di acquisire dagli organi di polizia non solo, a norma dell'art. 16, comma 6, le informazioni sull'identità e sulla nazionalità dello straniero, ma

(7) Il richiamo all'esistenza di un «diritto vivente» (sul cui concetto v. Corte costituzionale n. 177 del 2006) quale limite dall'attività interpretativa «adeguatrice» del giudice di merito (che non intenda discostarsene) e, nel contempo, quale presupposto di ammissibilità di un eventuale incidente di legittimità costituzionale, costituisce ormai uno strumento assai diffuso nella giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. fra le tante, sentenze n. 350 del 1997, n. 239 e n. 317 del 2009, n. 338 del 2011, n. 117 del 2012, n. 191 del 2013).

(8) cfr. Corte costituzionale sentenze n. 170 del 2013, n. 78 e n. 110 del 2012, secondo cui «la lettera della norma impugnata, il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme, non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre». Negli stessi sostanziali termini, sentenze n. 270 e n. 315 del 2010, n. 221 del 2015, n. 253 del 2017.



qualsiasi tipo di informazione necessaria o utile al fine di accertare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano l'espulsione, posto che nel disporre l'analogha misura amministrativa di cui all'art. 13, comma 3, il questore può evidentemente avvalersi di informazioni a tutto campo sullo straniero nei cui confronti deve essere disposta l'espulsione» (v. in tali termini Corte costituzionale ordinanza n. 226 del 2004, in continuità argomentativa con l'interpretazione accolta nell'ordinanza n. 369 del 1999, e anticipando le correlative modifiche apportate all'art. 16, commi 5 e seguenti, decreto legislativo n. 286/1998 dal decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10). Orbene, i sopra evidenziati plurimi profili di «similitudine» - ancorati alla *ratio* sottesa all'art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998 (rappresenta dal diminuito interesse dello Stato a perseguire condotte delittuose poste in essere dallo straniero irregolare ormai espulso) - non possono non essere riferiti anche al principale presupposto processuale rappresentato (nei casi di straniero sottoposto a procedimento penale e già espulso) dal «non essere ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio», la cui sussistenza dovrebbe legittimare il giudice ad emettere una sentenza di sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale (anche) nei casi di avvenuta espulsione «giudiziale», ai sensi dell'art. 16, comma 5, decreto legislativo n. 286/1998, oggi irragionevolmente impedita dal tassativo tenore letterale della predetta disposizione normativa.

Resta da aggiungere che l'auspicato intervento «additivo» non si risolverebbe in un'inammissibile «invasione» degli spazi di discrezionalità riservati al legislatore (9), trattandosi nel caso di specie di soluzione connotata da «auto-referenzialità» applicativa, già ricavabile in termini certi ed inequivocabili dal dato normativo vigente e costituzionalmente «adeguata» (cfr. in tal senso Corte costituzionale sentenze n. 113 del 2020; n. 99/2019; n. 40 del 2019; n. 233 e n. 222 del 2018; n. 236 del 2016) (10) a porre rimedio al *deficit* di coerenza sistematica ricollegabile alla scelta (forse non volontaria), operata dal legislatore con la legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), di inserire il comma 3-*quater* dell'art. 13, decreto legislativo n. 286/1998, senza tuttavia estendere (neppure in occasione dei successivi interventi di riforma in materia) tale rilevante modifica normativa all'ipotesi di straniero, sottoposto a procedimento penale, destinatario di un provvedimento di espulsione ai sensi dell'art. 16, comma 5, dello stesso decreto legislativo; «omissione» che, a parere di questo giudice, nella parte in cui di fatto consente un trattamento differenziato di situazioni processuali sostanzialmente identiche, sconta un vizio di incompatibilità con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza tutelato dall'art. 3 della Costituzione. Né dal richiesto intervento additivo - nel senso della previsione (anche) nell'art. 16 della possibilità di emettere una sentenza di improcedibilità (temporanea e sottoposta a una sorta di «condizione risolutiva») in termini sovrapponibili a quanto espressamente previsto dall'art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/98 - deriverebbero vuoti di tutela o profili di tensione con il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale e con il diritto di difesa(11), in caso di reingresso illegale dello straniero espulso, ai sensi dell'art. 16, comma 5, decreto legislativo n. 286/1998, prima del decorso nel termine decennale dall'esecuzione dell'espulsione(12). Al riguardo, è sufficiente evidenziare che tale evenienza fattuale, da un lato, risulta disciplinata (quanto alle conseguenze di carattere «punitivo») dall'art. 13, comma 13-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 («Nel caso di espulsione disposta dal giudice, il trasgressore del divieto di reingresso è punito con la reclusione da uno a quattro anni...»)(13) e dal comma 8 del citato art. 16 («La pena è estinta alla scadenza del termine di dieci anni dall'esecuzione dell'espulsione di cui al comma 5, sempre che lo straniero non sia rientrato illegittimamente nel territorio dello Stato. In tale caso, lo stato di detenzione è ripristinato e riprende l'esecuzione della pena.»), dall'altro, sul piano prettamente processuale, renderebbe applicabile il regime previsto, in via generale, dall'art. 345 del codice di procedura penale, a norma del quale la sentenza di non luogo a procedere, anche se non più soggetta a impugnazione, non impedisce il nuovo esercizio dell'azione penale per il medesimo fatto e contro la

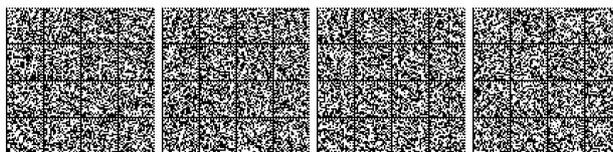
(9) in violazione dell'art. 28, legge n. 87/1953.

(10) In tale prospettiva, il giudice delle leggi - ridefinendo, in chiave evolutiva, la delimitazione degli spazi di ammissibilità dei propri interventi di tipo manipolativo/additivo - ha avuto modo di precisare che «l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore»; evenienza decisionale quest'ultima che, in particolare, ricorre nelle ipotesi in cui sussiste un «preciso punto di riferimento, già rinvenibile nel sistema legislativo, idoneo a eliminare il *vulnus* riscontrato, ancorché non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata».

(11) Sotto tale profilo, attinente all'astratta compromissione dell'aspettativa dell'imputato di un proscioglimento nel merito, va ribadito che «la declaratoria di improcedibilità per avvenuta espulsione è configurata dal legislatore come un "beneficio" per l'imputato, stante la rinuncia all'esercizio della potestà punitiva dello Stato (sub condizione del mancato illegale rientro) che ne consegue: e tale natura essa indubbiamente ha nella generalità dei casi, avuto riguardo al concreto apprezzamento dell'imputato, oltre che alle maggiori difficoltà che egli può incontrare nell'esercizio delle facoltà difensive, una volta allontanato dal territorio dello Stato» (in tali termini Corte costituzionale sentenza n. 143 del 2006 cit.)

(12) cfr. Sez. 1, n. 26873 del 18 giugno 2019; Sez. 1, n. 13130 del 13 marzo 2017.

(13) Sulla configurabilità del reato punito dall'art. 13, comma 13-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998: cfr., fra le tante, Sez. 1, n. 9921 del 12 marzo 2020 secondo cui in tema di espulsione dello straniero quale misura alternativa alla detenzione ai sensi dell'art. 16, commi 5 e 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora il predetto faccia rientro senza autorizzazione nel territorio dello Stato nei dieci anni dal giorno in cui il provvedimento del magistrato di sorveglianza ha ricevuto attuazione, si configura il delitto previsto dall'art. 13, comma 13-*bis*, di detto decreto, che non resta escluso in ragione del ripristino dell'esecuzione della pena, ma concorre con essa.



medesima persona, qualora sopravvenga la condizione di procedibilità originariamente mancante, nel caso di specie da individuarsi, appunto, nel reingresso illegittimo del soggetto espulso sul territorio nazionale (*cf.* in tal senso: Sez. 5, n. 4636 del 23 ottobre 2013); impregiudicato un eventuale intervento discrezionale sul punto da parte del legislatore, in ipotesi anch'esso parametrato sull'esplicito richiamo all'art. 345 del codice di procedura penale attualmente previsto nel comma 3-*quinquies* dell'art. 13, decreto legislativo n. 286/98 («Se lo straniero espulso rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dal comma 14 ovvero, se di durata superiore, prima del termine di prescrizione del reato più grave per il quale si era proceduto nei suoi confronti, si applica l'art. 345 del codice di procedura penale...»). In tale prospettiva, ad ulteriore supporto della rilevanza della presente questione di legittimità costituzionale, deve evidenziarsi che l'imputato A E, dichiarato assente già alla prima udienza del 16 maggio 2024, ad oggi non ha mai manifestato un concreto interesse a partecipare personalmente al presente processo, né ha mai avanzato richiesta di reingresso temporaneo in Italia ai sensi dell'art. 17, decreto legislativo n. 286/1998, accettando, così, di essere legittimamente rappresentato dal difensore di fiducia (nominato anche suo procuratore speciale). Inoltre, come già evidenziato in premessa, sulla base degli atti di indagine allegati a supporto della richiesta di rinvio a giudizio - tenuto conto della natura del reato contestato all'A (art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90) e dell'assenza di persone offese - non sussistono specifiche e inderogabili esigenze processuali legate all'accertamento di eventuali responsabilità di concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi; valutazione quest'ultima che - ancorché effettuata in questa fase processuale (e quindi necessariamente dopo l'avvenuta effettiva espulsione dell'A dal territorio nazionale) - di per sé soddisfa in concreto ed *ex post* anche l'esigenza sottesa all'acquisizione, da parte del questore, del preventivo *nulla osta* (espreso o tacito) dell'autorità giudiziaria, richiesta dall'art. 13, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 ai fini della legittima esecuzione dell'espulsione amministrativa (14), quale antecedente logico-giuridico per la pronuncia della tipologia di sentenza di sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale oggetto del presente incidente di costituzionalità (*cf.* in tal senso Corte costituzionale sentenza 270 del 2019 cit.).

6. In conclusione, per quanto sopra argomentato, al rilevante e non manifestamente infondato profilo di contrasto con l'art. 3 della Costituzione può porsi rimedio soltanto con una pronuncia di carattere additivo/integrativo del giudice delle leggi che dichiari l'illegittimità dell'art. 16, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998, nella parte in cui (diversamente da quanto previsto dall'art. 13, comma 3-*quater*, con riferimento all'analoga situazione processuale del soggetto nei cui confronti si stata eseguita l'espulsione amministrativa ai sensi dell'art. 13, comma 3) non prevede che nei confronti dello straniero sottoposto a procedimento penale, nei casi previsti dal comma 5, acquisita la prova dell'avvenuta esecuzione del decreto di espulsione e rilevata l'insussistenza di inderogabili esigenze processuali, se non è ancora stato emesso il decreto che dispone il giudizio, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevede che e nei confronti dello straniero sottoposto a procedimento penale, nei casi previsti dal comma 5, acquisita la prova dell'avvenuta esecuzione del decreto di espulsione e rilevata l'insussistenza di inderogabili esigenze processuali, se non è ancora stato emesso il decreto che dispone il giudizio, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere;

Sospende il processo e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, dando atto che della presente ordinanza è stata data lettura in udienza alle parti presenti, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23, comma 4, legge n. 87 del 1953 e 148, comma 5, codice di procedura penale.

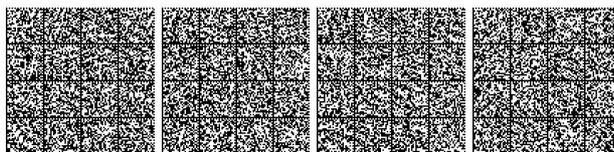
Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Pesaro, 30 ottobre 2024

Il Giudice: TETTO

24C00259

(14) v. Sez. 3, n. 7713 del 22 febbraio 2024 secondo cui l'improcedibilità processuale prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 286/1998 non opera se l'espulsione dello straniero che vi è sottoposto sia stata eseguita in difetto di nulla osta dell'autorità giudiziaria.



N. 217

Ordinanza del 23 ottobre 2024 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da Associazione Avvocati Per Niente Onlus e altri contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

Previdenza – Lavoro – Rapporto di lavoro a tempo indeterminato - Riconoscimento dell’esonero contributivo, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026, alle lavoratrici madri di tre o più figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato e, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, anche alle lavoratrici madri di due figli, con il medesimo rapporto di lavoro - Previsione che non riconosce l’esonero contributivo anche alle lavoratrici madri di tre o più figli (e, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, anche alle lavoratrici madri di due figli) con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato – Previsione che esclude l’esonero contributivo per i rapporti di lavoro domestico.

- Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, commi 180 e 181.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

SEZIONE LAVORO

In persona del Giudice Franco Caroleo, a scioglimento della riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 6446 del Ruolo Generale per l’anno 2024

TRA:

APN - Avvocati Per Niente ONLUS, in persona del legale rappresentante p.t., e ASGI - Associazione degli Studi Giuridici sull’immigrazione, Maria Nicolai, Caterina Cottatellucci, Federica Bernard ed Elena Belotti, con gli avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Mara Marzolla - parti attrici;

E

INPS, in persona del legale rappresentante p.t., con l’avv. Giulio Pecco - parte convenuta.

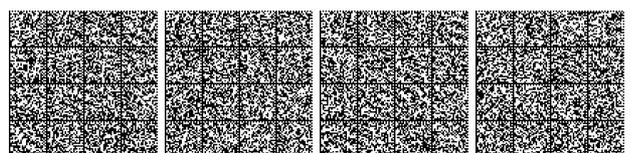
1. L’oggetto del ricorso.

Con ricorso *ex art.* 28, decreto legislativo n. 150/2011 le parti attrici hanno chiesto:

«Voglia il Tribunale, disattesa ogni contraria istanza in accoglimento delle domande delle signore Maria Nicolai, Caterina Cottatellucci, Federica Bernard, Elena Belotti:

a) accertare dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall’INPS consistente nell’aver omesso di applicare alle ricorrenti il medesimo esonero contributivo applicato, ai sensi dell’art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023, alle lavoratrici in identiche condizioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e pertanto nell’aver richiesto/ricevuto/trattenuto per contributi IVS una quota della retribuzione che non viene invece richiesta/ricevuta/trattenuta dalle lavoratrici con rapporto a tempo indeterminato. E, conseguentemente, adottare ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti; e pertanto, occorrendo nell’ambito del piano di rimozione di cui all’art. 28, decreto legislativo n. 150/2011;

b) ordinare all’INPS di restituire alle ricorrenti sopra indicate gli importi trattenuti sulle retribuzioni maturate da gennaio 2024 per il titolo di cui sopra e di comunicare ai datori di lavoro delle stesse che detti importi non devono essere versati neppure per le mensilità necessarie alla sentenza, fino a che sussistano le condizioni previste dall’art. 1, comma 180, legge n. 213/2023; in accoglimento delle domande proposte da ASGI aps e APN Onlus;



c) ove ritenuto necessario, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 181/2023 nella parte in cui limitano l'esonero contributivo ivi previsto alle sole lavoratrici madri con contratto a tempo indeterminato e escludendo in ogni caso le lavoratrici con contratto di lavoro domestico, per violazione degli articoli 3, 31, 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla clausola 4 dell'accordo allegato alla direttiva 1999/70, all'art. 24, direttiva 2004/38, all'art. 11, par. 1, lettera a), direttiva 2003/109, art. 12, par. 1, lettera a), direttiva 2011/98, all'art. 16, par. 1, direttiva 2021/1883, nonché all'art. 10 Convenzione OIL 143/75; e all'esito del giudizio di costituzionalità;

d) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS consistente nell'aver omesso di applicare a tutte le lavoratrici con contratto di lavoro a tempo determinato e alle lavoratrici domestiche il medesimo esonero contributivo previsto dall'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 e applicato alle lavoratrici in identiche condizioni soggettive con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e non domestico; e pertanto nell'aver richiesto/ricevuto/trattenuto da dette lavoratrici una quota per contributi IVS che non viene invece richiesta/ricevuta/trattenuta alle lavoratrici con rapporto lavoro a tempo indeterminato e non domestico. E conseguentemente, adottare ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti e, pertanto, occorrendo nell'ambito del piano di rimozione di cui all'art. 28, decreto legislativo n. 150/2011;

e) ordinare all'INPS:

di restituire a tutte le lavoratrici con rapporto di lavoro a tempo determinato e con rapporto di lavoro domestico che si trovino nelle condizioni soggettive di cui all'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 gli importi trattenuti per contributi IVS sulle retribuzioni maturate da gennaio 2024 per il titolo di cui sopra;

di modificare sul punto sopra indicato la circolare n. 27 del 31 gennaio 2024 e ogni altra circolare o messaggio pertinente, comunicando al pubblico sul proprio sito istituzionale e a mezzo apposita circolare che l'esenzione contributiva prevista dai predetti commi deve trovare applicazione anche per le lavoratrici con contratto a tempo determinato e con contratto di lavoro domestico che si trovino nelle condizioni soggettive previste da detti commi;

f) dato atto che statuizioni richieste *sub e)* attengono a obblighi di fare infungibili, condannare l'amministrazione convenuta a pagare alle associazioni ricorrenti, ai sensi dell'art. 614-bis del codice di procedura civile, euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento del predetto obbligo, a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla notifica della emananda sentenza;

g) disporre la pubblicazione dell'emananda sentenza sulla *home page* del sito istituzionale dell'amministrazione per minimo di giorni trenta e/o su uno o più quotidiani a tiratura nazionale che il Tribunale vorrà indicare.

h) condannare l'INPS a rifondere alle ricorrenti spese diritti del presente procedimento (ivi compreso il rimborso del contributo unificato) spese da distrarsi in favore dei procuratori che si dichiarano antistatari».

In particolare, le attrici hanno denunciato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS consistente nell'aver omesso di applicare alle lavoratrici attrici (tutte madri con due o tre figli e assunte con contratti a tempo determinato) e, in generale, a tutte le lavoratrici con contratto di lavoro a tempo determinato e alle lavoratrici domestiche l'esonero contributivo di cui ai commi 180 e 181, dell'art. 1, legge n. 213/2023.

Per questo, hanno chiesto l'accertamento dell'illegittimità di tale norma nella parte in cui esclude dall'esenzione contributiva le lavoratrici madri con contratto a termine e quelle con rapporto di lavoro domestico.

A parere della difesa attorea, la discriminazione si sostanzierebbe sotto le seguenti concorrenti prospettive:

a) per violazione dell'obbligo di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro tra lavoratrici a tempo determinato e lavoratrici a tempo indeterminato sancito dalla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE;

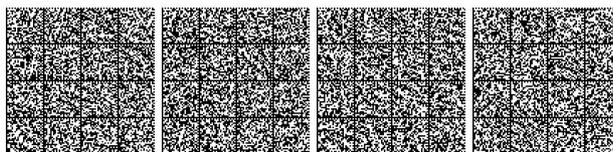
b) per una discriminazione indiretta in danno delle lavoratrici straniere (titolari di permessi di lavoro) che sono statisticamente presenti tra le lavoratrici a tempo determinato in percentuale notevolmente più alta delle lavoratrici di cittadinanza italiana;

c) perché, escludendo le lavoratrici domestiche, si avrebbe una ulteriore discriminazione indiretta in danno delle lavoratrici straniere (titolari di permessi di lavoro), che sono statisticamente presenti tra le lavoratrici di detto settore in percentuale notevolmente più alta rispetto alle lavoratrici della cittadinanza italiana;

d) perché, in ogni caso, vi sarebbe un contrasto con gli articoli 3 e 31 della Costituzione.

Su questa linea, l'illegittimità delle disposizioni censurate è stata fatta valere sotto due differenti profili:

1) quello della discriminazione individuale, in relazione alle attrici persone fisiche, in quanto «Costoro sono legittimate a contestare la predetta norma in quanto si trovano (a parità di ogni altra condizione, ivi compresi gli ditti sulla futura pensione) a percepire una retribuzione netta inferiore di almeno il 2% rispetto a quella percepita da una lavoratrice a tempo indeterminato» (*cf.*: pag. 7 del ricorso);



2) quello della discriminazione collettiva, «in quanto i requisiti che vengono dedotti come discriminatoti pongono indirettamente in una posizione di particolare svantaggio la collettività indeterminata delle lavoratrici madri straniere con almeno 2 figli (o 3 dal gennaio prossimo) che si trovano a percepire una retribuzione netta inferiore del 2,19% o del 3,19% (a seconda del livello retributivo⁵) rispetto a quella percepita da una lavoratrice a tempo indeterminato per il solo 2024; e inferiore del 9,19% per i l 2025 e 2026» (cfr. pag. 7 del ricorso).

In tal senso, le parti attrici hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023:

per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, poiché la norma contestata, nel prevedere un trattamento meno favorevole per le lavoratrici madri titolari di un rapporto di lavoro a tempo determinato o di un contratto di lavoro domestico rispetto alle lavoratrici madri con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, si porrebbe in contrasto con la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE, e, nell'implicare una discriminazione indiretta in ragione della nazionalità consistente nell'esclusione delle lavoratrici a tempo determinato e delle lavoratrici domestiche (essendo ambiti lavorativi occupati da una percentuale di lavoratrici straniere notevolmente più alta rispetto alle lavoratrici di cittadinanza italiana), si porrebbe in contrasto con le direttive dell'Unione europea nn. 2004/38, 2003/109, 2011/98, 2021/1883;

per violazione dell'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevolezza dell'esclusione dall'esonero contributivo delle lavoratrici madri con due figli titolari di un rapporto di lavoro a tempo determinato o di un contratto di lavoro domestico

per violazione dell'art. 31 della Costituzione, posto che, una volta che l'ordinamento abbia valutato come opportuno un determinato intervento a sostegno della famiglia e della maternità, non può irragionevolmente escludere famiglie e madri che si trovino nella medesima condizione personale e familiare oggetto di tutela.

2. Le difese dell'INPS.

L'INPS si è costituito in giudizio ed ha contestato le pretese avversarie, eccependo in via preliminare il difetto di legittimazione attiva delle associazioni attrici e l'inammissibilità del ricorso.

