

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 51

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

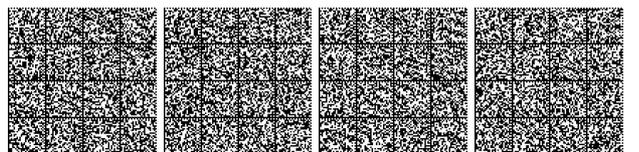
Roma - Mercoledì, 18 dicembre 2024

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. 197. Sentenza 24 settembre - 13 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Adeguamento tariffario delle prestazioni rese dalle strutture adibite alla riabilitazione di alcune categorie di soggetti fragili e per quelle rese dai centri dialisi, in contrasto con il piano di rientro sanitario - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Amministrazione pubblica - Società a partecipazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Compensi massimi per gli amministratori e i dipendenti delle società controllate - Applicazione, in via transitoria, del d.P.C.m. n. 143 del 2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Restituzione, a seguito dell'emergenza pandemica, alle strutture sanitarie specialistiche accreditate dell'acconto sul budget - Estensione della restituzione prevista nel triennio 2022-2022 al settennio 2020-2026 - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Strutture RSA accreditate - Mantenimento degli standard strutturali e funzionali normativamente previsti e garanzia della compiuta erogazione dei relativi livelli essenziali di assistenza (LEA) - Riconoscimento annuale, alle RSA indicate, da parte delle Aziende sanitarie provinciali, della parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura delle leggi di spesa e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione Siciliana - Spese legali derivanti da procedimenti correlati alle funzioni di commissari straordinari e liquidatori degli ATO - Mancata quantificazione dei relativi oneri - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa - *Ius superveniens* satisfattivo, in assenza medio tempore dell'applicazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Funzionamento delle case della comunità e degli ospedali di comunità, in linea con gli obiettivi del PNRR - Conseguente aumento dei limiti di spesa destinati al personale degli enti del SSR del 15 per cento annuo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Siciliana 31 gennaio 2024, n. 3, artt. 49, 57, comma 6, 71, commi 1 e 3, 83, comma 2, e 138.

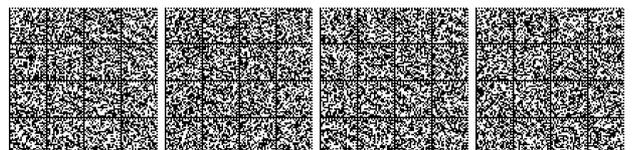
– Costituzione, artt. 81 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo. . . . .

Pag. 1

### N. 198. Sentenza 15 ottobre - 13 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Consiglieri metropolitani - Istituzione di un'indennità - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**



**Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Scuole di specializzazione di area sanitaria non medica - Finanziamento da parte della Regione di borse di studio per la loro frequenza - Abrogazione, con mantenimento di diversa disposizione relativa alla modalità di erogazione delle borse mediante rinvio ad alcune disposizioni statali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione nonché della competenza legislativa dello Stato nella materia concorrente della tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera p), e terzo. . . . . Pag. 15

N. 199. Ordinanza 29 ottobre - 13 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Adozione dei criteri per la definizione dei contingenti organici dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e distribuzione tra le regioni - Intervento tramite decreto interministeriale - Utilizzo di un coefficiente numerico definito dal legislatore statale in caso di mancata intesa della Conferenza unificata - Denunciata lesione della competenza concorrente regionale in materia di istruzione - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 5-*quater*, 5-*quinqüies* e 5-*sexies*, inseriti dall'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. . . . . Pag. 21

N. 200. Sentenza 25 novembre - 16 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Prove - Prossimi congiunti dell'imputato - Facoltà di astenersi dal deporre - Obbligo, nel caso si tratti di persone offese dal reato, anche nell'ipotesi in cui la deposizione non sia necessaria per l'accertamento dei fatti - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio della presunzione di innocenza e della tutela, anche convenzionale, del diritto al rispetto della vita familiare - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 199, comma 1,
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo comma, 29 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. . . . . Pag. 24