Con riferimento ai paventati dubbi di costituzionalità, a parere dell'INPS:

la norma oggetto di denuncia non crea alcuna disparità, non avendo peraltro né finalità sociale né finalità di incentivo alla maternità né finalità d'incentivo alla partecipazione femminile generica al lavoro;

essendo l'assenza di stabilità la caratteristica comune al lavoro a tempo determinato e al lavoro domestico, dovrebbe ritenersi che il legislatore abbia inteso incentivare la partecipazione femminile al lavoro, ma non genericamente a qualsiasi lavoro, bensì al lavoro stabile;

la misura prevista dichiaratamente non è eccezionale ed è collegata alla maternità, in quanto evento tipicamente femminile e che, tipicamente, costituisce una delle principali cause di discriminazione femminile sul lavoro;

la non eccezionalità della misura e il collegamento con la maternità sono volti a consolidare nelle donne e nei datori di lavoro l'affidamento sulla serietà della previsione e sulla sua non caducità.

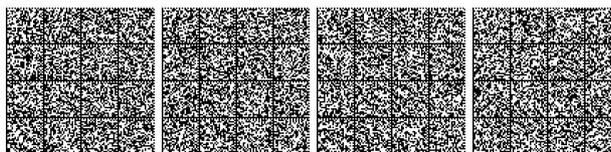
3. Sull'eccezione di difetto di legittimazione attiva.

Preliminarmente va disattesa l'eccezione, sollevata dall'INPS, in ordine al difetto di legittimazione attiva delle associazioni APN - Avvocati Per Niente ONLUS e ASGI - Associazione degli Studi Giuridici sull'immigrazione.

Ed invero, l'art. 4, comma 3, legge n. 67/2006 prevede che: «le associazioni e gli enti di cui al comma 1 sono altresì legittimati ad agire, in relazione ai comportamenti discriminatoti di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 2, quando questi assumano carattere collettivo».

Orbene, la controversia in esame, nella parte azionata dalle associazioni attrici, ha proprio ad oggetto una fattispecie volta all'accertamento di una discriminazione collettiva nei confronti di soggetti non direttamente e immediatamente individuabili (la generalità delle lavoratrici straniere) ed è stata promossa da associazioni iscritte nell'apposito elenco di cui all'art. 5, decreto legislativo n. 215/2003 (all. n. 11 al ricorso), tenuto peraltro conto delle loro previsioni statutarie (all. nn. 12-13 al ricorso) e delle finalità perseguite da esse.

Del resto, secondo ormai consolidato orientamento giurisprudenziale «nella materia della tutela contro le discriminazioni collettive, la legittimazione ad agire in capo ad un sonetto collettivo non rappresenta un'eccezione ma una regola funzionale all'esigenza di apprestare tutela, attraverso un rimedio di natura inibitoria, ad una serie indeterminata di soggetti per contrastare il rischio di una lesione avente natura diffusiva e che perciò deve essere, per quanto possibile, prevenuta o circoscritta nella propria portata offensiva (voci fazione prevista dal decreto legislativo n. 215 del 2003, art. 5 per la repressione di comportamenti discriminatori per ragioni di razza o di origine etnica; quella di cui al decreto legislativo n. 9 luglio 2003, n. 216, art. 4 recante l'attuazione della dir. 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; fazione di cui all'art. 4 per la repressione di comportamenti discriminatori



in danno di persone con disabilità, di cui alla legge 1° marzo 2006, n. 6, recante misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni; fazione per contrastare le discriminazioni per ragioni di sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, art. 55-*quinquies*, recante il codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma della legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 6); e) costituirebbe perciò una vistosa eccezione il mancato conferimento della legittimazione ad agire in capo ad un ente esponenziale in caso di discriminazione collettiva per il fattore nazionalità, non giustificabile, alla luce del fatto che esso risulta, come si è visto, fattore discriminatorio parimenti vietato in ogni campo della vita sociale (lavorativa ed *extra*-lavorativa) ai sensi dell'art. 43 TU immigrazione. 10. Anche la giurisprudenza della CGUE, ha già sostenuto (Corte di Giustizia CE, Sez. 2, 10 luglio 2008 - C-54/07) la rilevanza della discriminazione collettiva, sia pure alla luce della Direttiva 2000/43/CE (che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica); riconoscendo, da una parte, che l'esistenza di una discriminazione diretta «non presuppone un denunciante identificabile che asserisca di essere stato vittima di tale discriminazione» (e pertanto riconoscendo che essa potesse essere fatta valere in giudizio alla luce del diritto nazionale da una associazione collettiva), ed affermando, dall'altra, che allo scopo sia sufficiente considerare la potenzialità lesiva della condotta denunciata) (Cass. n. 28745/2019).

L'eccezione va comunque respinta.

4. Sull'eccezione di inammissibilità del ricorso.

Neppure sembra cogliere nel segno l'eccezione dell'INPS in relazione all'asserita inammissibilità del ricorso in quanto la contribuzione non rientrerebbe tra le materie per cui è azionabile il rimedio di cui all'art. 28 decreto legislativo n. 150/2011.

Ed invero, l'art. 44, decreto legislativo n. 286/1998, espressamente menzionato dall'art. 28, decreto legislativo n. 150/2011, attiene a qualsiasi comportamento discriminatorio adottato da un privato o da una pubblica amministrazione. Inoltre, l'art. 3, decreto legislativo n. 216/2003, anch'esso espressamente menzionato dall'art. 28, decreto legislativo n. 150/2011, prevede tra le aree di pertinenza anche «occupazione e condizioni di lavoro», in cui può farsi rientrare una misura come quella di causa che, pur riconoscendo un esonero contributivo, incide sulla retribuzione netta percepita.

Tanto basta a respingere anche questa eccezione.

5. La questione di legittimità costituzionale.

Avuto riguardo alle domande attoree, il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 per le ragioni che si espongono di seguito.

5.1. Con riferimento alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

L'art. 1, legge 30 dicembre 2023, n. 213, ai commi 180, 181 e 182 dispone:

«180. Fermo restando quanto previsto al comma 15, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026 alle lavoratrici madri di tre o più figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ad esclusione dei rapporti di lavoro domestico, è riconosciuto un esonero del 100 per cento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore fino al mese di compimento del diciottesimo anno di età de/figlio più piccolo, nel limite massimo annuo di 3.000 euro riparametrato su base mensile.

181. L'esonero di cui al comma 180 è riconosciuto, in via sperimentale, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024 anche alle lavoratrici madri di due figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ad esclusione dei rapporti di lavoro domestico, fino al mese del compimento del decimo anno di età de/figlio più piccolo.

182. Per gli esoneri di cui ai commi 180 e 181 resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche».

Con circolare n. 27 del 31 gennaio 2024 (all. n. 2 al ricorso) l'INPS ha fornito chiarimenti e adottato istruzioni operative in relazione alle citate disposizioni, confermando tra l'altro che le lavoratrici a tempo determinato e le lavoratrici domestiche sono escluse dal beneficio.

Quanto alla situazione delle lavoratrici attrici, è pacifico che:

Maria Nicolai, assunta con contratto a tempo determinato alle dipendenze di Azione Solidale soc. coop. e madre di tre figli, nel 2024 ha subito mensilmente una trattenuta del 9,19% della sua retribuzione a titolo di contributi INPS e, al contempo, una «restituzione» del 7% a titolo di «esonero contributi IVS», percependo mediamente una retribuzione inferiore di euro 21,00 rispetto a quella percepita, a parità di ogni altra condizione, da una lavoratrice a tempo indeterminato;

Caterina Cottatellucci, Federica Bernard ed Elena Belotti, tutte assunte con contratto a tempo determinato alle dipendenze del Ministero dell'Istruzione e madri di due figli, hanno subito mensilmente una trattenuta dell'8,8% su 118 della loro retribuzione a titolo di contributi INPS-*ex* INPDAP e, al contempo, la «restituzione» del 6% a titolo di «esonero contributi IVS», percependo così una retribuzione inferiore del 2,8% (quindi mediamente euro 46,99 per ciascuna) rispetto a quella percepita, a parità di ogni altra condizione, da una lavoratrice a tempo indeterminato.



Con il ricorso introduttivo del presente procedimento le parti attrici, tra le altre cose, hanno chiesto al Tribunale di ordinare all'INPS:

a) di restituire a tutte le lavoratrici con rapporto di lavoro a tempo determinato e con rapporto di lavoro domestico che si trovino nelle condizioni soggettive di cui all'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 gli importi tratti per contributi IVS sulle retribuzioni maturate da gennaio 2024;

b) di modificare la circolare n. 27 del 31 gennaio 2024 e ogni altra circolare o messaggio pertinente, nella parte in cui escludono l'applicazione dell'esonero contributivo per le lavoratrici con rapporto di lavoro a tempo determinato e con rapporto di lavoro domestico, comunicando al pubblico sul proprio sito istituzionale e a mezzo apposita circolare che l'esenzione contributiva deve trovare applicazione anche per le lavoratrici con contratto a tempo determinato e con contratto di lavoro domestico che si trovino nelle condizioni soggettive previste dall'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023.

Le domande così formulate appaiono quindi tese a impedire il ripetersi de futuro di discriminazioni che possano coinvolgere qualsiasi lavoratrice madre con rapporto di lavoro a tempo determinato o con rapporto di lavoro domestico, attraverso la rimozione delle disposizioni contenute nella circolare INPS n. 27 del 31 gennaio 2024, che sono sostanzialmente riprodotte della norma legislativa oggetto di censura.

Proprio in ragione di ciò, il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, tenuto conto che, in presenza di un contrasto con norme del diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta, non risulta percorribile la via della disapplicazione della norma interna.

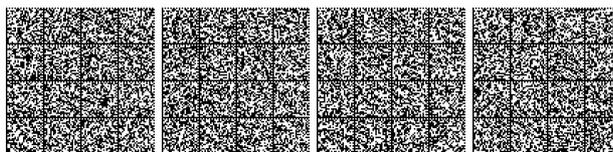
Infatti, come chiarito nella sentenza della Corte costituzionale n. 1512024, nell'ambito di un giudizio *ex art. 28* del decreto legislativo n. 150 del 2011 in cui si discute di norme legislative e regolamentari in contrasto (anche) con norme del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta: da un lato, il giudice ordinario può impartire un ordine di rimozione delle discriminazioni accertate a tutela del bene della vita delle parti attrici, dando piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea; dall'altro lato, però, se il giudice ordinario intende impedire il ripetersi *de futuro* di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere qualsiasi altro soggetto che si trovi nelle medesime condizioni, deve sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme legislative ritenute incompatibili con le norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

In tal senso, la Corte costituzionale ha affermato che, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riprodotta di norma legislativa, ordinarne la rimozione, con effetti che travalicano il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio, implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda (*cf.* Corte costituzionale n. 1512024: «In particolare, nell'ambito del giudizio *ex art. 28* del decreto legislativo n. 150 del 2011, la *primauté* è garantita dal giudice ordinario innanzitutto allorché è chiamato ad accertare l'esistenza dell'asserita discriminazione. È in questo momento del giudizio che egli, ove accerti che la condotta per cui è causa trova fondamento in atti normativi incompatibili con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, dà immediata applicazione a quest'ultima e ordina la cessazione della discriminazione.

Nel giudizio dinanzi al Tribunale di Udine, il giudice ha ritenuto, per l'appunto, che fosse discriminatoria e in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE l'impossibilità per i ricorrenti di avvalersi, per attestare l'impossibilità di immobili, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000. Conseguentemente, e correttamente, non ha applicato la normativa legislativa e regolamentare che prevede detta impossibilità e, in diretta applicazione della richiamata normativa europea, ha ordinato di valutare la domanda dei ricorrenti - volta a ottenere il contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa - «come se la documentazione attestante l'impossibilità di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari». È in questo momento del giudizio che il Tribunale di Udine, adottando il predetto ordine, ha a pieno garantito i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea.

L'impartito ordine di rimuovere l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016, che sostanzialmente riproduce l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, costituisce, invece, il piano di rimozione delle discriminazioni accertate che il Tribunale di Udine ha ritenuto di dover adottare. Una volta attribuito il bene della vita ai ricorrenti, dando piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ha inteso poi impedire il ripetersi di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere non tanto i ricorrenti, ma qualsiasi altro soggetto che si trovi nelle medesime condizioni.

In quest'ambito del giudizio non viene più in rilievo l'esigenza che il diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta trovi immediata applicazione (Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, in cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli), perché tale esigenza è stata, appunto, già pienamente soddisfatta. Qui viene in gioco, invece, una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche *pro futuro*, della discriminazione: il che peraltro, quando sia stata rilevata un'incompati-



bilità con il diritto dell'Unione europea, fa dell'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011 uno strumento che garantisce anche l'uniforme applicazione di tale diritto e che contribuisce alla «costruzione di tutele sempre più integrate» (sentenza n. 67 del 2022).

In quest'ottica, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta - necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione - non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia *erga omnes*, ma impedisce soltanto «che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (sentenza n. 170 del 1984). L'ordine di rimozione della norma regolamentare - che proietta i suoi effetti, per espressa scelta del legislatore compiuta con l'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011, oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio - richiede, allora, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Sono, dunque, tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne - e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali anche in relazione al diritto dell'Unione europea - quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci a richiedere che il giudice ordinario, se correttamente intenda ordinare la rimozione di una norma regolamentare al fine di evitare il riprodursi della discriminazione *de futuro*, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare, anche dopo che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

E lo stesso discorso non può che valere in una fattispecie, come quella di causa, afferente ad una circolare di un ente pubblico riproduttiva di norma legislativa (in contrasto con la normativa europea) e al comportamento dell'ente che si è conformato a tale norma.

Infatti, solo una pronuncia di illegittimità costituzionale consentirebbe di rimuovere la norma dall'ordinamento con immediata efficacia *erga omnes* ed evitare così il riprodursi della discriminazione *de futuro* (finalità, questa, evidentemente collegata alle pretese azionate nel presente giudizio).

5.2. Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

L'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 pone dubbi di legittimità costituzionale in due parti:

1) nella parte in cui non riconosce l'esonero contributivo anche alle lavoratrici madri di tre o più figli (e, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, anche alle lavoratrici madri di due figli) con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato;

2) nella parte in cui esclude l'esonero contributivo per i rapporti di lavoro domestico. Il Tribunale non ritiene che la questione di legittimità costituzionale sia manifestamente infondata con riguardo ad entrambe le parti.

Deve allora procedersi ad un esame distinto delle due parti della norma impugnata, si da evidenziare le disposizioni della Costituzione che si assumono violate.

5.2.1. In relazione al mancato riconoscimento dell'esonero contributivo alle lavoratrici madri a tempo determinato.

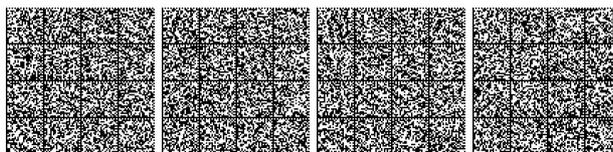
5.2.1.1. Violazione dell'art. 3 della Costituzione

Con riferimento alla parte della norma impugnata che limita l'esonero contributivo alle lavoratrici con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e non lo estende anche a quelle con rapporto di lavoro a tempo determinato, si ritiene che il parametro di riferimento debba essere individuato anzitutto nell'art. 3 della Costituzione, per l'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento.

Non sembra infatti potersi giustificare, alla stregua dell'art. 3 della Costituzione, che le lavoratrici madri a tempo determinato siano trattate in modo peggiore rispetto alle lavoratrici madri a tempo indeterminato, tenuto conto che si tratta di due categorie, sul piano contributivo, sostanzialmente omogenee.

Del resto, come rilevato in ricorso, il beneficio previsto dalla norma non ha alcuna incidenza sul regime legale di previdenza sociale (che rimane identico per le due tipologie di contratto qui considerate), ma incide esclusivamente sulla retribuzione netta percepita, a parità di ogni altra condizione, «sottraendo» alla sola lavoratrice a tempo determinato una quota della retribuzione stessa, che viene invece lasciata nella retribuzione della lavoratrice a tempo indeterminato.

Peraltro, il beneficio, diversamente da quello previsto dal comma 15 del medesimo art. 1 («In via eccezionale, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, per i rapporti di lavoro dipendente, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, è riconosciuto un esonero, senza effetti sul rateo di tredicesima, sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore di 6 punti percentuali, a condizione che



la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, al netto del rateo di tredicesima, opera per qualsiasi retribuzione (anche una retribuzione elevata gode dello sconto contributivo, se pure solo fino al limite di 3.000,00 euro).

Inoltre, non può dirsi (come pure confermato dall'INPS) che la finalità della norma sia quella di incentivo all'assunzione a tempo indeterminato, dacché il beneficio è riconosciuto anche alle lavoratrici a tempo indeterminato già assunte.

Né il carattere di stabilità dei contratti di lavoro a tempo indeterminato potrebbe valere ex se a giustificare la previsione in esame: al contrario, sembrerebbe più ragionevole attribuire il beneficio contributivo (con effetti diretti di natura retributiva) alle lavoratrici precarie, che hanno minori certezze lavorative e dispongono mediamente di retribuzioni più basse rispetto alle lavoratrici a tempo indeterminato.

5.2.1.2. Violazione dell'art. 31 della Costituzione

Neppure sembra manifestamente infondata la deduzione relativa alla paventata violazione dell'art. 31 della Costituzione, per come prospettato dalla difesa attorea.

Ed invero, la norma impugnata risulterebbe garantire alla maternità e alla famiglia numerosa di una donna, con contratto di lavoro a tempo indeterminato una protezione diversa (e migliore) rispetto a quelle di una donna con contratto di lavoro a tempo determinato.

L'irragionevolezza dell'esclusione dal beneficio delle lavoratrici madri a tempo determinato finisce quindi per incidere negativamente sul piano delle tutele della maternità e della famiglia, implicando così anche la violazione dell'art. 31 della Costituzione.

5.2.1.3. Violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione per contrasto con la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE

Oltre alla violazione degli articoli 3 e 31 della Costituzione, sembra poi venire in rilievo anche la violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Ed invero, la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE prevede che «Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive».

Detta clausola, dunque, sancisce il divieto, per quanto riguarda le condizioni di impiego, di trattare i lavoratori a tempo determinato in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato che si trovano in una situazione comparabile, per il solo fatto che essi lavorano a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive.

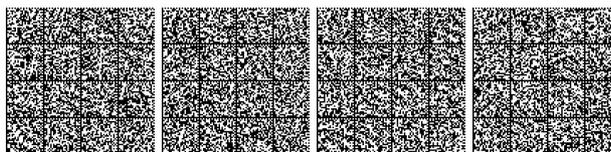
Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la direttiva 1999/70 e l'accordo quadro trovano applicazione nei confronti di tutti i lavoratori che forniscono prestazioni retribuite nell'ambito di un rapporto di impiego a tempo determinato che li vincola al loro datore di lavoro (cfr: CGUE ordinanza del 22 marzo 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, EU:C:2018:207, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

Per quanto riguarda la nozione di «condizioni di impiego» ai sensi della citata clausola 4, punto 1, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia risulta che il criterio decisivo per determinare se una misura rientri in tale nozione è proprio quello dell'impiego, vale a dire il rapporto di lavoro sussistente tra un lavoratore e il suo datore di lavoro (cfr: CGUE sentenza del 5 giugno 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punto 41 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 20 giugno 2019, Ustariz Aróstegui, C-72/18, EU:C:2019:516, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

La CGUE ha pertanto ritenuto che rientrino in detta nozione, tra l'altro, le indennità triennali per anzianità di servizio (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, punto 50, e ordinanza del 18 marzo 2011, Montoya Medina, C-273/10, non pubblicata, EU:C:2011:167, punto 32), le indennità sessennali per formazione continua (v., in tal senso, ordinanza del 9 febbraio 2012, Lorenzo Martinez, C-556/11, non pubblicata, EU:C:2012:67, punto 38), la partecipazione a un piano di valutazione professionale e l'incentivo economico che ne consegue in caso di valutazione positiva (ordinanza del 21 settembre 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, punto 36), nonché la partecipazione a una carriera professionale orizzontale che dà luogo a un'integrazione salariale (ordinanza del 22 marzo 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, non pubblicata, EU:C:2018:207, punto 47).

Peralto, «la clausola 4 dell'accordo quadro dev'essere intesa nel senso che esprime un principio di diritto sociale comunitario che non può essere interpretato in modo restrittivo (v. citata sentenza Del Cerro Alonso, punto 38).

Come hanno fatto valere sia l'Impact sia la Commissione, un'interpretazione della clausola 4 dell'accordo quadro che escludesse categoricamente dalla nozione di «condizioni di impiego» ai sensi di quest'ultima le condizioni finanziarie come quelle relative alle retribuzioni ed alle pensioni equivarrebbe a ridurre, in spregio dell'obiettivo assegnato alla suddetta clausola, l'ambito della protezione accordata ai lavoratori interessati contro le discriminazioni, introducendo una distinzione, fondata sulla natura delle condizioni di impiego, che i termini di tale clausola non suggeriscono affatto.



Del resto, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 161 delle sue conclusioni, un'interpretazione siffatta condurrebbe a privare di senso il riferimento, operato alla clausola 4, punto 2, dell'accordo quadro, al principio del *pro rata temporis*, la cui applicabilità è concepibile per definizione solo in presenza di prestazioni divisibili come quelle derivanti da condizioni di impiego finanziarie, connesse, ad esempio, alle retribuzioni ed alle pensioni» (cfr. CGUE sentenza *Impact* 15 aprile 2008 C-268/06).

Inoltre, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, il principio di non discriminazione, di cui la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro costituisce un'espressione specifica, richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia oggettivamente giustificato (cfr. CGUE sentenza del 5 giugno 2018, *Grupo Norte Facility*, C-574/16, EU:C:2018:390, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

In tal senso, al fine di valutare se le persone interessate esercitino un lavoro identico o simile nel senso dell'accordo quadro, occorre stabilire, conformemente alla clausola 3, punto 2, e alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, se, tenuto conto di un insieme di fattori, come la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego, si possa ritenere che tali persone si trovino in una situazione comparabile (cfr. CGUE sentenza del 5 giugno 2018, *Grupo Norte Facility*, C-574/16, EU:C:2018:390, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

Tanto evidenziato, occorre rilevare che, nel caso di specie, le lavoratrici attrici e i soggetti per cui le associazioni attrici invocano tutela, in quanto titolari di rapporti contrattuali a tempo determinato, rientrano certamente nella nozione di «lavoratore a tempo determinato».

Allo stesso modo, non pare potersi dubitare del fatto che l'esonero contributivo di cui ai commi 180 e 181 dell'art. 1 della legge n. 213/2023 sia riconosciuto proprio in ragione del rapporto di lavoro, cosicché la sua previsione deve essere considerata una «condizione di impiego», ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.

Del resto, come condivisibilmente evidenziato dalla difesa attorea, il beneficio previsto dalla norma non ha alcuna incidenza sul regime legale di previdenza sociale (che rimane identico per le due tipologie di contratto qui considerate), ma incide esclusivamente sulla retribuzione netta percepita, a parità di ogni altra condizione, «sottraendo» alla sola lavoratrice a tempo determinato una quota della retribuzione stessa, che viene invece lasciata nella retribuzione della lavoratrice a tempo indeterminato.

Lo sgravio contributivo è poi connesso alla sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente (a tempo indeterminato) e la sussistenza di tale rapporto di impiego costituisce la «condizione oggettiva» per l'accesso alla misura di miglior favore: in assenza di impiego, lo sgravio non è applicabile e, in costanza di impiego, risulta parametrato (entro certi limiti) alla retribuzione percepita dalle lavoratrici.

Sussistono dunque i caratteri richiesti dalla giurisprudenza europea al fine della qualificazione quale «condizioni di impiego» (cfr. CGUE sentenza 20 giugno 2019, n. C-72/18, *Aròstegui*).

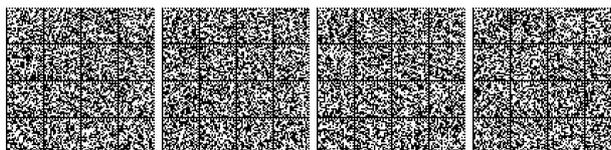
Quanto poi alla comparabilità tra lavoratrici assunte con contratti di lavoro a tempo determinato e lavoratrici assunte con contratti di lavoro a tempo indeterminato, la stessa non può che essere convalidata, tenuto conto che non vi sono fattori di diversità sul piano della natura del lavoro o delle condizioni impiego, esistendo invece una differenza di trattamento in quanto le lavoratrici a tempo determinato non beneficiano dell'esonero di causa.

Né, tantomeno, si rinvencono ragioni oggettive, ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, che giustificino questa differenza di trattamento.

Tali elementi potrebbero risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi contratti a tempo determinato e dalle caratteristiche inerenti alle medesime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro (cfr. CGUE sentenza del 20 giugno 2019, *Ustariz Aròstegui*, C-72/18, EU:C:2019:516, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

Tuttavia, nel caso in esame, si scorge esclusivamente il riferimento alla mera natura temporanea della prestazione delle lavoratrici con contratto a tempo determinato.

E tale riferimento non è conforme ai menzionati requisiti e non può costituire di per sé una ragione oggettiva, ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro: «Infatti, ammettere che la mera natura temporanea di un rapporto di lavoro basti a giustificare una differenza di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato priverebbe del loro contenuto gli scopi della direttiva n. 1999/70 e dell'accordo quadro ed equivarrebbe a perpetuare „ma situazione svantaggiosa per i lavoratori a tempo determinato» (CGUE sentenza dell'8 settembre 2011, *Rosado Santana*, C-177/10, EU:C:2011:557, punto 74 e giurisprudenza ivi citata; confermata successivamente da sentenza del 20 giugno 2019, *Ustariz Aròstegui*, C-72/18, EU:C:2019:516).



È allora evidente che l'aver riferito l'esonero contributivo solamente alla durata del rapporto contrattuale non consente di escludere da un'identica applicazione di esso quelle lavoratrici a tempo determinato il cui lavoro, secondo l'ordinamento, abbia analoga taratura.

L'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023, nella parte in cui non riconosce l'esonero contributivo anche alle lavoratrici madri di tre o più figli (e, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, anche alle lavoratrici madri di due figli) con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato, sembra dunque porsi in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE, così da comportare una violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

5.2.1.4. Violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione per contrasto con il principio di parità di trattamento del cittadino straniero nelle condizioni di lavoro (discriminazione indiretta)

La violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione sembra ravvisabile anche in relazione ad un altro parametro di matrice europea.

Ed invero, l'ordinamento europeo riconosce da tempo il principio di parità di trattamento del cittadino straniero nelle condizioni di lavoro.

Ciò emerge:

dall'art. 24 direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 per i cittadini dell'Unione europea («1. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato»);

dall'art. 11, lettera a), direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 per i cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo («1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzioni»);

dall'art. 12, lettera a), direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 per i titolari di permesso unico lavoro («1. I lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: a) le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento nonché la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro»);

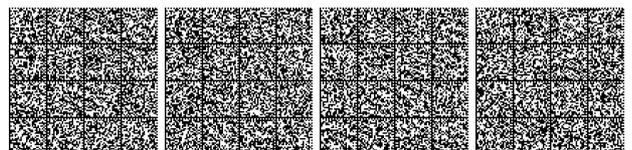
dall'art. 16, lettera a), direttiva 2021/1883/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 per i titolari di Carta blu UE («1. I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu UE per quanto concerne: a) le condizioni di impiego, compresa l'età minima di ammissione al lavoro, e le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento, l'orario di lavoro, le ferie e i giorni festivi, nonché le prescrizioni relative alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro»).

Con particolare riferimento alla direttiva 2011/98/UE, vale la pena ricordare quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 54/2022: «Nel sistema delineato dalla direttiva 2011/98/UE, il diritto alla parità di trattamento rappresenta la regola generale, cui gli Stati membri possono apportare deroghe solo entro limiti rigorosi. All'interpretazione restrittiva delle possibili deroghe fa riscontro la necessità che gli Stati membri manifestino in modo inequivocabile la volontà di limitare l'applicazione della parità di trattamento (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 25 novembre 2020, nella causa C-302/19, Istituto nazionale della previdenza sociale, punto 27, e 21 giugno 2017, nella causa C449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva, punto 29).

L'onere di dichiarazione espressa di eventuali deroghe, nel corso dell'attività di trasposizione, emerge dal sistema normativo, considerato nel suo insieme e nelle finalità che lo ispirano. Esso si correla non soltanto alla salvaguardia dell'effetto utile della direttiva, ma anche a una fruttuosa e trasparente fase di recepimento, che lo stesso legislatore dell'Unione europea vuole contraddistinta dall'impegno degli Stati membri a una costante interlocuzione con la Commissione e alla «modifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti intesi a chiarire il rapporto tra gli elementi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento» (considerando n. 32 della direttiva 2011/98/UE).

La Corte di giustizia dell'Unione europea, nella più volte richiamata sentenza del 2 settembre 2021, ha ricordato che la Repubblica italiana non si è avvalsa in alcun modo della facoltà di limitare la parità di trattamento (punto 64)».

Quanto alla vicenda oggetto del presente giudizio, è indiscusso che l'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 non comporti una discriminazione diretta fondata sulla nazionalità, dal momento che si applica indistintamente alle lavoratrici di nazionalità italiana e alle lavoratrici di nazionalità straniera con contratti a tempo determinato.



Ciò che invece occorre approfondire in questa sede è se, come sostenuto dalla difesa attorea, la disposizione legislativa comporti una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità: ossia se la disposizione, apparentemente neutra, possa porre in una situazione di particolare svantaggio le persone di nazionalità straniera rispetto alle persone di nazionalità italiana, a meno che detta disposizione sia oggettivamente giustificata da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Sul punto, nella sentenza 24 febbraio 2022, causa C-389/20, la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Sezione Terza), decidendo su un caso di discriminazione indiretta fondata sul sesso, ha affermato che l'esistenza del particolare svantaggio per le persone asseritamente discriminate «potrebbe essere dimostrata, segnatamente, se fosse provato che detta disposizione, detto criterio o detta prassi colpiscono negativamente in proporzione significativamente maggiore le persone di un determinato sesso rispetto a quelle dell'altro sesso. Spetta al giudice nazionale verificare se ciò avvenga nel procedimento principale (v., in tal senso, sentenze dell'8 maggio 2019, Villar Láiz C-161/18, EU:C:2019:382, punto 38, e del 21 gennaio 2021, INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, punto 25).

42. Nell'ipotesi in cui il giudice nazionale disponga di dati statistici, la Corte ha affermato che quest'ultimo deve, da un lato, prendere in considerazione l'insieme dei lavoratori assoggettati alla normativa nazionale da cui ha origine la disparità di trattamento e, dall'altro, comparare le proporzioni rispettive dei lavoratori che sono e che non sono colpiti dall'asserita disparità di trattamento nell'ambito della mano d'opera femminile rientrante nel campo di applicazione di tale normativa e le medesime proporzioni nell'ambito della mano d'opera maschile ivi rientrante [v., in tal senso, sentenze del 24 settembre 2020, YS (Pensioni aziendali del personale dirigente), C-223/19, EU:C:2020:753, punto 52 e giurisprudenza ivi citata, e del 21 gennaio 2021, INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, punto 26].

43. A tal proposito, spetta al giudice nazionale valutare in qual misura i dati statistici prodotti dinanzi ad esso siano affidabili e se possano essere presi in considerazione, vale a dire se, in particolare, non riflettano fenomeni puramente fortuiti o congiunturali e se siano sufficientemente significativi [sentenze del 24 settembre 2020, YS (Pensioni aziendali del personale dirigente), C-223/19, EU:C:2020:753, punto 51 e giurisprudenza ivi citata, e del 21 gennaio 2021, INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, punto 27]» (si veda sulla stessa linea CGUE - Prima Sezione, 29 luglio 2024, cause riunite C-184/22 e C-185/22, secondo cui: «... la valutazione dei fatti che consentono di presumere l'esistenza di una discriminazione indiretta è una questione di competenza dell'organo giurisdizionale nazionale, secondo il diritto o la prassi nazionale, che possono prevedere, in particolare, che la discriminazione indiretta sia accertata con qualsiasi mezzo, compresa l'evidenza statistica (sentenza del 3 ottobre 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, punto 46 e giurisprudenza citata).

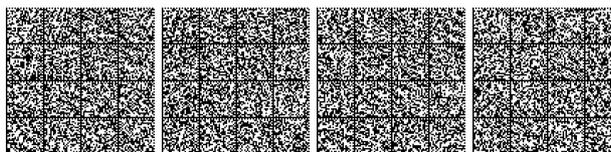
59. Per quanto riguarda i dati statistici, occorre ricordare, anzitutto, che spetta al giudice nazionale valutare in quale misura tali dati prodotti dinanzi ad esso, che caratterizzano la situazione della mano d'opera, siano validi e se possano essere presi in considerazione, vale a dire se, in particolare, non riflettano fenomeni puramente fortuiti o congiunturali e se, in generale, appaiano significativi (sentenza del 3 ottobre 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, punto 48 e giurisprudenza citata).

60. Poi, qualora il giudice nazionale disponga di tali dati, secondo costante giurisprudenza, da un lato, esso è tenuto a prendere in considerazione l'insieme dei lavoratori assoggettati alla normativa nazionale da cui ha origine la disparità di trattamento e, dall'altro, il miglior metodo di comparazione consiste nel comparare le proporzioni rispettive dei lavoratori che sono e che non sono colpiti dalla norma in questione nell'ambito della mano d'opera maschile e le medesime proporzioni nell'ambito della mano d'opera femminile (sentenze del 6 dicembre 2007, Voß, C-300/06, EU:C:2007:757, punto 41 e giurisprudenza citata, nonché del 3 ottobre 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, punto 47 e giurisprudenza citata) ...

64. In tale contesto, i dati statistici costituiscono solo un elemento tra gli altri al quale tale giudice può ricorrere e al quale la Corte fa riferimento, quando esistono, al fine di accertare l'esistenza di una discriminazione indiretta nell'ambito dell'attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne. Pertanto, secondo costante giurisprudenza della Corte, l'esistenza di un siffatto particolare svantaggio può essere dimostrata, in particolare, se fosse provato che una normativa nazionale colpisce negativamente in proporzione significativamente maggiore le persone di un determinato sesso rispetto a quelle dell'altro sesso (sentenza del 5 maggio 2022, BVAEB, C-405/20, EU:C:2022:347, punto 49 e giurisprudenza citata)»).

In questo modo, la Corte di Giustizia ha invitato a tenere in considerazione i dati statistici (ove ritenuti affidabili) al fine di verificare se la proporzione dei lavoratori di sesso femminile colpiti dalla disparità di trattamento derivante dalla disposizione nazionale censurata sia significativamente più elevata di quella degli altri lavoratori di sesso maschile.

La Corte ha così inteso valorizzare il dato statistico per accertare se la categoria di lavoratori che si assume discriminata sia proporzionalmente più colpita dalla disparità di trattamento rispetto all'altra categoria di lavoratori che, seppur incisa anch'essa dalla disposizione, ne subisce una ricaduta statisticamente meno rilevante.



Orbene, facendo applicazione dei criteri indicati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, si deve rilevare che le parti attrici hanno fornito dati statistici che risultano piuttosto affidabili e sufficientemente significativi, non apparendo incentrati su fenomeni puramente fortuiti o congiunturali.

In particolare:

dal «Rapporto annuale 2024 - La situazione del paese» al cap. 2 «I cambiamenti del lavoro» (<https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2024-la-situazione-del-paese-2/>) risulta che i contratti a termine incidono molto di più sulle donne (17,7% delle occupate sono a termine contro il 14,8% dei maschi); inoltre la recente dinamica di riduzione dei contratti a termine è «concentrata nella sola componente maschile dell'occupazione, mentre in quella femminile si registra una leggera crescita che ha riportato l'occupazione a termine delle donne ai livelli pre-pandemia» (cfr. pag. 72);

secondo il Dossier statistico immigrazione - IDOS 2023 (all. n. 9 al ricorso), nel 2022 la percentuale di stranieri con contratto a termine rispetto alla totalità dei lavoratori stranieri era del 22,5%, contro una percentuale nazionale del 12,6%; quest'ultima percentuale riguarda sia italiani che stranieri ed è dunque influenzata anche dal 22,5% degli stranieri;

dal XIII Rapporto Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia del 2023 pubblicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/xiii-rapporto-mdl-stranieri-2023>) risulta una percentuale nazionale di rapporti a termine e stagionali superiore a quella sopra indicata (26,8%), ma una percentuale riferita ai cittadini extra UE del 36% (31,1% a termine e 4,9% stagionali) (cfr. pag. 76 e ss.); in questo quadro, i lavoratori extra UE sono sovrappresentati tra i lavoratori stagionali (13,8% del totale) e a tempo determinato (14,7% del totale dei lavoratori a termine) laddove invece la percentuale di lavoratori extra UE rispetto al totale dei lavoratori è del 10,8% (cfr. pag. 76);

secondo il rapporto Eurostat pubblicato in data 8 marzo 2022 (<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/edn-20220308-2>), nel 2020 in Europa la quota più alta di lavoratrici a tempo determinato si presentava tra le donne nate fuori dai territori extra-UE (21 %), rispetto alle donne nate in uno stato europeo diverso da quello in cui lavorano (14%) e le donne nate nello stesso stato europeo in cui lavorano (13%) («*The highest share of temporary employees was also among women born outside the EU (21%), compared with women born elsewhere in the EU (14%) and native-born women (13%)*»);

il rapporto Eurostat pubblicato in data 26 maggio 2021 (<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210526-1>) reca un grafico (all. n. 10 al ricorso) che fornisce i seguenti dati sul lavoro femminile: il 20,6% delle donne straniere extra-UE (*Non-EU born persons*) è occupato in lavori a termine (*temporary works*), contro il 14% tra le donne nate in uno stato europeo diverso da quello in cui lavorano (*Persons born in another EU Member State*) e il 12,8% delle donne nate nello stesso stato europeo in cui lavorano (*Native-born persons*).

Sulla base di questi dati statistici, si può allora desumere che, tra le lavoratrici a tempo determinato, la percentuale delle lavoratrici straniere è maggiore rispetto alla percentuale delle lavoratrici italiane.

In tal senso, la proporzione delle lavoratrici a tempo determinato straniere colpite dalla disparità di trattamento derivante dall'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 di cui trattasi si rivela più elevata di quella delle lavoratrici a tempo determinato italiane.

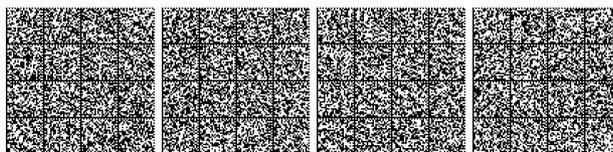
Ne consegue che la norma impugnata pone in una situazione di particolare svantaggio le lavoratrici a tempo determinato straniere rispetto alle lavoratrici a tempo determinato italiane.

Peraltro, non si rinvergono elementi tali da far ritenere che la disposizione in questione sia giustificata da fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità.

Al riguardo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea nella citata sentenza del 24 febbraio 2022, causa C-389/20, ha chiarito che può ravvisarsi una giustificazione se la disposizione «risponde a un obiettivo legittimo di politica sociale, è idonea a conseguire detto obiettivo ed è necessaria a tal fine, fermo restando che essa può essere considerata idonea a garantire l'obiettivo invocato solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo e se è attuata in maniera coerente e sistematica (v., in tal senso, sentenze del 20 ottobre 2011, Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, punti 70 e 71 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 21 gennaio 2021, INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, punti 31 e 32 e giurisprudenza ivi citata)».

Tuttavia, come già si è rilevato relativamente alla violazione dell'art. 3 Cost., non sembra che vi siano effettive ragioni (nemmeno di politica sociale) che sorreggano l'esclusione delle lavoratrici madri a tempo determinato dall'esonero contributivo in controversia.

Del resto, come pure precisato dalla giurisprudenza europea, neppure sarebbe sufficiente che la norma risponda a obiettivi legittimi di politica sociale, dovendo pure sussistere l'idoneità della norma nazionale a realizzare tali obiettivi e, in particolare, se venga attuata in maniera coerente e sistematica, occorrendo dimostrare che la categoria di lavoratori che essa esclude dalla tutela si distingue in modo pertinente da altre categorie di lavoratori che non ne sono escluse (cfr. CGUE sentenza del 24 febbraio 2022, causa C-389/20, par. 62).



Ancora, nell'ipotesi in cui si dovesse constatare che la disposizione nazionale risponde a obiettivi legittimi di politica sociale e che essa è idonea a realizzare tali obiettivi, dovrebbe verificarsi se tale disposizione non ecceda quanto necessario alla realizzazione di detti obiettivi (*cf.* CGUE sentenza del 24 febbraio 2022, causa C-389/20, par. 68).

Nel presente giudizio, però, questi due ultimi profili non sono indagabili, a fronte del riscontro negativo circa la sussistenza di obiettivi atti a giustificare la discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità che la norma impugnata comporta.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, l'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023, nella parte in cui non riconosce l'esonero contributivo alle lavoratrici madri a tempo determinato, sembra porsi in contrasto con il principio di parità di trattamento del cittadino straniero nelle condizioni di lavoro (crystalizzato nelle citate direttive 2004/38/CE, 2003/109/CE, 2011/98/UE, 2021/1883/UE), così da configurare un'altra violazione dell'art. 117, co. 1, Cost.

5.2.2. In relazione al mancato riconoscimento dell'esonero contributivo alle lavoratrici madri con rapporti di lavoro domestico.

5.2.2.1. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Con riferimento alla parte della norma censurata che esclude dall'esonero contributivo le lavoratrici madri con rapporti di lavoro domestico, sembra ravvisarsi una violazione dell'art. 3 della Costituzione per motivi simili a quelli già rappresentati per la prima parte della norma impugnata.

Non pare infatti giustificabile, alla stregua dell'art. 3 Cost., che le lavoratrici madri con rapporti di lavoro domestico siano trattate in modo deteriore rispetto a tutte le altre lavoratrici madri a tempo indeterminato.

Come già si è detto, il beneficio previsto dalla nonna impugnata opera per qualsiasi retribuzione.

Parimenti, non sembra potersi ammettere che il carattere di stabilità dei contratti di lavoro a tempo indeterminato diversi da quello domestico possa valere *ex se* a giustificare le previsioni in esame: al contrario, sembrerebbe più ragionevole attribuire il beneficio contributivo (con effetti diretti di natura retributiva) alle lavoratrici domestiche, che hanno minori certezze lavorative (tenuto conto, tra le altre cose, del regime di recesso *ad nutum*) e dispongono mediamente di retribuzioni più basse rispetto alle lavoratrici a tempo indeterminato.

5.2.2.2. Violazione dell'art. 31 della Costituzione.

Anche per quanto concerne la paventata violazione dell'art. 31 Cost., possono riprendersi le considerazioni già svolte per la prima parte della norma impugnata.

Ed invero, l'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 risulterebbe garantire alla maternità e alla famiglia numerosa di una donna con contratto di lavoro a tempo indeterminato una protezione diversa (e migliore) rispetto a quelle di una donna con contratto di lavoro domestico, senza che ciò trovi ragione sul piano delle tutele della maternità e della famiglia.

5.2.2.3. Violazione dell'art. 117, co. 1, della Costituzione.

Infine, oltre alla violazione degli articoli 3 e 31 Cost., pare prospettabile anche una violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Al riguardo, si deve ribadire quanto già detto (nel precedente par. 5.2.1.4.) in relazione al principio di parità di trattamento del cittadino straniero nelle condizioni di lavoro, per come riconosciuto dall'ordinamento europeo (*cf.* articoli 24 direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, 11, lettera *a*), direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, 12, lettera *a*), direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, 16, lettera *a*), direttiva 2021/1883/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021).

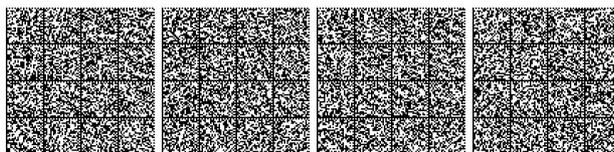
Come già evidenziato in relazione alla prima parte della norma impugnata, è indiscusso che l'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 non comporti una discriminazione diretta fondata sulla nazionalità, dal momento che si applica indistintamente alle lavoratrici di nazionalità italiana e alle lavoratrici di nazionalità straniera con rapporti di lavoro domestico.

Occorre però verificare se la norma possa porre in una situazione di particolare svantaggio le persone di nazionalità straniera rispetto alle persone di nazionalità italiana (discriminazione indiretta), a meno che detta disposizione sia oggettivamente giustificata da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Orbene, facendo applicazione dei criteri indicati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza 24 febbraio 2022, causa C-389/20, si deve rilevare che le parti attrici hanno fornito dati statistici che risultano piuttosto affidabili e sufficientemente significativi, non apparendo incentrati su fenomeni puramente fortuiti o congiunturali.

In particolare:

dal XIII Rapporto Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia del 2023 pubblicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/xiii-rapporto-mdl-stranieri-2023>), i cui dati derivano dagli archivi delle comunicazioni obbligatorie e dei versamenti contributivi effettuati dai datori di lavoro, risulta che «Nel 2022 poco più della metà dei lavoratori domestici è costituita da extracomunitari: se ne osservano



449.636 su un totale di 894.299 (50,28%). Tale percentuale è in aumento rispetto a quelle del 2020 e del 2021, in cui rispettivamente si riscontra il 48,69% e il 50,03% dei lavoratori extracomunitari sul totale. In questa categoria di lavoratori nel 2022 si conforma, come già visto nel biennio precedente, la netta prevalenza delle donne (86,4%)» (cfr. pag. 79);

secondo il rapporto DOMINA 2022 (<https://www.osservatoriolavorodomico.it/rapporto-annuale-lavoro-domestico-2022>), nell'anno 2021, tra i lavoratori domestici contribuenti all'INPS, le donne straniere rappresentavano il 57,5% (le altre percentuali erano così distribuite: donne italiane 27,4%; uomini stranieri 12,4%; uomini italiani 2,6%);

secondo il rapporto IDOS «Le migrazioni femminili in Italia» (<https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3730>), nel 2021, l'87% delle lavoratrici straniere erano occupate nel settore dei servizi e, di queste, il 50% era occupato nei soli settori del lavoro domestico, di cura e di pulizia (cfr. grafico a pag. 9).

Sulla base di questi dati statistici, si può allora desumere che, tra le lavoratrici domestiche, la percentuale delle lavoratrici straniere è considerevolmente maggiore rispetto alla percentuale delle lavoratrici italiane (secondo il rapporto DOMINA 2022, le lavoratrici domestiche straniere contribuenti all'INPS nel 2021 erano, addirittura, più del doppio di quelle italiane).

In tal senso, la proporzione delle lavoratrici domestiche straniere colpite dalla disparità di trattamento derivante dall'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023 di cui trattasi si rivela significativamente più elevata di quella delle lavoratrici domestiche italiane.

Ne consegue che la norma impugnata pone in una situazione di particolare svantaggio le lavoratrici domestiche straniere rispetto alle lavoratrici domestiche italiane.

Pertanto, non si rinvengono elementi tali da far ritenere che la disposizione in questione sia giustificata da fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità.

Infatti, come già si è rilevato in relazione alla violazione dell'art. 3 Cost., non sembra che vi siano effettive ragioni (nemmeno di politica sociale) che sorreggano l'esclusione delle lavoratrici madri con rapporti di lavoro domestico dall'esonero contributivo in controversia.

Il riscontro negativo della sussistenza di obiettivi atti a giustificare la discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità che la norma impugnata esonera il Tribunale dalle ulteriori verifiche (sull'idoneità e la necessità circa il conseguimento degli obiettivi di politica sociale) menzionate dalla CGUE nella richiamata sentenza 24 febbraio 2022, causa C-389/20.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, l'art. 1, commi 180 e 181, legge n. 213/2023, nella parte in cui esclude l'esonero contributivo per i rapporti di lavoro domestico, sembra porsi in contrasto con il principio di parità di trattamento del cittadino straniero nelle condizioni di lavoro (crystalizzato nelle citate direttive 2004/38/CE, 2003/109/CE, 2011/98/UE, 2021/1883/UE), così da configurare una violazione dell'art. 117, co. 1, Cost.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 3, 31 e 117, comma 1, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213/2023 nella parte in cui non riconosce l'esonero contributivo anche alle lavoratrici madri di tre o più figli (e, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, anche alle lavoratrici madri di due figli) con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato e nella parte in cui esclude l'esonero contributivo per i rapporti di lavoro domestico;

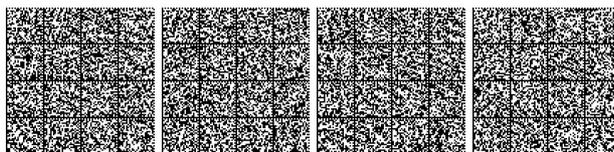
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il presente giudizio;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 23 ottobre 2024

Il giudice: CAROLEO



N. 228

*Ordinanza del 5 novembre 2024 del Tribunale di Roma sui ricorsi riuniti
proposti da Presidenza del Consiglio dei ministri e altri*

Industria - Procedimento penale – Misure cautelari - Sequestro preventivo – Appello – Competenza - Provvedimento con cui il giudice abbia escluso, revocato o negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività degli stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale oppure degli impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva sottoposti a sequestro preventivo, nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale – Previsione che sull'appello avverso tale provvedimento decide, in composizione collegiale, il Tribunale di Roma anziché il tribunale del capoluogo della provincia in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento oggetto di gravame, così come ordinariamente stabilito dall'art. 322-bis, comma 1-bis, cod. proc. pen.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 104-bis, comma 1-bis.2, introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE UNDICESIMA PENALE - SEZIONE SPECIALE RIESAME

In composizione collegiale, in persona dei magistrati:

dott.ssa Agrimi Maria - Presidente;

dott.ssa Giuseppina Guglielmi - giudice;

dott.ssa Lucia Paoloni - giudice;

riunito in Camera di consiglio, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 17 ottobre 2024, ha pronunciato la seguente ordinanza nei procedimenti riuniti, in epigrafe indicati, aventi ad oggetto gli atti di appello proposti ex articoli 322-bis del codice di procedura penale e 104-bis, comma 1-bis.2 disp. att. c.p.p. dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero delle imprese del made in Italy e dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nonché dalle società Isab S.r.l., Versalis S.p.a., Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. e Sasol Italy S.p.a.;

Avverso il decreto emesso il 31 luglio 2024 dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Siracusa nel proc. n. 975/2019 RGNR Siracusa.

OSSERVA

Dagli atti del procedimento penale nel quale inserisce il presente gravame cautelare, procedimento sinora dipanatosi integralmente nell'ambito degli uffici giudiziari di Siracusa, emerge quanto segue.

Il 12 maggio 2022 il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Siracusa ha disposto, oltre a misure cautelari personali, il sequestro preventivo dell'impianto di depurazione consortile gestito da IAS S.p.a. e delle quote di tale società, nell'ambito di procedimento penale iscritto a carico, tra gli altri, di figure apicali di IAS S.p.a., Isab S.r.l., Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. e Versalis S.p.a. e relativo a plurime ipotesi di reato, tra cui il delitto di disastro ambientale aggravato previsto dall'art. 452-*quater* del codice penale e gli illeciti amministrativi di cui al decreto legislativo n. 231/2001. I provvedimenti cautelari personali e reali sono stati confermati in sede di impugnazione.



Il 16 novembre 2022 il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Siracusa ha disposto un incidente probatorio, tuttora in corso, onde accertare, tra l'altro, le capacità di depurazione dell'impianto gestito da IAS S.p.a. e la conformità delle modalità di trattamento dei reflui alla normativa vigente e alle BAT applicabili; la quantità di sostanze inquinanti immesse dal depuratore nelle matrici aria e acqua; la sussistenza di una compromissione o di un deterioramento significativo e misurabile di tali matrici, o di un'offesa alla pubblica incolumità; le condotte che avrebbero potuto o dovuto essere adottate, nel periodo oggetto dell'accertamento penale, per limitare l'emissione di sostanze inquinanti; le condotte attuabili per «ridurre al minimo sostenibile, anche proseguendo le attività produttive, l'impatto inquinante derivante dai reflui immessi nel depuratore».

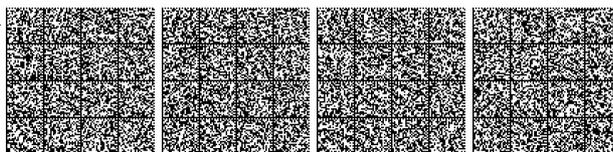
È stato quindi emanato il decreto-legge 5 dicembre 2022, n. 187 (Misure urgenti a tutela dell'interesse nazionale nei settori produttivi strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 1° febbraio 2023, n. 10, il quale, «[i]n considerazione del carattere emergenziale assunto dalla crisi energetica», ha prescritto alle «imprese che gestiscono a qualunque titolo impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nel settore della raffinazione di idrocarburi» di garantire «la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti, astenendosi da comportamenti che possono mettere a rischio la continuità produttiva e recare pregiudizio all'interesse nazionale» (art. 1, comma 1).

È poi intervenuto il 5 gennaio 2023 il decreto-legge n. 2/2023, come convertito, il cui art. 6 ha introdotto nell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. i commi 1-*bis*.1 e 1-*bis*.2, che prevedono:

«1-*bis*.1. Quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario nominato ai sensi del comma 1. In caso di imprese che dopo il verificarsi dei reati che danno luogo all'applicazione del provvedimento di sequestro sono state ammesse all'amministrazione straordinaria, anche in via temporanea ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 5 dicembre 2022, n. 187, la prosecuzione dell'attività è affidata al commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria. Ove necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, (il giudice detta le prescrizioni) necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità. Le disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione. Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi. In ogni caso (i provvedimenti emessi dal giudice ai sensi dei periodi precedenti, anche se negativi, sono trasmessi), entro il termine di quarantotto ore, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

1-*bis*.2. Nei casi disciplinati dal comma 1-*bis*.1, il provvedimento con cui il giudice abbia escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione, o negato la stessa in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, può essere oggetto di impugnazione ai sensi dell'art. 322-*bis* del codice, anche a parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del made in Italy o del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Sull'appello avverso il provvedimento di cui al primo periodo decide, in composizione collegiale, il Tribunale di Roma».

Il 3 febbraio 2023 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il Governo, nel dichiarare di interesse strategico nazionale gli stabilimenti della società Isab S.r.l. (art. 1), ha riconosciuto l'impianto di depurazione consortile gestito da IAS S.p.a. sito in Priolo Gargallo (nonché l'impianto gestito da Priolo Servizi S.c.p.a. sito in Melilli) quale infrastruttura necessaria ad assicurarne la continuità produttiva, disponendo l'applicazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 2 del 2023, come convertito (art. 2), e demandando a un decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti i Ministri della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di definire «le misure attraverso le quali è realizzato [...] il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente» e di disporre, d'intesa con la Regione Siciliana, «le misure di coordinamento a livello regionale in relazione agli interventi eventualmente necessari per dare soluzione alle questioni ambientali inerenti gli impianti di depurazione» (art. 3).



In forza di tale delega è stato adottato il decreto interministeriale 12 settembre 2023, con cui sono state definite le «misure attraverso le quali è realizzato, in relazione al complesso degli stabilimenti di proprietà della società ISAB S.r.l. [...], il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente» (art. 1, comma 1) e le «misure di coordinamento in relazione agli interventi necessari per dare soluzione alle questioni ambientali inerenti gli impianti di depurazione consortile gestiti dalla [...] I.A.S. S.p.a. [...] sito in Priolo Gargallo e dalla società Priolo Servizi S.c.p.a. sito in Melilli» (art. 1, comma 2).

Il 10 novembre 2023 l'amministratore giudiziario di IAS S.p.a. ha chiesto al giudice per le indagini preliminari di Siracusa di indicare, tra l'altro, se, alla luce dell'entrata in vigore del decreto interministeriale da ultimo citato, dovessero seguirsi le modalità di controllo e monitoraggio e rispettarsi i valori limite di emissione indicati in tale atto, oppure quelli prescritti dalla tabella 3 dell'allegato 5 alla Parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Il GIP di Siracusa, a seguito di tale istanza, ha promosso incidente di costituzionalità, relativo all'art. 104-bis comma 1-bis.1 disp. att. c.p.p. all'esito del quale la Corte costituzionale, con sentenza n. 105/2024, ha dichiarato parzialmente illegittima la suddetta disposizione «nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi».

Concluso tale incidente di costituzionalità, il giudice per le indagini preliminari di Siracusa, con il provvedimento oggi impugnato, ha provveduto rispetto all'istanza dell'amministratore giudiziario, disponendo di non autorizzare la prosecuzione delle attività produttive secondo le previsioni del decreto interministeriale del 12 settembre 2023, ritenendo nel caso di specie «non ricorrenti le condizioni descritte dalla Corte costituzionale per ritenere operante una legittima procedura di bilanciamento degli interessi in gioco».

L'odierno procedimento camerale attiene, quindi, all'esame delle impugnazioni proposte dal Governo e dai cd. «Grandi utenti industriali» avverso il citato provvedimento di diniego.

1. Le richieste della Procura della Repubblica.

In via preliminare, con memoria depositata il 4 ottobre 2024 e ribadita il 17 ottobre 2024, la Procura della Repubblica di Siracusa ha sollecitato questo Tribunale a dichiarare inammissibile l'appello proposto da Versalis S.p.a., Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. e Sasol Italy S.p.a., contestualmente invitandolo a promuovere un incidente di costituzionalità in relazione all'art. 104-bis, comma 1-bis.2 disp. att. c.p.p. per contrasto con gli articoli 3, 25, 77 della Costituzione nella parte in cui individua il Tribunale di Roma quale giudice competente a pronunciarsi sulle impugnazioni avverso il «provvedimento con cui il giudice abbia escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione, o negato la stessa in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale».

Con particolare riferimento ai canoni costituzionali di cui agli articoli 25 e 27 della Costituzione, ha osservato la Procura della Repubblica che il disposto dell'art. 104-bis, comma 1-bis.2 disp. att. c.p.p. si pone innanzitutto in contrasto con la riserva di legge prevista dal primo comma dell'art. 25 della Costituzione dal momento che la sua applicazione — da cui dipende lo spostamento della competenza in capo al Tribunale di Roma per le impugnazioni proposte ai sensi dell'art. 322-bis del codice di procedura penale avverso la specifica tipologia di provvedimenti individuati dalla disposizione in esame (quelli «con cui il giudice abbia escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione, o negato in stessa in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale») — dipende, così come previsto dal primo periodo del comma 1-bis.1 dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p., dall'avvenuta dichiarazione di interesse strategico nazionale, disposta «ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231» degli stabilimenti industriali sottoposti a sequestro preventivo o comunque interessati dal provvedimento ablatorio poiché disposto sugli «impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva». L'art. 104-bis disp. att. c.p.p. rinvia dunque alla dichiarazione di interesse strategico nazionale contemplata dall'art. 1 del decreto-legge n. 207/2012 (cd. decreto Ilva) e la richiamata disposizione si limita a sua volta ad indicare quale sia l'autorità competente ad individuare lo stabilimento di interesse strategico nazionale (il Presidente del Consiglio dei ministri mediante decreto), senza indicare ulteriori requisiti. I parametri dimensionali e qualitativi contemplati dalla disposizione non rappresentano infatti presupposti per la dichiarazione di interesse strategico nazionale, ma si riferiscono agli stabilimenti già dichiarati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di interesse strategico nazionale, indicando a quali tra questi sia applicabile la speciale disciplina in tema di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) dettata dalle successive disposizioni del testo normativo.

L'assenza di requisiti prestabiliti per legge, comporta, ad avviso della Procura della Repubblica, che la dichiarazione di interesse strategico nazionale sia integralmente ed esclusivamente rimessa ad una scelta del potere esecutivo, che «assume quindi i tipici tratti di un atto politico (in quanto slegato da criteri predeterminati) con la veste giuri-



dica propria del provvedimento amministrativo (seppure di “alta amministrazione”)). Il presupposto applicativo della deroga alle regole ordinarie sulla competenza in materia cautelare reale viene così rimesso in maniera esclusiva alle valutazioni politico-amministrative del potere esecutivo, in aperta violazione della riserva di legge prevista dall’art. 25 della Costituzione, posto che non è il legislatore ad individuare, con disposizione generale ed astratta, il giudice naturale precostituito, bensì l’autorità amministrativa «libera di procedere alla dichiarazione di interesse strategico nazionale in assenza di qualsivoglia vincolo, criterio o indicazione da parte del legislatore ordinario», con la conseguenza che l’unico elemento variabile della fattispecie, tale da determinare la competenza del Tribunale di Roma, è costituito dal fatto che sia intervenuta o meno la dichiarazione di interesse strategico nazionale da parte del Governo. Aggiunge la Procura della Repubblica che la frizione col principio costituzionale di cui all’art. 25 della Costituzione si apprezza ancora di più se si considera che la modifica della competenza, rimessa sostanzialmente al potere esecutivo, può sopraggiungere anche a procedimento in corso (così come è accaduto nel caso di specie, in cui il decreto del presidente del Consiglio dei ministri che ha dichiarato Isab S.r.l. e gli impianti connessi di interesse strategico nazionale è intervenuto il 3 febbraio 2023, dopo che il Tribunale del riesame di Siracusa aveva già confermato il provvedimento cautelare emesso dal giudice per le indagini preliminari locale). Inoltre, l’attribuzione della scelta del foro competente ad un atto governativo, comporterebbe anche la violazione del principio fissato dall’art. 77 della Costituzione, laddove statuisce che il Governo non può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

La Procura di Siracusa ha rilevato ancora che l’intervento normativo, nella parte in cui individua nel Tribunale del riesame di Roma il giudice competente a decidere in ordine all’impugnazione del provvedimento del giudice per le indagini preliminari che neghi o revochi l’autorizzazione alla prosecuzione dell’attività, si pone in contrasto anche con l’art. 3 della Costituzione, per la conclamata irragionevolezza del criterio attributivo di tale competenza.

È stato, in particolare, evidenziato come, sebbene il decreto-legge n. 2/2023 non rientri, a stretto rigore, nella categoria delle leggi provvedimento, come d’altra parte, affermato nella sentenza n. 105/24 della Costituzione, in questa stessa pronuncia si è tuttavia dato conto che, dai lavori preparatori, emerge che con tale intervento normativo è stata risolta anche la tematica inerente al petrolchimico di Siracusa (seduta n. 40 del 21 febbraio 2023), a «conferma della stretta connessione esistente tra le genesi della disposizione in parola e la specifica vicenda giudiziaria relativa al depuratore medesimo». Su tale premessa è stato argomentato che, variando il grado di intensità dello scrutinio di ragionevolezza a seconda del carattere più o meno marcato della natura provvedimento dell’atto normativo, nel caso in esame esso non può essere ad intensità minima; in ogni caso, il contenuto della disposizione si pone «in contrasto anche con il livello minimo di ragionevolezza (*rectius*, di non manifesta irragionevolezza)», e cioè con il criterio applicato dalla Corte al controllo di costituzionalità delle leggi caratterizzate da un massimo grado di generalità ed astrattezza.

L’evocato vizio di irragionevolezza — secondo la Procura di Siracusa — non è di tipo «estrinseco» (ravvisabile quando si è in presenza di una disparità di trattamento tra situazioni analoghe), ma di tipo «intrinseco», in quanto derivante da «una mancanza di razionalità che emerge dalla sola analisi della disposizione normativa, senza bisogno di un *tertium comparationis*», stante «l’autoevidente mancanza di un fondamento razionale ed inadeguatezza del mezzo legislativo rispetto al fine da realizzare».

A tal riguardo è stato evidenziato che, in base ai lavori preparatori del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 2/23, la finalità dichiaratamente perseguita con l’attribuzione al Tribunale di Roma della speciale competenza prevista dall’art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p., è quella di assicurare «uniformità» nelle decisioni e «specializzazione» del giudice. Tali obiettivi — è stato osservato — non potranno in alcun modo essere conseguiti in ragione della permanenza in capo al Tribunale del riesame individuato dall’art. 322-*bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale della competenza a decidere in ordine alle impugnazioni dei provvedimenti che autorizzino la prosecuzione dell’attività, con prevedibili ricadute in termini di divergenza indirizzi tra i due organi dell’impugnazione e l’ulteriore rischio di un «cortocircuito» nell’ordinario sistema di impugnazione.

Tale ultimo effetto — prosegue la memoria — si determina nell’ipotesi in cui il Tribunale locale, adito per l’impugnazione di un provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione dell’attività, emetta un provvedimento di segno contrario, impedendo la prosecuzione dell’attività dello stabilimento in sequestro. Tale provvedimento, infatti, sarebbe, a sua volta impugnabile dinanzi al Tribunale del riesame di Roma, chiamato, quindi, a decidere su un provvedimento negativo emesso da un giudice di pari grado, o addirittura della Corte di cassazione, ove questa fosse adita per *saltum* o accogliesse il ricorso ordinario avverso il rigetto da parte del Tribunale del riesame locale dell’appello avente ad oggetto il provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione dell’attività. Le ipotesi da ultimo prospettate — secondo la Procura di Siracusa —, oltre a porsi in netto contrasto con l’ordinario schema ordinamentale, dimostrano, al contempo, come il sistema previsto dall’art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1 e comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p. determini «un inevitabile ed irragionevole bivio processuale che non può che condurre diverse autorità giurisdizionali a pronunciarsi sulla stessa materia del contendere, con sacrificio definitivo dell’uniformità di giudizio perseguita dal legislatore».

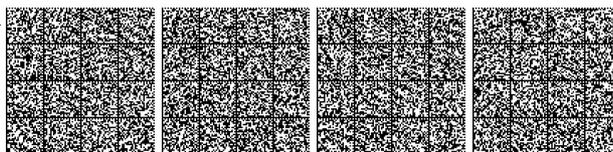


Ha ancora rilevato la Procura di Siracusa che anche la specializzazione nella materia, costituente l'ulteriore finalità (secondo le indicazioni dello stesso legislatore) sottesa alla speciale competenza attribuita al Tribunale del riesame di Roma in ordine all'impugnazione dei provvedimenti di diniego dell'autorizzazione a proseguire l'attività dopo che siano adottate le prescrizioni governative, sia inevitabilmente destinata a rimanere frustrata. A fronte di procedure cautelari qualificate come delicate e complesse dagli stessi lavori preparatori della norma, a detto organo è stata, infatti, devoluta la cognizione solo di un aspetto parziale, sottraendola peraltro all'autorità giudiziaria «locale» che, per definizione, è portatrice di conoscenze più complete, con il rischio che l'individuato giudice *ad actum*, non potendo apprezzare le molteplici sfaccettature della vicenda, possa assumere «decisioni inadeguate anche rispetto alla desiderata tutela delle ragioni di Stato». In definitiva — prosegue la memoria — l'inevitabile parzialità del patrimonio conoscitivo del giudice *ad actum* stride con la finalità di specializzazione che il legislatore intende perseguire; anche in relazione a tale profilo si palesa l'irragionevolezza, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, dell'intervento normativo. Anche in relazione a tale profilo, l'impianto normativo presenta — a dire della Procura di Siracusa — aspetti di irragionevolezza ancor più marcati, se si considera che, a fronte della competenza specializzata del Tribunale del riesame di Roma, vengono mantenute ferme rispettivamente, la competenza del pubblico ministero territoriale, la competenza del giudice per le indagini preliminari territoriale e l'ordinaria competenza territoriale per la fase del merito.

Da ultimo, è stato rilevato come l'intervento normativo si ponga in aperto contrasto anche con il principio di efficienza ed efficacia della funzione giurisdizionale, pure costituente parametro alla cui stregua valutare la compatibilità con la Carta delle modifiche in materia di competenza, come affermato dalla Corte costituzionale, che, nell'escludere la fondatezza delle censure di costituzionalità mosse alla legge n. 497/1974, ha conferito rilievo alla circostanza che la *ratio* ad essa sottesa fosse anche quella di assicurare la rapidità di giudizio (sentenza n. 72/1976). La competenza attribuita al Tribunale di Roma rischia, viceversa, di avere un effetto contrario al risultato di garantire efficienza e rapidità di giudizio non risultando che il Tribunale di Roma sia gravato da pendenze minori rispetto a quelle del Tribunale di Siracusa.

Anche la Procura della Repubblica di Roma, con memoria depositata il 7 ottobre 2024, ha richiesto a questo Tribunale di promuovere incidente di costituzionalità in relazione all'art. 104, comma 1-bis.2 disp. att. c.p.p. negli stessi termini già indicati dalla Procura della Repubblica di Siracusa. In particolare, è stato osservato che la norma in esame si pone in contrasto anche con il predicato «naturale» contemplato dall'art. 25, comma 1 della Costituzione, dal momento che le più rilevanti pronunce di costituzionalità maturate in ambito processualpenalistico con riferimento al principio del giudice naturale (seguite a modifiche legislative che incidevano sulle circoscrizioni o sui canoni di competenza per materia) hanno offerto una lettura della norma costituzionale tale per cui nessuno deve essere distolto dal giudice competente per materia e per territorio al momento del fatto, con il corollario che la discrezionalità del legislatore, nel fissare i criteri di collegamento tra reato e giudice competente a decidere, incontra un limite nel dato temporale (il giudice deve essere individuabile *ex ante*) e in quello della devoluzione dell'intero (in modo che fatti medesimi trovino analoga soluzione nell'assegnazione alla sede e alla persona fisica del giudicante). Nel caso in esame, non soltanto la competenza del Tribunale di Roma è stata fissata anche per i fatti commessi in data antecedente alla modifica normativa in relazione a procedimenti penali in corso (non a caso espressamente menzionati nei documenti allegati ai lavori preparatori di presentazione del decreto-legge n. 2/2023), ma soprattutto la competenza per l'impugnazione è stata attribuita a un giudice diverso da quello competente per la cognizione del fatto, «individuandolo nel Tribunale di Roma, secondo un criterio fisso che prescinde da ogni elemento di naturale collegamento fattuale tra il luogo del fatto e il luogo del giudizio. Prova ne è che la competenza territoriale per il giudizio è rimasta incardinata presso il Tribunale di Siracusa». In tal modo il legislatore, ratificando l'intervento con decreto-legge, ha posto una deroga all'individuazione del giudice naturale già preconstituito secondo le ordinarie regole del codice di rito: «deroga ai criteri generali che, in quanto tale, deve ritenersi non costituzionale».

Quanto al denunciato contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione, i rilievi proposti dalla Procura di Roma si pongono in linea con quelli svolti dalla Procura di Siracusa. Nella memoria depositata è stata rimarcata l'intrinseca irragionevolezza della novella, laddove prevede diverse competenze territoriali nella fase cautelare «dell'unico procedimento penale, per lo stesso reato», nel quale vengano emesse misure cautelari personali e reali aventi ad oggetto gli stabilimenti industriali rilevanti ai sensi dell'art. 1, d.d.l. n. 207/2012. Ancor più accentuata — sottolinea anche la Procura di Roma — è l'irragionevolezza della novella nella parte in cui prevede una diversa competenza sulle impugnazioni con riferimento alla medesima categoria di provvedimenti del GIP: quella del Tribunale del riesame di Roma avverso i provvedimenti di diniego o di revoca dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività; quella del Tribunale del riesame locale avverso il provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività. A fronte di tali concorrenti competenze, si concretizza il rischio di pronunce distoniche e, anche in considerazione della mancata regolamentazione dei rapporti tra le due Procure — quella di Roma e quella locale — in merito alla «capacità di stare in giudizio», nonché del mancato ampliamento della pianta organica del Tribunale del riesame di Roma, è prevedibile che le ricadute pratiche dell'applicazione della novella possano risultare contrarie ai principi di ragionevole durata e di efficienza dell'azione giudiziaria.



2. Le repliche delle parti appellanti.

In ordine ai rilievi di incostituzionalità sopra illustrati hanno replicato tutte le parti appellanti (l'Avvocatura generale dello Stato, Isab S.r.l., Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l., Sasol Italy S.p.a. e Versalis S.p.a.) che, nelle memorie rispettivamente depositate e oralmente illustrate in udienza, hanno concluso nel senso della manifesta infondatezza delle questioni proposte. Per evitare appesantimenti espositivi e allo scopo di rendere più organica ed incisiva l'illustrazione delle argomentazioni poste a sostegno di tali conclusioni, i rilievi difensivi saranno esaminati aggregando le considerazioni sostanzialmente coincidenti, svolte nelle diverse memorie su plurimi aspetti in base ai quali è stata prospettata la manifesta infondatezza delle censure di incostituzionalità sollevate dalla Procura della Repubblica.

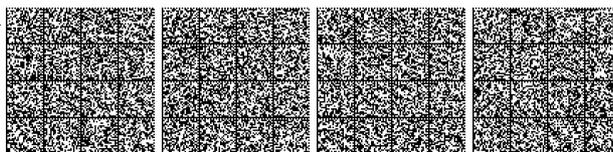
Con specifico riferimento al principio del giudice naturale precostituito per legge, è stato evidenziato che già da tempo la Corte costituzionale ha ritenuto del tutto ammissibile che la disciplina generale della competenza possa incidere sui processi in corso (*cf.* Corte costituzionale n. 56 del 1967, n. 72 del 1976 e n. 30 del 2011), escludendo altresì che la previsione di una speciale competenza territoriale possa integrare una violazione del divieto di istituzione di giudici straordinari o speciali a proposito di organi giurisdizionali «centralizzati» che assorbivano una speciale competenza in ordine a particolari affari (*cf.* Corte costituzionale n. 336 del 1995, n. 231 del 1994, n. 369 del 1993, n. 189 del 1992, n. 477 del 1991, n. 117 del 1990, n. 217 del 1984, n. 12 del 1974 e n. 4 del 1969). Il principio della precostituzione per legge del giudice naturale, così come emerge dalle numerose pronunce della Corte costituzionale sopra menzionate, deve infatti ritenersi rispettato se la legge modificativa della competenza interviene sulla base di criteri generali, razionali e non arbitrari, fissati in anticipo, ed è applicabile ad una pluralità di casi non concretamente determinabili.

Ha evidenziato in particolare la difesa di Isab S.r.l. che la Corte costituzionale ha escluso che sia necessario un collegamento necessario tra il giudice e il luogo di commissione del reato e ne rappresenta un calzante esempio la disciplina della competenza territoriale per i reati commessi dai magistrati. Il collegamento territoriale con i fatti contestati assume invero carattere di normalità, ma non costituisce un principio costituzionale invalicabile. Diverse possono essere le ragioni che giustificano la scelta del legislatore di radicare la competenza in capo ad un giudice diverso da quello territoriale, purché tale scelta sia operata, esattamente così come avvenuto nel caso di specie, con atto avente forza di legge, fermo restando — così come sottolineato dalla difesa di Sonatrach Raffineria Italia S.r.l. attraverso il richiamo della pronuncia della Corte costituzionale n. 277 del 1999 resa con riferimento alla competenza esclusiva attribuita al Tribunale per la sorveglianza di Roma in relazione ai collaboratori di giustizia — che «mutamenti del regime della competenza dovuti a fatti modificativi, in ragione dell'applicazione delle sue stesse regole, sono possibili senza che ciò comporti una lesione del principio di precostituzione del giudice naturale».

Si ritiene dunque che una disciplina di carattere generale e predeterminato — come quella prevista dall'art. 104-bis, comma 1-bis.2 disp. att. c.p.p., applicabile a tutti gli impianti dichiarati di interesse strategico nazionale — sia pienamente conforme alla previsione costituzionale. Secondo la prospettazione difensiva, è quindi erroneo affermare che lo spostamento di competenza dipenda esclusivamente da un atto dell'esecutivo quale la dichiarazione di interesse strategico nazionale, operata con decreto del Presidente della Repubblica. Invero la competenza del Tribunale di Roma è già individuata *ex ante* dal legislatore e la dichiarazione di interesse strategico nazionale costituisce semplicemente il presupposto per l'applicazione della complessa ed articolata disciplina prevista nei commi 1-bis.1 e 1-bis.2 dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p., da leggere secondo le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 105 del 2024.

Inoltre, neppure si ritiene corretta l'affermazione secondo cui il decreto con cui si dichiara uno stabilimento di interesse strategico nazionale sia un provvedimento non ancorato a requisiti specifici definiti dalla legge (ossia dallo stesso decreto-legge n. 207/2013). Lo dimostra lo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 febbraio 2024, intervenuto in relazione all'impianto di raffinazione, gassificazione e cogenerazione di Isab S.r.l., che risulta ampiamente motivato al riguardo, evidenziando il carattere emergenziale assunto dalla crisi energetica e mettendo in luce come quello in oggetto sia uno dei più grandi siti industriali europei, in cui sono occupati circa 1.000 lavoratori subordinati, in grado di soddisfare il 20% della domanda siciliana di elettricità ed oltre un quarto della capacità nazionale di raffinazione. Peraltro — ha evidenziato la difesa di Sasol Italy S.p.a. — diverse sono le dichiarazioni di interesse strategico nazionale intervenute negli ultimi anni, ad esempio in relazione all'Ilva di Taranto, ai siti e agli impianti connessi all'attività di gestione dei rifiuti in Campania, nonché ai siti del Comune di Chiomonte individuati per l'installazione del cantiere della linea ferroviaria Torino-Lione, ed invero la Corte costituzionale, nella pronuncia n. 85/2023, ha già ritenuto legittima la scelta del legislatore di demandare ad un organo amministrativo l'indicazione degli stabilimenti di interesse strategico nazionale.

Le parti appellanti evidenziano peraltro che la disposizione di cui all'art. 104-bis, comma 1-bis.2 disp. att. c.p.p. neppure determinerebbe uno spostamento della competenza territoriale, limitandosi piuttosto a prevedere un mezzo di impugnazione contro un provvedimento (il diniego della prosecuzione dell'attività) in relazione al quale un'impugna-



zione non sarebbe stata altrimenti possibile, sicché quella del Tribunale di Roma sarebbe al riguardo una competenza originaria e non trasferita. In ogni caso il criterio che ha individuato la competenza del Tribunale di Roma, lungi dall'essere arbitrario, rappresenta l'espressione della necessità di mantenere indirizzi applicativi omogenei sul territorio nazionale, così come esplicitato nella relazione illustrativa del decreto-legge n. 2/2023.

Ha sottolineato altresì l'Avvocatura generale dello Stato che la nozione di giudice naturale non si cristallizza solo nella determinazione di una competenza generale, ma si forma anche a seguito di tutte le disposizioni di legge che possano derogare a tale competenza in base a criteri che ragionevolmente valutino i disparati interessi coinvolti nel processo (cfr. Corte costituzionale n. 417 del 2002, n. 112 del 2002 e n. 117 del 2012). Quindi il concetto di giudice naturale precostituito per legge, secondo l'art. 25 della Costituzione, «va inteso nel senso di una competenza fissata, senza alternative, immediatamente ed esclusivamente dalla legge, ed esclude la possibilità dell'alternativa tra un giudice e l'altro, preveduta dalla legge, ma risolubile, a posteriori, con provvedimento singolo, in relazione a un dato provvedimento». D'altronde, come evidenziato dalla difesa di Versalis S.p.a., l'ordinamento conosce una pluralità di ipotesi in cui il contenuto di un provvedimento amministrativo, anche discrezionale, può determinare uno spostamento di competenza senza che ciò comporti, o abbia suscitato, dubbi o riserve di costituzionalità per violazione dell'art. 25 della Costituzione. Si cita sul punto l'art. 13 del codice del processo amministrativo che prevede che l'ordinario criterio attributivo della competenza territoriale (la sede dell'autorità che ha emanato il provvedimento impugnato) possa subire una deroga in ragione di un criterio funzionale (con conseguente devoluzione al Tribunale amministrativo regionale del Lazio) qualora gli effetti del provvedimento esorbitino dall'ambito territoriale della regione in cui ha sede l'autorità che ha emanato il provvedimento.

Per quanto concerne invece il canone di cui all'art. 3 della Costituzione, con particolare riferimento ai limiti di sindacabilità costituzionale delle scelte normative, è stato evidenziato da tutte le parti appellanti come il legislatore disponga di un'ampia discrezionalità nel conformare gli istituti processuali (Corte costituzionale, sentenza n. 304/2011), con il limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (Corte costituzionale, sentenza n. 52/2010, n. 237/2007, n. 341/2006, n. 117/2012).

Richiamando gli enunciati della Corte costituzionale, è stato rilevato che il principio di ragionevolezza è «leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione censurata. Tuttavia, non ogni incoerenza o imprecisione normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità, consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere, che, quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis* può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile» (cfr. Corte costituzionale n. 86/2017, n. 87/2012, n. 245/2007, n. 434/2002, n. 416/2000, n. 89/1996, n. 46/1993).

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche, le parti hanno osservato come la disposizione in commento appaia del tutto coerente con la ratio *legis*, quale esplicitata nei lavori preparatori, atteso che, nel bilanciamento tra i valori giuridici protetti dalle norme penali e l'interesse nazionale all'approvvigionamento dei servizi e beni prodotti dall'impresa oggetto di sequestro, riguardanti tutto il territorio nazionale, ragionevolmente si è ritenuto di radicare in capo ad un'unica autorità — il Tribunale del riesame di Roma — la competenza a decidere sull'impugnazione nell'ottica di mantenere unitarietà di indirizzi applicativi su tutto il territorio nazionale, nonché di favorire la specializzazione nella gestione di un profilo di intervento delicato e complesso, senza pregiudizio di altri principi e diritti costituzionalmente protetti.

Il Tribunale del riesame di Roma, infatti è un tribunale centrale, quindi equidistante anche geograficamente dai luoghi del territorio nazionale in cui sono ubicati gli stabilimenti di interesse strategico nazionale, ed è un Tribunale unico, che può garantire specializzazione e uniformità applicativa. Se è vero che tale Tribunale è slegato dal *locus commissi delicti*, questa scelta è connessa alla rilevanza nazionale degli interessi e degli attori coinvolti, e, tra questi, anche i soggetti istituzionali titolari del potere di adottare il decreto interministeriale, che hanno già valutato e positivamente risolto il bilanciamento tra la prosecuzione dell'attività produttiva e gli interessi di rilievo costituzionale potenzialmente pregiudicati.

D'altra parte — si è ancora rilevato — la Corte costituzionale (sentenza n. 159/2014 relativa ai provvedimenti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) ha affermato che la deroga disposta dal legislatore al principio della territorialità a livello regionale è giustificata in relazione ai provvedimenti dell'amministrazione centrale dello Stato (così quelli attinenti alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza finalizzati, quindi, a soddisfare interessi che trascendono quelle delle comunità locali). Tal è il subprocedimento cautelare presso il Tribunale centrale di Roma, che trova, infatti, la propria ragion d'essere nell'esclusiva ipotesi in cui il giudice territoriale abbia eccezionalmente disatteso le misure di bilanciamento, volte a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali, delle quali il giudice dovrebbe solo limitarsi a prendere atto, come chiaramente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2024.



Né — hanno ancora rilevato le difese — il conseguimento di tali obiettivi è pregiudicato, come erroneamente sostenuto dalla Procura di Siracusa, in ragione di una concorrente competenza del Tribunale «locale» sull'impugnazione dei provvedimenti positivi riguardanti la prosecuzione dell'attività poiché il sistema delle impugnazioni, correttamente interpretato, esclude il «doppio binario» prospettato. La ricostruzione della Procura di Siracusa fonda, infatti, sul presupposto che il provvedimento autorizzativo emesso dal giudice possa essere oggetto di successiva impugnazione, da parte dell'ufficio di Procura, dinanzi al Tribunale del riesame locale o, per *saltum*, dinanzi alla Cassazione, con conseguente devoluzione, da parte dei soggetti interessati, della competenza a decidere sull'impugnazione del provvedimento che accogliesse tale gravame al Tribunale del riesame di Roma.

Tale presupposto — a dire delle parti appellanti — è erroneo. Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, esorbitano dal novero dei provvedimenti impugnabili attraverso il rimedio di cui all'art. 322-*bis* del codice di procedura penale quelli di mera gestione del bene sequestrato. Dunque, l'appellabilità, ex art. 322-*bis* del codice di procedura penale, è riferita ai provvedimenti che, comportando una modifica del vincolo cautelare, non possono essere considerati atti di natura amministrativa e — ad avviso delle parti appellanti — i provvedimenti che autorizzano o meno la prosecuzione dell'attività ai sensi dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., siccome riguardanti l'amministrazione e la gestione dei beni sottoposti a sequestro preventivo — che permane e non è, quindi, inciso — sono provvedimenti di carattere amministrativo, non rientranti nell'orbita dell'art. 322-*bis* del codice di procedura penale.

A riprova del carattere amministrativo del provvedimento del giudice per le indagini preliminari impugnato nel caso in esame, è stato evidenziato come esso non sia stato sollecitato da istanze di parte, ma dell'amministratore giudiziario, che ha chiesto al giudice di conoscere quali limiti dello scarico dovessero, nel concreto della gestione del depuratore, trovare applicazione: quelli previsti dal decreto interministeriale ovvero quelli di cui alla tabella 3, allegato 5 del decreto legislativo n. 152/2006.

Nel quadro descritto, ove non fosse stata introdotta la disposizione di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p., anche il provvedimento del giudice di non autorizzazione alla prosecuzione dell'attività non sarebbe stato autonomamente impugnabile, non avendo lo stesso alcuna incidenza sull'applicazione e sull'estensione del sequestro preventivo. A sostegno di tale conclusione sono stati richiamati i lavori preparatori del disegno di legge di conversazione del decreto-legge n. 2/2023: con l'uso dell'avverbio «inoltre» (1) il legislatore, a dire delle difese, avrebbe inteso non solo estendere la legittimazione all'impugnazione di cui all'art. 322-*bis* del codice di procedura penale nei casi previsti dal comma 1-*bis*.2 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. ai soggetti istituzionali ivi indicati, ma anche prevedere espressamente l'appellabilità del provvedimento negativo, sul presupposto che, diversamente, quest'ultimo non sarebbe stato suscettibile di impugnazione.

Hanno osservato ancora le parti appellanti che l'assenza di un doppio binario in materia di impugnazione dei provvedimenti cautelari esclude in radice il rischio, prospettato dalla Procura di Siracusa, di una pluralità di indirizzi di merito, e, dunque, ogni contrasto tra il sistema centralizzato di impugnazione introdotto e la finalità di garantire unitarietà di indirizzi applicativi.

Quanto poi al rilievo della Procura di Siracusa secondo cui l'attribuzione al Tribunale di Roma della competenza sull'impugnazione del provvedimento negativo comporterebbe che la decisione sul singolo impianto non possa essere assunta dal miglior giudice, da identificarsi in quello locale per le più ampie conoscenze della materia dallo stesso possedute, le difese hanno evidenziato come, in una corretta prospettiva ermeneutica, l'adozione di un provvedimento di diniego alla prosecuzione dell'attività in costanza delle prescrizioni è preclusa al giudice. Dunque, rispetto ad un atto giuridicamente patologico, qual è il provvedimento che neghi l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, sarebbe il giudice locale, e non già il Tribunale di Roma, ad avere un angolo visuale estremamente parziale; e ciò in aggiunta al fatto che, ai fini della valutazione rimessa al Tribunale del riesame di Roma, non è richiesta l'ampia conoscenza della situazione locale.

È stato ancora rilevato come, pur volendo accedere alla tesi della Procura di Siracusa secondo cui sarebbero impugnabili anche i provvedimenti di autorizzazione, la questione di costituzionalità sarebbe, comunque, infondata non determinandosi alcun affastellamento di competenze. Al riguardo è stato rilevato che, innanzitutto, il ricorso per *saltum* è proponibile solo avverso ordinanze che dispongono il sequestro preventivo e che sarebbero suscettibili di impugnazione attraverso lo strumento del riesame, non anche avverso i provvedimenti appellabili (art. 325, comma 2, del codice di procedura penale); inoltre, per il caso in cui il Tribunale del riesame locale revocasse un'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, in base all'ordinario sistema delle impugnazioni, tale provvedimento sarebbe ricorribile solo per cassazione e la Corte potrebbe confermarlo, così definendo il giudizio, o annullarlo, con rinvio ad altra sezione del Tribunale del riesame locale, con conseguente esclusione dell'ipotesi che il Tribunale del riesame di Roma possa essere giudice rispetto a provvedimenti emessi da Corti di pari grado o addirittura superiori.

(1) «... si introduce inoltre la legittimazione processuale della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del made in Italy e del ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ad esperire l'impugnazione di cui all'art. 322-*bis* del codice di procedura penale nei casi previsti dal nuovo comma in esame».



Sintetizzando, secondo le prospettazioni difensive, il provvedimento autorizzatorio non è autonomamente impugnabile; anche volendo ammettere, per mera ipotesi accademica, che lo fosse, si seguirebbe l'ordinario sistema rimediabile, senza alcun rischio di contrasto di giudicati tra diversi giudici di pari grado e/o di una cognizione di un giudice di rango inferiore rispetto al *decisum* di un giudice di rango superiore.

In merito al dedotto contrasto delle disposizioni in commento con il principio di efficacia e di efficienza della funzione giurisdizionale in rapporto alle pendenze del Tribunale di Roma, non inferiori rispetto a quelle di Siracusa, è stato evidenziato come, nonostante il carico di lavoro, nella presente procedura, detto Tribunale, in epoca ravvicinata rispetto al deposito dell'impugnazione, abbia fissato un serrato calendario di udienze, senza che si sia determinata alcuna disfunzione o inefficienza; e, comunque, i casi che in concreto potranno verificarsi saranno così esigui da potersi escludere che, senza ampliamenti della pianta organica, l'accentramento delle competenze in capo al Tribunale di Roma possa travolgerne le strutture.

Ancora, è stato dedotto che la questione di legittimità difetta del presupposto della rilevanza, come disciplinato dall'art. 23, comma 2, della legge n. 87/1953: nel giudizio che interessa non si controverte di un provvedimento che ha autorizzato la prosecuzione dell'attività, bensì di un provvedimento che ha negato detta autorizzazione. Dunque, la questione del giudice dell'impugnazione competente a decidere rispetto a provvedimenti autorizzatori è del tutto irrilevante.

Da ultimo è stato rilevato che, in base alle incontrovertibili statuizioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024, dalla previsione dell'appello di cui all'art. 322-*bis*, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale non può trarsi che il giudice conservi il potere di vietare la prosecuzione dell'attività sulla base di un discrezionale apprezzamento degli interessi in gioco e delle conseguenti determinazioni, essendo lo stesso vincolato ad autorizzare la prosecuzione dell'attività alle condizioni stabilite dal Governo, una volta che questo, nell'ambito della procedura di cui al decreto ILVA, abbia dettato le misure di bilanciamento, al cui rispetto è condizionata la prosecuzione dell'attività. In tal modo la Corte ha delimitato il perimetro della cognizione del giudice, ma anche del Tribunale del riesame di Roma, vincolato, pertanto, al riconoscimento dell'illegittimità del provvedimento di mancata autorizzazione alla prosecuzione dell'attività adottato dal giudice per le indagini preliminari di Siracusa.

3. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Tanto premesso in ordine alle deduzioni delle parti, ritiene il Tribunale che alla questione concernente la eccepta inammissibilità delle impugnazioni proposte da Versalis S.p.a., Sonatrach Raffineria Italiana S.r.l. e Sasol Italy S.p.a., attinente all'interesse ad impugnare, sia da anteporre la valutazione della questione di legittimità costituzionale, poiché incidente sull'individuazione di questo stesso Tribunale come competente a conoscere delle procedure di gravame, ivi incluso del profilo della loro ammissibilità.

Ritiene il Collegio che non sia manifestamente infondata la questione del contrasto tra la disposizione di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p. e gli articoli 3 e 25 della Costituzione proprio nella parte in cui la stessa prevede che siano impugnati dinnanzi a questo Tribunale — e non dinnanzi al Tribunale del capoluogo della provincia in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento oggetto di gravame, così come ordinariamente stabilito dall'art. 322-*bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale — i provvedimenti con cui il giudice abbia escluso, revocato o negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività degli stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale oppure degli impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva sottoposti a sequestro preventivo nonostante, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, siano state adottate dal Governo «misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

La questione risulta pacificamente rilevante proprio perché attiene all'individuazione del giudice competente a decidere sulle impugnazioni cautelari proposte avverso il decreto del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Siracusa del 31 luglio 2024 indicato in epigrafe.

Ritiene il Collegio che l'illustrazione dei motivi per cui ritiene ravvisabili profili di frizione della disposizione in commento con gli articoli 3 e 25 della Costituzione debba essere preceduta dall'esame dei temi relativi all'appellabilità dei provvedimenti di autorizzazione (o diniego di autorizzazione) alla prosecuzione dell'attività assunti dopo l'adozione delle misure di bilanciamento, nonché al perimetro della valutazione rimessa al giudice chiamato a decidere sull'autorizzazione (e, specularmente, al giudice del gravame), trattandosi di aspetti strettamente inerenti al profilo della rilevanza della questione di costituzionalità.

Ed infatti, tra gli argomenti prospettati onde contrastarne la rilevanza, le difese appellanti hanno evidenziato innanzitutto che il provvedimento oggetto del presente gravame, qualora non fosse stato introdotto l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p., non sarebbe stato impugnabile neppure dinnanzi al Tribunale del capoluogo della provincia in cui ha sede l'ufficio che lo ha emesso, così che si tratterebbe non di una modifica della competenza, ma della istituzione di



una competenza nuova. Sotto altro, connesso profilo, è stato dedotto che le criticità evidenziate dalla Procura di Siracusa a sostegno dell'irragionevolezza intrinseca dell'intervento normativo non possono in concreto avverarsi, poiché, a seguito dell'adozione delle misure di bilanciamento, il giudice è vincolato ad autorizzare la prosecuzione dell'attività, come affermato a chiare lettere dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2024, con la conseguenza che il Tribunale del riesame di Roma dovrebbe limitarsi a dichiarare l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di diniego a proseguire le attività.

A parere del Collegio, le soluzioni interpretative prospettate dalla difesa non sono condivisibili. Di seguito saranno illustrate le ragioni delle diverse opzioni ermeneutiche effettuate dal Collegio in relazione ai temi indicati e della conseguente rilevanza della questione di costituzionalità.

3.1. L'appellabilità del provvedimento impugnato secondo le regole generali.

Con riferimento alla prima questione, relativa dell'appellabilità dei provvedimenti, negativi o positivi, in materia di prosecuzione dell'attività dopo l'adozione delle misure di bilanciamento, deve rilevarsi come il principio reiteratamente enunciato dalla giurisprudenza di legittimità, richiamato in tutte le memorie, secondo cui hanno natura amministrativa, e non sono impugnabili, i provvedimenti di gestione dei beni in sequestro, salvo che essi comportino «una modifica del vincolo cautelare, nel qual caso non possono essere considerati atti di natura sostanzialmente amministrativa», nel caso in cui viene in rilievo un sequestro di natura impeditiva, ha una più ampia latitudine.

Il sequestro, in tali ipotesi, è, infatti, funzionale ad evitare che la libera disponibilità del bene possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato ovvero agevolare la commissione di altri reati, di talché le concrete modalità di gestione dello stesso hanno una oggettiva idoneità ad incidere sul vincolo reale, potendo depotenziarne e persino vanificarne l'efficacia in relazione al perseguimento delle finalità per le quali lo stesso è stato disposto.

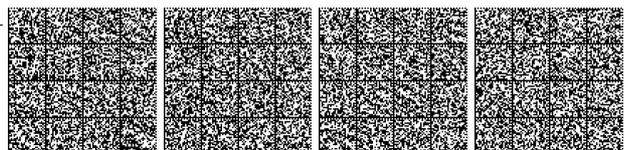
Del resto, in applicazione del citato orientamento ermeneutico, sono stati ritenuti impugnabili provvedimenti quale quello che ha disposto l'assegnazione di un natante, sottoposto a confisca con sentenza di primo grado, all'Agenzia delle dogane piuttosto che alla Guardia di finanza (Cass. pen., n. 6743 del 2 dicembre 2022, dep. 17 febbraio 2023), quello con cui è stata rigettata la richiesta di autorizzazione a praticare trattamenti agronomici e fitosanitari sulle viti in sequestro allo scopo di preservarle dall'attacco di parassiti, trattandosi di decisione che riguardava direttamente la conservazione e la sopravvivenza del bene sottoposto a vincolo (Cass. pen., sentenza n. 261 del 1° dicembre 2017, dep. 9 gennaio 2018) o quello con cui è stata rigettata la richiesta di autorizzazione all'utilizzo di un'autovettura in sequestro (Cass. pen., sentenza n. 45562 del 15 settembre 2015). Non possono dunque essere considerati atti aventi natura amministrativa, per i quali deve essere esclusa l'appellabilità *ex art. 322-bis* del codice di procedura penale, «quelli che riguardano direttamente la consistenza o la sopravvivenza del bene, che comportano una modifica del vincolo cautelare o che incidono sull'applicazione e non solo sulle modalità esecutive della misura reale o sulle attività proprie della custodia e della amministrazione giudiziaria del bene in sequestro» o comunque quelli con cui «il custode dei beni sequestrati venga autorizzato a compiere atti eccedenti l'ordinaria amministrazione» (*cf.* Cass. pen., n. 39181 del 28 maggio 2014 e n. 45562 del 15 settembre 2015).

Nel quadro dei principi illustrati, deve ritenersi che, nell'ipotesi contemplata all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1 e 1-*bis*.2, disp. att. c.p.p., in cui il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi, dichiarati di interesse strategico nazionale, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, la prosecuzione o meno dell'attività produttiva all'evidenza non si risolve in una decisione afferente alla mera gestione dei beni sequestrati ed ha invece incisive ricadute sulla stessa idoneità del sequestro a perseguire le finalità per cui è stato imposto, ove solo si consideri che la condizione a monte, e cioè l'adozione delle prescrizioni, è funzionale a bilanciare la tutela degli interessi protetti dalle disposizioni incriminatrici in relazione alle quali è stato ravvisato il *fumus* del reato (in prevalenza la tutela della salute, dell'ambiente e della sicurezza dei lavoratori) con gli altri interessi in gioco (la salvaguardia dei livelli occupazionali e il rilievo elevato dell'attività svolta dallo stabilimento per l'economia nazionale).

In quest'ottica, le prescrizioni — ancorché adottabili dal Governo nell'ambito della cornice procedimentale di garanzia individuata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2024 — comunque si sostanziano in misure che incidono sulla tutela dell'ambiente, della salute pubblica e della sicurezza dei lavoratori, in una parola, su quegli stessi beni a garanzia dei quali è stato disposto il sequestro preventivo.

Dunque, l'appellabilità dei provvedimenti, negativi o positivi, riguardanti la prosecuzione dell'attività è riconosciuta dal vigente assetto normativo, nell'interpretazione che ne ha dato il diritto vivente.

Pertanto, gli elementi di novità, rispetto all'ordinario sistema di impugnazioni, introdotti con l'interpolazione dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1 e 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p., sono costituiti, non già dall'espressa previsione dell'impugnabilità del provvedimento che abbia negato o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, ma dall'attribuzione della legittimazione a proporre impugnazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy o al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nonché dall'individuazione, quale giudice



competente per il gravame, del Tribunale del riesame di Roma (in luogo del Tribunale del capoluogo della provincia nella quale ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento), allorché siano intervenute — nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale — le misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi.

3.2. Il sindacato rimesso al giudice dell'appello cautelare.

Quanto al secondo profilo, come anticipato, le parti appellanti, nel replicare ai dubbi di costituzionalità sollevati dall'ufficio di Procura per il ritenuto contrasto dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p. con l'art. 3 della Costituzione in ragione della possibilità di trattazione di gravami avente il medesimo oggetto da parte di differenti uffici, con esiti anche confliggenti, hanno affermato che la norma predetta deve interpretarsi nel senso che il Tribunale del riesame di Roma, investito della valutazione dell'illegittimo provvedimento negatorio circa la prosecuzione dell'attività, dovrebbe limitarsi a prenderne atto, annullandolo, il che escluderebbe in radice ogni rischio di decisioni tra loro difformi, trattandosi di un gravame a contenuto vincolato; e tale conclusione hanno tratto dall'interpretazione che dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1 disp. att. c.p.p. ha fornito la Corte costituzionale con la sentenza n. 105 del 2024.

Tale prospettazione non convince il Collegio, in primo luogo per la stessa *voluntas legis*, che ha chiaramente esplicitato come la «centralizzazione» dei gravami di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p. sia funzionale ad assicurare «uniformità di indirizzo» e «specializzazione» in una materia «complessa», la cui necessità non si comprenderebbe ove l'impugnazione avesse il percorso obbligato ipotizzato dagli appellanti.

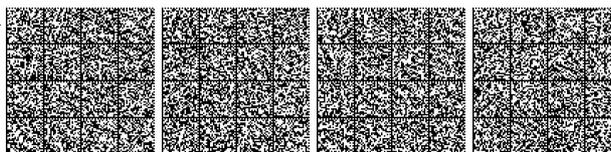
Ma vi è di più: la Corte costituzionale con la sentenza 105 del 2024 ha effettivamente fornito chiarissima ricognizione di tutta la disposizione di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1 disp. att. c.p.p., precisando, rispetto al quinto periodo della norma, come, a seguito della emanazione delle «misure», il giudice non possa sostituire la propria autonoma valutazione in punto di bilanciamento degli interessi a quella ritenuta dal provvedimento amministrativo, ma debba autorizzare la prosecuzione (o la ripresa) dell'attività, risultando sul punto compresso il potere valutativo nell'ambito del procedimento cautelare.

Tuttavia la Corte costituzionale, nel replicare alla censura dell'autorità giudiziaria allora remittente circa il fatto che la disciplina in concreto dettata dal legislatore con il nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. non offra adeguata tutela alla vita e alla salute umana, nonché all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, privilegiando in modo eccessivo l'interesse alla continuità produttiva di impianti, per quanto considerati di interesse strategico nazionale, ha richiamato la sentenza n. 85 del 2013 che ha ritenuto non fondate doglianze analoghe rivolte nei confronti della disciplina dettata dal c.d. «decreto Ilva».

In tale sentenza era stato sottolineato come il provvedimento di riesame dell'AIA — successivo alla constatazione dell'inefficacia delle prescrizioni contenute nell'AIA originaria — indicasse «un nuovo punto di equilibrio, che consente [...] la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (trentasei mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni». Tale punto di equilibrio — proseguiva la sentenza n. 85 del 2013 — «deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'*iter* formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista»; la medesima sentenza concludeva che il punto di equilibrio così raggiunto non avrebbe potuto essere contestato dal giudice del sequestro, al quale non spetta in ogni caso un potere di «riesame del riesame» circa il merito dell'AIA, sul presupposto di una insufficienza delle prescrizioni dettate dall'autorità amministrativa.

Osservava tuttavia la Corte nella sentenza n. 105 del 2024 — condividendo le argomentazioni sul punto dell'A.G. rimettente — come la disposizione di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, si discosti in maniera non marginale dallo schema normativo di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, esaminato dalla sentenza n. 85 del 2013, poiché non indicava quale fosse l'autorità amministrativa competente ad adottare le «misure» di bilanciamento, né in quale rapporto si collocassero tali misure con l'AIA degli stabilimenti industriali suscettibili di essere indicati di interesse strategico nazionale (ovvero necessari ad assicurarne la continuità produttiva), né con l'eventuale procedimento di riesame dell'AIA medesima, ed infine non prevedesse alcun termine finale di operatività delle misure medesime.

Mentre, come noto, rispetto a tale ultimo profilo la Corte costituzionale con la sentenza n. 105 del 2024 dichiarava l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi, rispetto agli altri profili procedeva in via interpretativa, indicando in primo luogo come l'autorità competente ad adottare le «misure» in questione, dovesse indirettamente individuarsi — attraverso



il riferimento, contenuto nel quinto periodo del comma 1-bis.1, alla «procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale» a sua volta disciplinata dal decreto-legge n. 207 del 2012 come convertito — nello stesso Presidente del Consiglio dei ministri, salva la possibilità di delegare a uno o più ministri l'adozione concreta delle misure medesime.

La Corte rilevava poi il difetto di qualsiasi indicazione, da parte della disposizione censurata, circa il procedimento da seguire per l'individuazione delle misure; ribadiva come la sentenza n. 85 del 2013 avesse ritenuto compatibile con le ragioni di tutela della salute e dell'ambiente una disciplina vincolante per il giudice alle prescrizioni cristallizzate nell'A.I.A. riesaminata, trattandosi di un provvedimento «di derivazione europea» che «costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale [...] devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione».

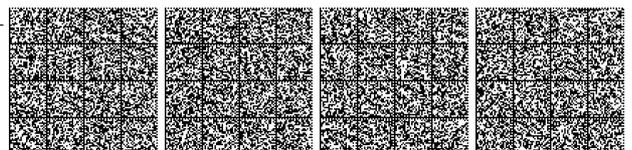
Rilevava come la disposizione censurata non condizionasse invece, come già previsto dall'art. 1 del «decreto Ilva», la prosecuzione dell'attività dello stabilimento o impianto sequestrato al rispetto delle prescrizioni dell'A.I.A. riesaminata, bensì all'osservanza di generiche «misure» di bilanciamento, senza chiarire in esito a quale procedimento tali misure dovessero essere adottate — e con quali garanzie di pubblicità e di partecipazione del pubblico, oltre che delle diverse autorità locali a vario titolo competenti in materia ambientale e di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro — e senza chiarire, nemmeno, se ed eventualmente in quale misura i valori limite di emissione potessero discostarsi dalle BAT di settore, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività.

Osservava quindi la Corte, fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame, come, in una situazione di crisi determinata dalla necessità di assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale che sia stato attinto da un sequestro penale — a sua volta disposto sulla base del *fumus* di una violazione in atto di normative penalmente sanzionate, con pregiudizio potenziale per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei lavoratori — non potesse considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consenta allo stesso Governo nazionale di intervenire a dettare, in via interinale, misure che consentano nell'immediato di contenere il più possibile tali rischi, vincolando al contempo il giudice a consentire la prosecuzione dell'attività.

Rilevava tuttavia come — fermo il nuovo testo dell'art. 41, secondo comma, della Costituzione che vieta che l'iniziativa economica privata si svolga «in modo da recare danno» alla salute o all'ambiente — nessuna misura avrebbe potuto legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto, e che pertanto le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovevano essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge, in vista — appunto — di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente.

Così proseguiva testualmente la Corte nella sentenza n. 105 del 2024: «... In altre parole, le misure in questione — che dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute — dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni. L'adozione delle misure (individuate da un provvedimento che resta di natura amministrativa, e come tale soggetto agli ordinari controlli giurisdizionali sotto il profilo della sua legittimità) dovrà, inoltre, essere preceduta — conformemente alle indicazioni derivanti dalle fonti internazionali sopra ricordate (quelle previste per l'adozione dell'AIA ndr) — da adeguata attività istruttoria, e dovrà essere sorretta da una congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria, ai sensi di quanto previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 ... Infine, l'effettiva osservanza delle misure medesime dovrà essere adeguatamente verificata, con le modalità indicate nello stesso provvedimento governativo, attraverso il costante monitoraggio da parte delle autorità competenti ai sensi della legislazione ambientale in vigore ...».

Ritiene dunque il Collegio che la pronuncia della Corte sia stata altrettanto chiara nell'affermare che la limitazione dei poteri del giudice, collegata all'adozione delle prescrizioni, per essere costituzionalmente legittima, oltre a poter avere durata massima di trentasei mesi, debba avvenire per effetto di prescrizioni adottate a valle di un procedimento che presenti le caratteristiche che la stessa Corte ha delineato, muovendo dal parallelo con la pronuncia Ilva: - collocazione all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute; - adozione a valle di una adeguata istruttoria rispettosa dei canoni normativi di derivazione internazionale previsti per l'AIA; - indicazione di adeguate e costanti misure di monitoraggio.



Nell'ottica di assicurare effettività al sistema delineato dalla Corte in funzione della tutela dei beni sopra indicati, appare coerente, pertanto, ritenere che permanga in capo al giudice il potere-dovere di verificare, nell'ambito del procedimento autorizzatorio, se le misure di bilanciamento siano state adottate nel rispetto di tali requisiti procedurali e che, ove tale verifica sia negativa, le stesse non potranno produrre la compressione costituzionalmente legittima del potere del giudice di negare la prosecuzione dell'attività. Quando il provvedimento negatorio sia adottato per le ragioni indicate, al giudice dell'appello dovrà riconoscersi analogo potere di controllo circa la correttezza della valutazione svolta dal giudice *a quo* in ordine alla non operatività del vincolo di cui al quinto periodo del comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p..

Si tratta di conclusione (estranea al tema della disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo né comportante invasione dei poteri del giudice amministrativo) del tutto in linea con i principi ormai consolidati nella giurisprudenza di legittimità (v. da ultimo Cass. pen., Sez. 3, n. 10247 del 29 febbraio 2024) da ultimo declinati con riferimento proprio alla materia ambientale, avendo la Corte di legittimità affermato che «In presenza di un provvedimento amministrativo, che autorizza la gestione di rifiuti, non conforme alla normativa che ne regola l'emanazione o alle disposizioni normative di settore, il giudice deve valutare la sussistenza dell'elemento normativo della fattispecie, senza disapplicare l'atto amministrativo illegittimo» (Cass. pen., Sez. 3 n. 27148 del 17 maggio 2023).

4. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Tanto premesso, muovendo dalla violazione dell'art. 25 della Costituzione e tenuto conto delle argomentazioni esposte dalla Procura della Repubblica nelle memorie versate in atti, ritiene il Tribunale che il denunciato contrasto non sia manifestamente infondato, sia pure in ragione di rilievi parzialmente diversi da quelli ivi esposti.

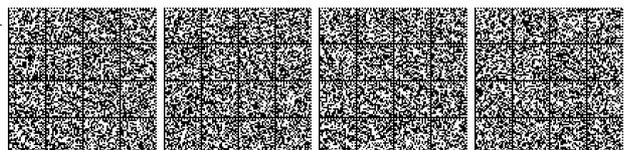
Infatti, ad avviso del Collegio, il principio del giudice naturale precostituito per legge non risulta intaccato né dal fatto che l'art. 1 del decreto-legge n. 207/2012, richiamato dal primo periodo del comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., non indichi requisiti dimensionali e qualitativi cui ancorare la dichiarazione di interesse strategico nazionale, né dal fatto che la modifica normativa introdotta dall'art. 6 del decreto-legge n. 2/2023 risulti applicabile, in virtù del principio del *tempus regit actum*, anche a procedimenti penali in corso in cui già sono stati emessi provvedimenti cautelari confermati dalle autorità giudiziarie di seconda istanza.

Invero, sotto il primo profilo, occorre considerare che la Corte costituzionale, nella pronuncia n. 85 del 2013, già si è soffermata sulla discrezionalità attribuita dall'art. 1 del decreto-legge n. 207/2012 al Presidente del Consiglio dei ministri nell'individuazione degli stabilimenti dichiarati di interesse strategico nazionale, rilevando come la stessa non possa ritenersi «eccessiva» per effetto della «genericità dei criteri di individuazione di tali stabilimenti». È stato osservato al riguardo che «l'interesse strategico nazionale ad una produzione, piuttosto che ad un'altra, è elemento variabile, in quanto legato alle congiunture economiche e ad un'altra serie di fattori non predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della filiera di un certo settore industriale etc.). Si giustifica pertanto l'ampiezza della discrezionalità che la norma censurata riconosce al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto organi che concorrono a definire la politica industriale del Paese».

Quanto al secondo aspetto censurato, occorre evidenziare che la Corte costituzionale, sin dalle pronunce n. 56 del 1967 e n. 72 del 1976, ha chiarito che la garanzia di precostituzione del giudice viene rispettata «quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri diretti ad individuare il giudice competente, poiché in tali casi lo spostamento della competenza non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice naturale — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente». Trattasi appunto di quanto avvenuto nel caso di specie, atteso che il novellato comma 1-*bis*.2 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. risulta «fisiologicamente» applicabile alla presente fattispecie proprio per effetto del principio del *tempus regit actum*, venendo in rilievo un procedimento penale già pendente alla data della sua entrata in vigore e non ancora concluso, e considerato al tempo stesso che la disposizione in esame presenta un suo contenuto di generalità che la rende astrattamente applicabile anche ad ulteriori vicende giudiziarie in cui dovessero risultare coinvolti stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva.

4.1. Violazione dell'art. 25 della Costituzione.

Piuttosto ritiene il Tribunale che nel caso in esame il rispetto del canone costituzionale della precostituzione del giudice possa essere vulnerato in ragione del particolare meccanismo di deroga della competenza previsto dal comma 1-*bis*.2 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., nella misura in cui rende strutturale e sistematico — e non solo riferibile per il principio del *tempus regit actum* ai procedimenti penali già in corso al momento della sua introduzione, trattandosi di una casistica necessariamente destinata ad esaurirsi con il decorrere del tempo — il dato secondo cui, ogniqualvolta viene instaurato un procedimento penale per reati commessi nell'ambito di stabilimenti industriali dichiarati di inte-

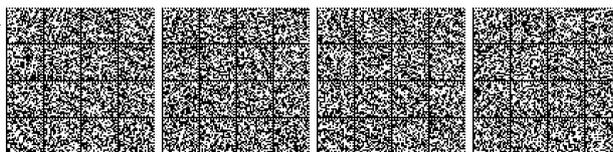


resse strategico nazionale ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, non è prevedibile secondo un criterio generale fissato in anticipo, quale sarà (se quello di Roma o quello del capoluogo della provincia in cui il reato è stato commesso) il Tribunale in concreto chiamato a pronunciarsi su determinate procedure incidentali di appello cautelare reale, trattandosi di un elemento che viene ancorato non alla decisione del Governo di aver dichiarato — *ex ante* o anche *ex post* rispetto all'intervento di cautela reale — stabilimento di interesse strategico nazionale ovvero impianto o infrastruttura necessaria ad assicurarne la continuità produttiva il sito oggetto di sequestro, ma alla scelta di dettare misure con cui si ritenga «realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi»; tale scelta può essere compiuta in qualsiasi momento del procedimento o anche del processo penale già pendente, dunque anche dopo che il giudice del *focus commissi delicti* e il Tribunale ordinariamente competente *ex art. 322-bis* del codice di procedura penale si siano già pronunciati sia in prima che in seconda istanza non solo sulla ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 321 del codice di procedura penale, ma anche sulla compatibilità tra la prosecuzione dell'attività produttiva e le esigenze di carattere specialpreventivo sottese all'adozione della cautela reale ed abbiano eventualmente anche già dettato apposite prescrizioni ai sensi del terzo periodo del comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., avendo così già individuato le misure ritenute idonee nel caso concreto ad assicurare un equo contemperamento dei contrapposti interessi in gioco.

Infatti deve ribadirsi che, nell'articolato sistema delineato dal novellato art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., lo spostamento della competenza territoriale in sede di appello cautelare non è determinato dall'intervento della dichiarazione di interesse strategico nazionale (così risultando non centrate le censure della Procura e le repliche delle parti appellanti che su tale dichiarazione si sono focalizzate), ma dalla successiva decisione del Presidente del Consiglio dei ministri (discrezionale sia nell'*an* che nel quando) di adottare o meno le misure con cui si ritenga realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi. Può quindi accadere, da un lato, che il giudice territorialmente competente abbia già adottato prescrizioni in questo senso e che il Governo le reputi condivisibili, non ritenendo necessario dettarne di proprie, con la conseguenza che la cognizione delle impugnazioni cautelari reali rimarrà in tal caso interamente devoluta al Tribunale locale individuato ai sensi dell'art. 322-*bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale. Dall'altro lato, può accadere invece (trattandosi peraltro di un'opzione priva di limiti temporali che può presentarsi sino alla conclusione del procedimento) che il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga di adottare misure di contemperamento diverse da quelle già adottate dall'autorità giudiziaria ed è soltanto questo l'elemento (di assoluta novità rispetto alla disciplina già dettata dal cd. decreto Ilva) che determinerà lo spostamento al Tribunale di Roma della competenza di secondo grado, unicamente nei casi in cui il giudice locale «abbia escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione, o negato la stessa in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale» e non anche nei casi in cui lo stesso giudice abbia concesso l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, con provvedimento che rimane invece impugnabile dinanzi al Tribunale ordinariamente competente *ex art. 322-bis* del codice di procedura penale.

Di fatto lo spostamento della competenza — peraltro su una porzione soltanto delle impugnazioni cautelari reali esperibili nell'ambito dello stesso procedimento, come sarà in seguito più diffusamente argomentato nella valutazione della norma nell'ottica del collegato principio di ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione — viene quindi ancorato dal comma 1-*bis*.2 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. ad un atto che già di per sé è ampiamente discrezionale, atteso che la sua adozione è sostanzialmente determinata dal maggiore o minore apprezzamento (per di più mutevole nel tempo) del Governo rispetto a specifiche decisioni già adottate nella singola controversia dall'autorità giudiziaria territorialmente competente secondo le regole ordinarie, e che potrebbe risultare del tutto arbitrario laddove non fosse in concreto dotato dei contenuti procedurali, ispirati ai canoni della massima partecipazione, pubblicità e trasparenza, individuati dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 105 del 2024: infatti pur se il provvedimento di previsione delle misure di bilanciamento venisse adottato al di fuori di quelle procedure (analoghe a quelle previste per la concessione dell'A.I.A.) che costituiscono garanzia di ponderazione di tutti gli interessi in gioco e di rispetto della normativa anche sovranazionale in materia di protezione della salute e dell'ambiente, lo spostamento della competenza dettato dall'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p. si verificherebbe comunque.

Potrebbe invero accadere non soltanto che il giudice di primo grado abbia già dettato le proprie prescrizioni funzionali alla prosecuzione dell'attività oppure che l'abbia negata ritenendo che «dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione» (così come contemplato dal terzo periodo del comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.), ma anche che gli stessi provvedimenti già siano stati vagliati dal Tribunale individuato dall'art. 322-*bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale (competente a conoscere anche delle impugnazioni avverso i provvedimenti di segno



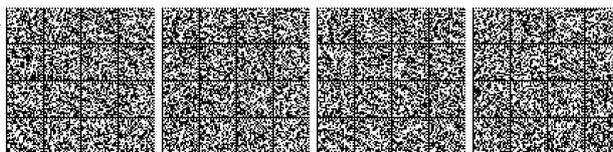
negativo fintanto che non siano dettate dal Presidente del Consiglio dei ministri le misure di cui al quinto periodo del comma 1-bis.1 dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p.) e che, solo dopo avere preso contezza delle conseguenti decisioni giurisdizionali e dei loro contenuti, siano adottate misure di bilanciamento, finanche rese al di fuori dai suddetti «binari» di garanzia, così determinando, lo spostamento della competenza di secondo grado in capo al Tribunale di Roma, limitato peraltro alle sole ipotesi in cui il giudice locale abbia ritenuto di disattendere le misure governative e di escludere, revocare o negare l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di impresa.

Ebbene, ad avviso del Tribunale, è proprio sotto questo profilo che l'art. 104-bis, comma 1-bis.2 disp. att. c.p.p. appare in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge, così come delineato dalle pronunce della Corte costituzionale che hanno affermato nel tempo che «il principio della precostituzione del giudice, qual è sancito nel primo comma dell'art. 25, deve ritenersi rispettato allorché l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non già in vista di singole controversie, ed altresì che esso non risulta violato neppure nei casi nei quali la legge preveda la possibilità di spostamenti di competenza da un giudice ad un altro, purché anch'esso precostituito, allorché siano resi necessari per assicurare il rispetto di altri principi costituzionali, come quello dell'indipendenza ed imparzialità, o l'altro dell'ordine e coerenza nella decisione di cause fra loro connesse» (pronuncia n. 1 del 1965).

Invero, nel caso in esame, lo spostamento di competenza previsto dalla disposizione censurata non può essere ragionevolmente ricondotto alla necessità di «assicurare il rispetto dei principi dell'indipendenza ed imparzialità», a meno di non voler ritenere (come pure accennato in memoria della parte appellante Sasol Italy S.p.a.) che il provvedimento negativo emesso dal giudice locale nonostante le misure adottate dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale possa essere stato indebitamente condizionato dalla sua maggiore vicinanza geografica al *locus commissi delicti* e che un Tribunale più distante possa invece assicurare una valutazione più indipendente e imparziale (il che però lascerebbe esposto alla medesima condizione che la norma tenderebbe ad evitare il caso in cui il gravame cautelare di cui all'art. 104-bis, comma 1-bis.2 disp. att. c.p.p. abbia ad oggetto impianto ubicato nella Provincia di Roma). Al tempo stesso lo spostamento di competenza di cui al comma 1-bis.2 dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p. neppure risulta giustificato dall'esigenza di garantire «ordine e coerenza nella decisione di cause fra loro connesse», intervenendo piuttosto a ripartire la cognizione di una stessa vicenda giudiziaria tra più giudici di pari grado (il Tribunale di Roma e quello competente *ex art. 322-bis* del codice di procedura penale sull'impugnazione dei provvedimenti diversi da quelli tassativamente individuati dal comma 1-bis.2 dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p.) comportando finanche il rischio che siano adottati provvedimenti tra loro contraddittori (*cf. infra* in relazione a quanto più specificamente argomentato circa la violazione del canone di cui all'art. 3 della Costituzione) (2) La richiamata pronuncia n. 1 del 1965 — nel ritenere che gli spostamenti di competenza territoriali previsti dal codice della navigazione per i giudizi in primo grado sulle contravvenzioni dallo stesso contemplate (rispondenti ad una pluralità di criteri che tengono conto sia del luogo in cui si è verificata la contravvenzione che di quello in cui si trova la nave al momento del giudizio) non si pongano in contrasto con l'art. 25 della Costituzione proprio perché determinati da accadimenti apparentemente «casuali», ma in realtà «imposti dalle esigenze obiettive della navigazione» — ha evidenziato come sia proprio questo il dato che «lungi dal corroborare la fondatezza della questione sollevata, vale a privarla di valore, poiché comprova come essi rimangano sottratti ad ogni apprezzamento discrezionale da parte di pubbliche autorità», da ciò dovendosi al contrario desumere che proprio «l'apprezzamento discrezionale» rimesso nella singola controversia ad un'autorità diversa da quella legislativa rappresenta il fattore che impedisce di ritenere precostituito il giudice della cui competenza si discute.

Nella stessa scia deve essere letta anche la successiva pronuncia n. 508 del 1989, la quale ha ribadito che «la nozione di giudice naturale non si cristallizza nella determina legislativa di una competenza generale ma si forma anche di tutte quelle disposizioni le quali derogano a tale competenza sulla base di criteri che ragionevolmente valutino i disparati interessi in gioco nel processo», sottolineando che tra tali disposizioni si annoverano anche «le norme che prevedono spostamenti di competenza in favore di un giudice diverso, ma pur sempre precostituito, anche per ragioni di connessione delle cause» a condizione che «detto spostamento di competenza sia stabilito a priori dalla norma denunciata e non lasci adito a deroghe discrezionali». Analogamente la pronuncia n. 217 del 1993 ha precisato che non può dirsi in contrasto con il principio costituzionale di precostituzione del giudice la possibilità che il legislatore

(2) Non pertinente, ancorché richiamata dalle difese, risulta al riguardo anche la decisione della Corte costituzionale n. 42 del 1996 relativa alla speciale competenza territoriale individuata per i reati di diffamazione aggravata commessi attraverso l'impiego del mezzo radiotelevisivo, atteso che in tal caso il giudice delle leggi ha rilevato che la deroga all'ordinario collegamento tra il giudice e il luogo di commissione del reato, consistente nel radicamento della competenza nel luogo di residenza della persona offesa, rispondeva ad un'apprezzabile esigenza, da ravvisare nell'offerta di una maggiore tutela alla vittima del reato. Analogamente la pronuncia n. 159 del 2000 ha ritenuto legittima la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza introdotta dall'art. 40 del codice di procedura penale poiché ancorata alla sussistenza di un vincolo di connessione tra le cause. Trattasi dunque di fattispecie in cui lo spostamento della competenza non soltanto rispondeva ad esigenze ragionevolmente meritevoli di tutela, ma comunque prescindeva dall'intervento di atti discrezionali dell'autorità governativa.



elevi a criterio di radicamento della competenza un'attività dell'imputato «che non si riduca però a mero arbitrio». Per converso, la pronuncia n. 158 del 1982 ha evidenziato che, ove si verta nell'ambito di una «medesima competenza nell'ambito di una stessa giurisdizione e, quindi, di una competenza avente identità di oggetto e di effetti», il principio della precostituzione legislativa del giudice «è suscettibile di venir messo in crisi dalla presenza di un'alternativa fra più giudici risolvibile soltanto a posteriori in forza di una scelta discrezionale operata da organi non legislativi».

Integra effettivamente un principio consolidato della giurisprudenza costituzionale quello per cui «la nozione di giudice naturale non si cristallizza nella determina legislativa di una competenza generale, ma si forma anche di tutte quelle disposizioni, le quali derogano a tale competenza sulla base di criteri che razionalmente valutino i disparati interessi in gioco nel processo». Le disposizioni che prevedono meccanismi di alternativa o di spostamento di competenza in favore di un giudice diverso, ma comunque precostituito, possono implicare un margine di discrezionalità, ma deve trattarsi di una «discrezionalità relativa, e, soprattutto, tale che non si risolve in mero arbitrio» (così la pronuncia n. 274 del 1974 che, con riferimento alla facoltà di rimettere o meno al giudice civile la cognizione di questioni civili che pregiudichino il procedimento penale concessa dall'art. 20 del codice di procedura penale al giudice penale, ha ritenuto siffatta previsione costituzionalmente legittima «in quanto il provvedimento del giudice penale è adottato non senza motivazione e previa audizione delle parti (che possono presentare, al riguardo, istanze e conclusioni)» ed è espressione di un potere idoneo alla realizzazione di apprezzabili esigenze processuali di evidente razionalità).

Ebbene, ad avviso del Collegio, lo spostamento di competenza determinato dal comma 1-bis.2 dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p. esorbita dal «margine di discrezionalità relativa» così delineato dalla giurisprudenza costituzionale. Il caso in esame non è infatti sovrapponibile a quello oggetto della pronuncia n. 274 del 1974, non solo perché in quella fattispecie veniva in rilievo una decisione rientrante nella stessa *potestas iudicandi* dell'autorità giudiziaria già chiamata secondo le regole ordinarie a decidere della specifica controversia la cui risoluzione risultava connessa alla risoluzione di una controversia di competenza di un giudice civile o amministrativo, ma anche perché in questo caso il potere discrezionale attribuito all'autorità governativa, da cui dipende il trasferimento ad altro Tribunale della competenza a decidere sulla controversia in corso, neppure risponde «alla realizzazione di apprezzabili esigenze processuali di evidente razionalità», dovendosi rinviare al riguardo a quanto sarà seguito esposto in relazione al canone di cui all'art. 3 della Costituzione.

Non pertinente risulta inoltre il richiamo operato dalle difese all'art. 13 del codice del processo amministrativo, laddove prevede che il criterio della competenza territoriale, determinato in via principale in base alla sede dell'ente che ha emesso l'atto, possa essere derogato da quello funzionale, correlato all'ambito di efficacia territoriale del provvedimento amministrativo impugnato e dunque ai suoi effetti diretti. In simili ipotesi infatti il Tribunale amministrativo regionale competente a decidere sull'impugnazione dell'atto comunque risulta univocamente individuabile sin dal momento dell'emanazione dell'atto stesso, mentre la peculiarità del caso di specie risiede proprio nel fatto che lo spostamento di competenza territoriale possa intervenire in qualunque fase del procedimento penale in ragione di un'alternativa tra due giudici che è astrattamente prevista dalla legge, ma che risulta in concreto risolvibile a posteriori solo per effetto dell'intervento di un atto amministrativo, riferito alla specifica controversia già in corso, che risulta ampiamente discrezionale non soltanto nei suoi contenuti, ma anche nella stessa tempistica della sua emanazione e che potrebbe essere adottato — senza che ciò possa paralizzare la concreta operatività della deroga all'ordinaria competenza territoriale, rendendola di fatto arbitraria — in assenza dei requisiti procedurali enucleati dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 105 del 2024 dalla Corte costituzionale all'esito di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1 disp. att. c.p.p..

In altri termini, merita evidenziare che ciò che viene posto in discussione in questa sede non è il fatto che l'autorità governativa, dettando le misure di bilanciamento di cui al quinto periodo del comma 1-bis.1 dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p., possa comprimere per un lasso temporale non superiore a trentasei mesi gli ordinari poteri giudiziari di gestione dello stabilimento sottoposto a sequestro (eventualità già ritenuta costituzionalmente legittima dalla pronuncia n. 105 del 2024 e prima ancora dalla pronuncia n. 85 del 2013 resa con riferimento al cd. decreto Ilva). Piuttosto si dubita che sia compatibile con l'art. 25 della Costituzione il fatto che lo stesso atto governativo di adozione delle misure possa altresì comportare lo spostamento della competenza territoriale in deroga agli ordinari criteri di riparto, nonostante si tratti di un atto assolutamente facoltativo nell'eventualità e nelle modalità temporali della sua adozione e che in ogni caso non può che intervenire dopo che il provvedimento di sequestro preventivo sia già stato emesso, eseguito e (del tutto verosimilmente) anche confermato in sede di riesame e già valutato in occasione di appelli cautelari relativi al mantenimento del vincolo reale e alla gestione del bene sottoposto a sequestro da parte dello stesso Tribunale, individuato in via generale dall'art. 322-bis, comma 1-bis del codice di procedura penale, la cui competenza è destinata ad essere (almeno in parte) devoluta al diverso Tribunale indicato dal comma 1-bis.2 dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p. in ragione di valutazioni largamente discrezionali dell'autorità governativa che inevitabilmente attengono — questa essendo la tempistica delineata dalla disposizione censurata — proprio all'apprezzamento delle decisioni già adottate dal Tribunale locale la cui competenza vanno a derogare.



4.2. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Analogamente, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 104, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p. anche in relazione al collegato parametro di cui all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza dello spostamento di competenza così determinato.

Come già evidenziato, la competenza del Tribunale di Roma(3) risulta circoscritta, dopo che le prescrizioni governative siano state adottate, ai soli provvedimenti negatori della prosecuzione dell'attività in costanza di sequestro: il dato semantico è chiaro in tal senso ed è corroborato dalla *voluntas legis*, quale desumibile dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversazione del decreto-legge n. 2/2023.

L'interpretazione costituzionalmente orientata che il giudice delle leggi ha dettato dell'art. 104, comma 1-*bis*.1 disp. att. c.p.p. nella già citata sentenza n. 105 del 2024 comporta, infatti, che anche a seguito dell'adozione delle misure di bilanciamento più volte citate, l'attività dell'impianto sequestrato non possa *ex se* riprendere, occorrendo per la sua prosecuzione un intervento giudiziario «autorizzatorio» (i cui contenuti sono dalla stessa sentenza delineati). A ciò consegue che, ove sia impugnato non un provvedimento di diniego alla prosecuzione dell'attività, ma un provvedimento che tale prosecuzione abbia autorizzato — come sopra detto, da ritenere impugnabile in quanto non di mera gestione del bene in sequestro, ma incidente sul sequestro, quantomeno in rapporto alla sua efficacia rispetto alle finalità perseguite — non entra in gioco la disposizione di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p. e la competenza territoriale a trattare tale gravame si radica in forza della norma generale *ex art. 322-bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

Dunque, il regime delineato dalla disposizione di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p. conduce ad individuare competenze diverse per l'impugnazione di provvedimenti emessi dalla stessa autorità giudiziaria ed attinenti al medesimo *thema decidendum* per il solo fatto del diverso atteggiarsi del relativo dispositivo.

Una competenza concorrente tra gli organi territoriali di cui art. 322-*bis* comma 1-*bis* del codice di procedura penale e il Tribunale di Roma si configura anche laddove la norma devolve a quest'ultimo la competenza a trattare il gravame relativo al «... provvedimento con cui il giudice abbia negato (l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività) in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto» nonostante le misure di bilanciamento adottate.

In base a tale disposizione — il cui tenore letterale è chiaro e non altrimenti interpretabile — la situazione procedimentale che potrebbe delinarsi è la seguente: viene avanzata presso l'AG procedente una istanza di revoca o modifica del decreto di sequestro preventivo *ex art. 321*, comma 3 del codice di procedura penale; tale istanza «contiene» come richiesta «subordinata» al rigetto di quella principale di revoca o modifica del sequestro un'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività; ebbene il provvedimento emesso dall'AG procedente potrebbe nuovamente vedere, rispetto alle impugnazioni azionabili, una diversificazione di competenze anche simultaneamente compulsabili.

Infatti, per la parte in cui l'A.G. ha provveduto sulla richiesta di revoca o modifica del sequestro, l'impugnazione esperibile è esclusivamente quella avanti al Tribunale individuato *ex art. 322-bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale; laddove poi il giudice procedente abbia rigettato la richiesta di revoca o modifica del decreto di sequestro preventivo ed abbia contestualmente negato l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, il provvedimento, per la parte concernente il diniego alla prosecuzione dell'attività, sarà appellabile davanti al Tribunale di Roma.

Palese appare l'irragionevolezza di tale regime che comporta non solo la duplicazione di cognizione, ma anche il rischio di provvedimenti contrastanti rispetto a temi inevitabilmente connessi: così, ad esempio, nell'ipotesi in cui il Tribunale del gravame «principale» accolga la richiesta di «modifica del sequestro», che potrebbe riverberare anche sul tema della prosecuzione dell'attività, senza potere però valutare anche tale «porzione» del provvedimento impugnato poiché riservato al Tribunale di Roma; ancora, potrebbe aversi che il Tribunale dell'appello cautelare *ex art. 322-bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale giunga, in sede di impugnazione, alla revoca del sequestro preventivo, così «vanificando» — con irrazionalità nell'impiego delle già limitate risorse a servizio dell'attività giudiziaria — il gravame che, in ipotesi, con tempistiche «parallele», il Tribunale di Roma stava svolgendo sul tema dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività.

Del resto, ipotizzare che la norma abbia inteso devolvere alla competenza del Tribunale di Roma in sede di appello cautelare l'intero gravame attivato con «istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto», ove accompagnata da una richiesta, eventualmente subordinata, di autorizzazione alla ripresa dell'attività, vorrebbe dire lasciare alla parte appellante la «scelta» del giudice da adire in sede di impugnazione rispetto ad un mede-

(3) Da ritenersi una competenza non «originaria», bensì «trasferita», sulla scorta di quanto sopra già osservato nelle pagg. 14 ss. circa l'ambito di applicazione dell'art. 322-*bis* del codice di procedura penale e la naturale appellabilità dei provvedimenti che comportino una modifica del vincolo cautelare, quali appunto quelli concernenti la prosecuzione o meno dell'attività produttiva del sito sottoposto a sequestro.



simo *thema decidendum*, per effetto della sola aggiunta all'istanza rivolta al giudice procedente della predetta istanza autorizzatoria. Una siffatta opzione interpretativa, oltre che incoerente con il dato letterale, implicherebbe, ad avviso del Collegio, una frizione con la norma costituzionale di cui all'art. 25 della Costituzione.

Il regime del gravame cautelare delineato dall'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1 disp. att. c.p.p. può determinare analoghe, potenziali criticità in ulteriori ipotesi.

Come detto, quando si versi nelle ipotesi regolamentate dai primi quattro periodi, dunque, in costanza di sequestro avente ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, finché non siano intervenute le «misure di bilanciamento», tutti i provvedimenti adottati dall'AG procedente in tema di prosecuzione delle attività sono appellabili davanti al Tribunale individuato *ex art. 322-bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale. All'esito dell'emanazione di tali misure e dell'adozione di un «nuovo» provvedimento che neghi la prosecuzione dell'attività, scatta la competenza su tale ultimo «tema» del Tribunale di Roma.

Tuttavia, potendo verificarsi che, quando intervengono le predette misure di bilanciamento, presso il Tribunale individuato *ex art. 322-bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale siano ancora pendenti impugnazioni relative a provvedimenti antecedenti l'adozione delle stesse e attinenti al tema della prosecuzione dell'attività, il sistema di impugnazione che si delinea appare foriero di criticità.

Infatti, pare doversi ritenere che anche in un giudizio di appello instaurato presso il Tribunale individuato *ex art. 322-bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale prima dell'adozione delle prescrizioni, ove le stesse siano successivamente adottate, il relativo provvedimento amministrativo possa essere prodotto dalle parti e che il Tribunale ne debba tener conto poiché attinente al *thema decidendum* (v. Cassazione Sez. U., n. 15403 del 30 novembre 2023).

Tuttavia, anche in tempi di fatto coincidenti, la AG procedente potrebbe essere compulsata dalla medesima o da altra parte interessata con istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, con conseguente impugnabilità del provvedimento negatorio esclusivamente davanti a questo Tribunale, con il correlato rischio di provvedimenti confliggenti.

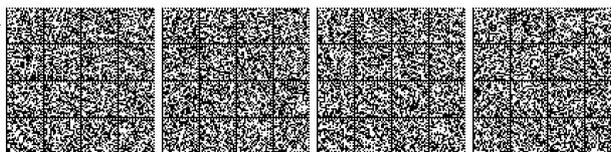
Quanto sopra illustrato rende evidente come dalla combinazione della speciale disciplina posta dal comma 1-*bis*.2 dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. con quella che regola gli ordinari rimedi impugnatori aventi ad oggetto provvedimenti relativi alla cautela reale, si delinei, tra il Tribunale individuato dall'art. 322-*bis*, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale e il Tribunale del riesame di Roma, un intreccio e persino una sovrapposizione di competenze forieri di ricadute non coerenti con gli obiettivi di unitarietà di indirizzi applicativi e di specializzazione del giudice nella materia relativa alla prosecuzione dell'attività nei casi di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1 e 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p., perseguiti dal legislatore attraverso la «centralizzazione» delle impugnazioni dei provvedimenti negativi.

Per vero, il risultato di garantire l'unitarietà di indirizzi e favorire l'acquisizione della specializzazione della magistratura giudicante non sarebbe stato realizzabile neppure se si fosse devoluto ad un unico organo il complessivo sistema delle impugnazioni relative ai provvedimenti in materia di prosecuzione delle attività produttiva in costanza delle prescrizioni.

Le misure di bilanciamento, infatti, per essere efficaci, devono essere conformate alle specifiche realtà produttive (oggetto di sequestro) nelle quali sono destinate ad operare; le situazioni concrete in cui le stesse interverranno saranno, pertanto, prevedibilmente mutevoli e varieranno in ragione delle molteplici tipologie di «stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ... ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva», oggetto del provvedimento di cautela reale, della conseguente eterogeneità dei beni giuridici lesi dalle condotte penalmente illecite assunte come titolo cautelare, con la conseguenza che i loro contenuti, come pure le procedure «istruttorie» e i meccanismi di monitoraggio, saranno diversi.

Ebbene, poiché gli elementi indicati devono essere apprezzati (nel rispetto dei limiti delineati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024, v. *supra*, par. 3.2) ai fini della decisione relativa all'autorizzazione concernente la prosecuzione delle attività produttive, ne consegue che le valutazioni dovranno essere effettuate con riguardo alle specifiche situazioni concrete, e non già in base a criteri e parametri omogenei.

La difficoltà, derivante dalle ragioni evidenziate, di garantire unitarietà di indirizzi nella materia relativa alla prosecuzione dell'attività produttiva, non è superata dalla novella in commento; la soluzione adottata a tale scopo e, cioè, il trasferimento della competenza a conoscere delle impugnazioni relative ai provvedimenti di diniego ad un organo «specializzato», individuato nel Tribunale del riesame di Roma, risulta, infatti, incoerente con l'intento perseguito dal legislatore, in ragione della concorrente competenza, nella stessa materia, del Tribunale di cui all'art. 322-*bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.



Come detto (v. *supra*, par. 3.1), a quest'ultimo organo rimangono devolute le impugnazioni aventi ad oggetto il provvedimento che ha autorizzato la prosecuzione dell'attività, ovvero che ha rigettato, nell'ambito della medesima procedura cautelare, e con riferimento agli stessi beni, la domanda di revoca, di modifica o di rivalutazione del sequestro, congiuntamente o alternativamente alla quale è stata rigettata l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, decisione quest'ultima impugnabile dinanzi al Tribunale del riesame di Roma.

Nel quadro venuto a delinearsi per effetto della novella in materia di prosecuzione dell'attività in costanza delle prescrizioni governative, la competenza del Tribunale del riesame capitolino non è, dunque, «esclusiva», potendo sulla stessa materia pronunciarsi anche il Tribunale di cui all'art. 322-*bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.(4)

A fronte di un sistema, come quello attuale, di competenze concorrenti in materia di prosecuzione dell'attività in costanza delle prescrizioni governative, la devoluzione al Tribunale del riesame di Roma della competenza sulle impugnazioni relative ai provvedimenti negatori dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività con deroga agli ordinari criteri di competenza giudiziaria non risulta, dunque, coerente con l'obiettivo perseguito dal Legislatore di garantire la «specializzazione» dell'autorità giudiziaria chiamata ad occuparsi delle questioni connesse alla materia né l'«unitarietà di indirizzi applicativi su tutto il territorio nazionale».

Ma vi è di più.

La scelta legislativa di attribuire al Tribunale di Roma la competenza a conoscere delle impugnazioni avverso i provvedimenti di diniego o di revoca delle autorizzazioni non solo non centra gli obiettivi voluti dal legislatore, ma rischia di essere foriera di negative ricadute processuali.

Escludendo, sulla base delle condivisibili motivazioni esposte dalle difese, che possa avversarsi il «cortocircuito» nel sistema delle impugnazioni ipotizzato dalla Procura di Siracusa sull'erroneo presupposto che il Tribunale del riesame di Roma possa essere giudice dell'impugnazione di un provvedimento con effetti negativi sulla prosecuzione dell'attività produttiva adottato dal Tribunale locale e persino dalla Corte di cassazione, il «doppio binario» in materia di impugnazioni rischia, comunque, per le ragioni sopra indicate (esposte, in una prospettiva prettamente applicativa nelle pagg. 26 ss. della presente ordinanza), di condurre a decisioni di merito confliggenti e di incidere negativamente sull'effettività, sulla efficacia e sulla tempestività della risposta giurisdizionale.

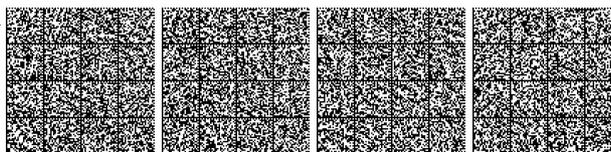
E la rilevanza costituzionale dei principi in gioco esclude che le criticità sopra illustrate, cui può dar luogo l'introduzione della speciale competenza del Tribunale del riesame di Roma, possano essere relegate nel novero di meri inconvenienti pratici, indifferenti nell'ambito della valutazione di ragionevolezza dell'intervento normativo, contribuendo piuttosto a delineare l'irragionevolezza intrinseca, censurabile in base all'art. 3 della Costituzione, della peculiare disciplina delle impugnazioni cautelari disegnata dall'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 del codice di procedura penale.

A questo proposito merita evidenziare che il tema del sindacato costituzionale degli atti normativi è stato oggetto di costante approfondimento nella giurisprudenza costituzionale, nella quale è consolidato il principio per cui le scelte legislative sono censurabili sotto il profilo della legittimità costituzionale solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 273 e n. 47 del 2010, ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007).

Tale vizio si configura quando ci si trovi al cospetto di discipline non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione a fronte di situazioni identiche — irragionevolezza estrinseca — (tra le altre, sentenze n. 40 del 2019, n. 35 del 2018, n. 79 e n. 23 del 2016, n. 185 del 2015 e n. 68 del 2012) ovvero quando si ravvisi una irrazionalità *intra legem*, svincolata, quindi, da una normativa di raffronto, e intesa come «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (sentenza n. 416 del 2000), sul presupposto dell'esistenza di un canone, desunto dall'art. 3 della Costituzione, di «razionalità» della legge e di esigenze di conformità dell'ordinamento a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 87 del 2012).

In merito al vizio di irrazionalità intrinseca, la Corte ha poi precisato che «non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 434 del 2002), consistendo il giudizio di ragionevolezza in un «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere» (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007) che, «quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile» (sentenza n. 46 del 1993 e più di recente sentenza n. 86/2017).

(4) Non pertinenti risultano pertanto le pronunce della Corte costituzionale richiamate dalle parti appellanti aventi ad oggetto situazioni in cui la previsione di una speciale competenza territoriale del Tribunale di Roma (sentenze n. 227 del 1999 e n. 336 del 1995) o del Tribunale amministrativo regionale Lazio (sentenze n. 237 del 2007 e n. 189 del 1992) si riferiva ad un'intera tipologia di controversie e non soltanto, come è invece nel caso di specie, ad una singola porzione di un più ampio contenzioso.



Quanto al vizio di irragionevolezza nella disciplina del processo in generale, e segnatamente del processo penale, la giurisprudenza della Corte, nel riconoscere al legislatore un'ampia discrezionalità, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013, sentenza n. 236/2018), ha affermato che può ricorrere tale vizio, quale intrinseco difetto di coerenza, anche con riferimento a scelte delle regole di rito (così nelle pronunce relative alla competenza per materia del giudice di pace: sentenza n. 64 del 2009, ordinanza n. 56 del 2010).

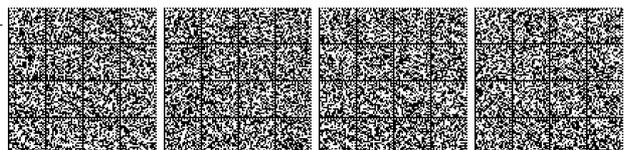
La Corte, nella sentenza n. 236/2018, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 274/2000, come modificato dall'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 93/2013 convertito, con modificazioni, nella legge n. 119/2013, nella parte in cui non esclude dai delitti, consumati o tentati, di competenza del giudice di pace anche quello di lesioni volontarie, previsto dall'art. 582, comma 2, del codice penale, per fatti commessi contro l'ascendente o il discendente di cui al numero 1) del primo comma dell'art. 577 del codice penale, ha poi ricordato che «la Corte nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva la facoltà del querelante di opporsi alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna, ha affermato che “[l]a censurata facoltà si pone [...] in violazione del canone di ragionevolezza e del principio di ragionevole durata del processo, costituendo un bilanciamento degli interessi in gioco non giustificabile neppure alla luce dell'ampia discrezionalità che la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto al legislatore nella conformazione degli istituti processuali” (sentenza n. 23 del 2015). Lo scrutinio di non manifesta irragionevolezza, in questi ambiti, impone, infatti, alla Corte costituzionale di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988). Il rispetto del canone di ragionevolezza «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenza n. 1. del 2014)».

Ebbene, in applicazione delle coordinate ermeneutiche elaborate dalla Corte, deve ritenersi che, come sopra detto, l'intervento normativo in esame, vagliato alla stregua del canone della ragionevolezza, applicato nella sua forma più rigorosa, e cioè, nell'intensità massima — avendo la Corte costituzionale escluso, pur a fronte dello stretto legame esistente con la vicenda giudiziaria che ne rappresenta l'*occasio*, che nel caso di specie si versi al cospetto di una legge-provvedimento (sentenza n. 105/2024, punto 3.2 del Considerando in diritto)(5) — sia palesemente irragionevole.

Va, infatti, ribadito che, la deroga all'ordinario criterio di competenza ordinaria previsto dall'art. 322-*bis*, comma 1-*bis* del codice di procedura penale per l'impugnazione dei provvedimenti negativi in materia di prosecuzione dell'attività non solo non è idonea al conseguimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore, ed anzi, rende più elevato il rischio di decisioni contrastanti assunte in sede di gravame rispetto al medesimo *thema decidendum*, ma genera disfunzionalità nel complessivo sistema delle impugnazioni, produce ricadute negative sull'efficacia, effettività, incisività, tempestività dell'intervento giurisdizionale, determina un aggravio ingiustificato (per l'assenza di motivazioni valide al criterio derogatorio della competenza e di altri vantaggi processuali) dei ruoli del Tribunale del riesame di Roma, comporta la vanificazione delle conoscenze acquisite dal giudice naturale del gravame *ex art. 322-bis* del codice di procedura penale, quando questi abbia trattato in una precedente procedura incidentale — di riesame del provvedimento del sequestro o di appello relativa ai provvedimenti connessi — la stessa vicenda cautelare, richiede un impegno suppletivo di studio e di ricostruzione di vicende giudiziarie complesse, quali normalmente sono quelle in cui si inseriscono le decisioni cautelari disciplinate dalla norma della cui costituzionalità si dubita, da parte di un organo giudiziario diverso(6)

(5) La Corte ha dato atto che durante la discussione al Senato sul disegno di legge governativo di conversione del decreto-legge, con riferimento alla disposizione in oggetto, si è affermato che la stessa «ha permesso di risolvere una tematica inerente al depuratore del polo petrolchimico di Priolo» (punto 3.2 del Considerando in diritto).

(6) Cfr. al riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 72 del 2008 che, sia pure emessa in relazione ad un diverso istituto giuridico (la prescrizione e segnatamente la normativa transitoria diretta a delimitare nel tempo l'applicabilità della sua nuova disciplina), ha ricondotto al concetto di ragionevolezza espresso dall'art. 3 della Costituzione l'esigenza di «evitare la dispersione delle attività processuali già compiute», in quanto funzionale alla «tutela interessi di rilievo costituzionale sottesi al processo (come la sua efficienza e la salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale)». Significativa appare anche la pronuncia n. 353 del 1996 che (nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della previgente versione dell'art. 47, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui faceva divieto al giudice di pronunciare la sentenza fino a che non fosse intervenuta l'ordinanza che dichiarava inammissibile o rigettava la richiesta di remissione) ha espressamente riconosciuto la valenza costituzionale del «bene» dell'efficienza del processo, «qual è enucleabile dai principi costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale, e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali».



Conclusivamente, la scelta operata dal legislatore, con l'inserimento del comma 1-*bis*.2 nell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., di attribuire al Tribunale del riesame di Roma una competenza circoscritta ad un segmento soltanto della procedura che può scaturire dalla decisione del giudice conseguente all'adozione delle prescrizioni governative non è idonea a conseguire gli obiettivi esplicitati nei lavori preparatori del decreto-legge n. 2/2023 e, cioè, favorire la specializzazione e indirizzi applicativi omogenei. Essa, piuttosto, dà luogo a criticità che, lungi dal risolversi in meri inconvenienti applicativi, producono nel sistema delle impugnazioni cautelari reali effetti di disfunzionalità e diseconomicità che non appaiono bilanciati da ulteriori vantaggi, neppure quello di assicurare il migliore perseguimento della *ratio* sottesa all'intervento normativo che ha esteso a tutti i casi in cui, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, siano state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi.

5. Impossibilità di un'interpretazione conforme.

L'irragionevolezza della scelta legislativa di attribuire al Tribunale della libertà di Roma la speciale competenza di cui all'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2 disp. att. c.p.p., sarebbe in ogni caso ancor più accentuata nel caso in cui si volesse aderire alla prospettazione delle difese circa il perimetro della cognizione rimessa a tale organo.

Si rammenta che, a tal riguardo, è stato sostenuto che la cognizione del Tribunale del riesame di Roma sarebbe vincolata al riconoscimento dell'illegittimità del provvedimento di mancata autorizzazione alla prosecuzione dell'attività adottato dal giudice, dovendo, conseguentemente, disporre l'annullamento, senza compiere nessuna ulteriore verifica.

Posto che, ad avviso del Collegio, tale interpretazione non è condivisibile proprio in considerazione delle indicazioni operative e procedurali già fornite dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 105 del 2024(7) (si rinvia sul punto alle argomentazioni esposte nelle pagg. 16 ss. della presente ordinanza), deve rilevarsi che, ove — come affermano le parti appellanti — il Tribunale del riesame di Roma avesse un ruolo di fatto «notarile», dovendo limitarsi ad una presa d'atto dell'esistenza di un provvedimento che non autorizza la prosecuzione dell'attività produttiva in presenza di prescrizioni governative, innanzitutto non sarebbe giustificato il richiamo alla delicatezza e alla complessità dell'aspetto valutativo cui il legislatore ha fatto menzione nei lavori preparatori a giustificazione della speciale competenza attribuita al Tribunale di Roma, ma soprattutto risulterebbe ancor più conclamata l'irragionevolezza dell'intervento normativo.

Ed invero, se è davvero preclusa, una volta adottate le prescrizioni, anche la valutazione riguardante l'osservanza dell'*iter* seguito per la loro adozione, lo slittamento della competenza al Tribunale del riesame di Roma sarebbe del tutto ingiustificato, trattandosi di un'attività meramente ricognitiva, non richiedente alcuna specializzazione in capo al giudice che la svolge e non suscettibile di condurre ad esiti decisori divergenti.

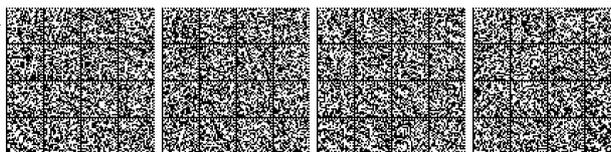
In un siffatto quadro, l'irragionevolezza di un intervento normativo che, a giustificazione della deroga al criterio di competenza ordinario in materia di impugnazione cautelari reali, ha indicato l'esigenza di specializzazione del giudice e la necessità di garantire uniformità di indirizzi applicativi, non potrebbe essere più «manifesta e irrefutabile», come richiesto dalla Corte costituzionale per la sua rilevanza ai fini dello scrutinio di costituzionalità.

6. Statuizioni finali.

Pertanto, sulla scorta delle considerazioni sinora esposte, si ritiene che l'intervento normativo si ponga in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge *ex* art. 25 della Costituzione e che, in ogni caso, si connoti per aspetti di irragionevolezza sindacabili *ex* art. 3 della Costituzione.

Di conseguenza, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, il presente giudizio incidentale deve essere sospeso e deve essere disposta l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale, mandandosi la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite ed 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.

(7) Come già rilevato, la soluzione ermeneutica prospettata dalle difese valorizza infatti solo i passaggi della sentenza in cui si afferma che al giudice è precluso non autorizzare «rivalutando» le prescrizioni adottate dal Governo, ma omette di confrontarsi con la necessità, affermata dalla Corte, che tali prescrizioni siano adottate nell'osservanza di un *iter* procedimentale che ricalca quello previsto nel decreto ILVA e con la precisazione che solo prescrizioni adottate nel rispetto di tale *iter* diventano vincolanti per il giudice; e tanto, sul presupposto che il procedimento non si esaurisce in adempimenti formali, ma costituisca garanzia di un effettivo contemperamento dei contrapposti interessi in gioco (v. punto 5.3.2. del Considerando in diritto della sentenza n. 105/2024).



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948, 23 della legge n. 87/1953 e 322-bis del codice di procedura penale;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.2 disp. att. del codice di procedura penale, introdotto con decreto-legge n. 2/2023, convertito, con modifiche, in legge n. 17/2023, con riferimento agli articoli 3 e 25 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

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

Ordina a cura della cancelleria, che la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero, alle parti appellanti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, a scioglimento della riserva assunta nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2024.

Il Presidente: AGRIMI

24C00262

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-048) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



**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

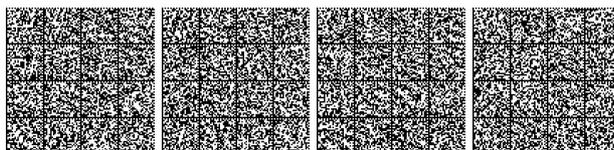
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

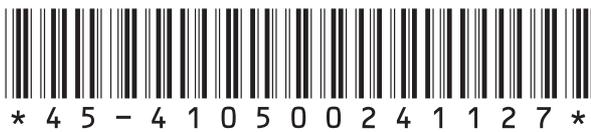
Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

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





€ 8,00