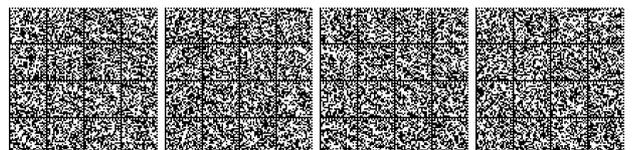
N. 201. Sentenza 30 ottobre - 17 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Calabria - Erogazione di prestazioni di screening e trattamento di fibromialgia ed elettrosensibilità presso ambulatori dedicati, anche multidisciplinari, ulteriori rispetto a quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale (SSN) - Estraneità delle prestazioni relative alla elettrosensibilità tra i livelli essenziali di assistenza (LEA), nonostante i vincoli del piano di rientro - Violazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del principio di necessaria copertura della spesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Calabria - Previsione che gli ambulatori multidisciplinari possano essere coadiuvati da associazioni di volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità, anziché da tutti gli enti del terzo settore (ETS) - Valorizzazione delle attività di tali associazioni da parte della Regione, nonché presentazione, da parte della Giunta regionale, di una relazione biennale circa le attività informative e di sensibilizzazione promosse dalle stesse sul territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e lesione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8, art. 1, commi 1, 2 e 3; 3, comma 1; 7, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo. . . . . Pag. 31



N. 202. Sentenza 26 novembre - 17 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Agenda regionale per la salute e il sociale (A.Re.S.S.), quale ente di supporto tecnico-amministrativo del dipartimento regionale della salute - Attribuzione alla nuova agenzia, integralmente e senza forme di coordinamento con le aziende sanitarie regionali (ASL), di competenze in materia di reclutamento, gestione della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, nonché di ricognizione periodica del personale in servizio - Mera facoltà, per la Giunta regionale, di distribuire tali competenze alle ASL - Violazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute concernenti l'organizzazione dei servizi sanitari - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Previsione che attribuisce all'A.Re.S.S., anziché alle ASL, funzioni di supporto tecnico-amministrativo per il dipartimento regionale della salute - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Previsioni che attribuiscono all'A.Re.S.S., anziché alle ASL, la gestione dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, nonché le attività di supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità, di concerto con il dipartimento regionale della salute - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, art. 2, comma 1, lettere a) e b).

- Costituzione, art. 117, terzo comma. ....

Pag. 40

N. 203. Sentenza 29 ottobre - 17 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Foglio di via obbligatorio - Attribuzione al questore, anziché all'autorità giudiziaria, della titolarità di adottare la misura - Denunciata violazione della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale, nonché, in via subordinata, irragionevole disparità di trattamento rispetto alla misura del DASPO urbano - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 2.

- Costituzione, artt. 3 e 13. ....

Pag. 50

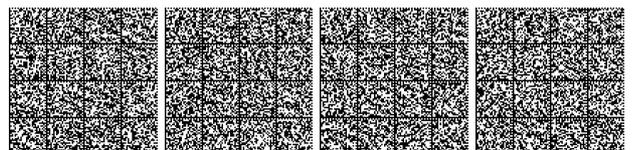
N. 204. Sentenza 14 novembre - 17 dicembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

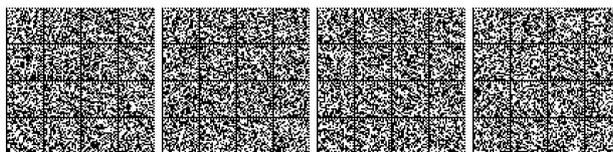
**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria - Assegnazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Differenti disciplina del trattamento economico dei giudici tributari attualmente in servizio, determinata con d.m., rispetto ai magistrati tributari di nuova nomina - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di equo processo - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Composizione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Irrogazione di misure sanzionatorie, asseritamente in assenza di contraddittorio - Denunciata irragionevolezza - Inammissibilità delle questioni.**



- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Attribuzioni del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria - Disciplina del concorso interno per l'accesso alle funzioni superiori - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, autonomia e indipendenza e imparzialità dei giudici - Inammissibilità delle questioni.**
- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Consiglio di presidenza della giustizia tributaria - Attribuzione del potere di assegnare d'ufficio, in applicazione non esclusiva, i giudici tributari appartenenti al ruolo unico - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di indipendenza e inamovibilità del giudice, e di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici - Inammissibilità delle questioni.**
- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Disciplina dei componenti dell'ordine giudiziario tributario - Asserita differenziazione di status tra categorie - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Inammissibilità delle questioni.**
- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Composizione delle corti di giustizia tributaria di secondo grado - Denunciata violazione del principio di autonomia, indipendenza e imparzialità dei giudici - Inammissibilità delle questioni.**
- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Procedure di interpello e di concorso, nonché per la nomina dei magistrati e giudici tributari - Assegnazione della competenza al MEF - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e inamovibilità del giudice, e di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici - Inammissibilità delle questioni.**
- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Dipendenza dal MEF degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di equo processo - Inammissibilità delle questioni.**
- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Vigilanza del MEF sull'andamento dei servizi di segreteria - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di equo processo - Inammissibilità delle questioni.**
- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Determinazione discrezionale del MEF del compenso dei giudici tributari - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di giusto ed equo processo e del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia tributaria - Inammissibilità delle questioni.**
- Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Gestione dei concorsi per l'accesso alla magistratura tributaria, variazioni della dotazione organica dei giudici tributari e del personale amministrativo, assunzioni di personale, comandi e distacchi, mobilità, trasferimenti, premi di produttività; gestione delle attività degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e del consiglio di presidenza, nonché del sistema informativo della giustizia tributaria e del processo tributario telematico - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di buon andamento, indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di equo processo - Inammissibilità delle questioni.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, artt. 1-*bis*; 8, comma 1; 9, commi 2 e 2-*bis*; 7; 11, commi 1, 4-*ter* e 5; 12; 13; 13-*bis*; 15; 24, commi 1, lettere *d*) ed *e*), e 2-*bis*; 24-*bis*; 32; da 36 a 41; e 43; legge 31 agosto 2022, n. 130, artt. 1, comma 14; 8, comma 5.
  - Costituzione, artt. 3, 97, 101, 104, 105, 107, 107, 108, 110 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . .



N. 205. Ordinanza 25 novembre - 17 dicembre 2024

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

**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 166 del 2024 -  
Correzione.....**

Pag. 86

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 227. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 14 ottobre 2024

**Reati e pene – Deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso – Denunciata previsione della reclusione “da otto a quattordici anni” anziché da “quattro a dodici anni” per la causazione ad alcuno di lesione personale dalla quale derivi uno sfregio permanente del viso privo di efficacia deformante – Denunciata previsione dell’automatica applicazione dell’interdizione in perpetuo da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all’amministrazione di sostegno, in caso di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell’art. 444 cod. proc. pen.**

**In subordine: Reati e pene – Deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso – Denunciata previsione della reclusione “da otto a quattordici anni” anziché da “sei a dodici anni” per la causazione ad alcuno di lesione personale dalla quale derivi la deformazione ovvero uno sfregio permanente del viso laddove i fatti non siano commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa - Denunciata previsione dell’automatica applicazione dell’interdizione in perpetuo da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all’amministrazione di sostegno, in caso di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell’art. 444 cod. proc. pen. laddove l’autore del reato sia persona diversa dal coniuge, anche separato o divorziato, o sia persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.**

– Codice penale, art. 583-*quinquies*, commi primo e secondo.....

Pag. 87

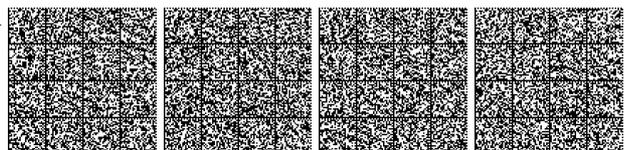
N. 229. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 28 ottobre 2024

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato – Previsione che la sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato non può essere concessa più di una volta – Denunciata previsione del divieto di concessione del beneficio un’ulteriore volta anche per l’ipotesi in cui il procedimento in cui la messa alla prova era già stata concessa si sia concluso con sentenza di proscioglimento.**

**In subordine: Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato – Previsione che la sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato non può essere concessa più di una volta - Denunciata previsione del divieto di concessione del beneficio un’ulteriore volta pur dopo che siano decorsi tre anni dalla sentenza di proscioglimento per estinzione del reato per l’esito positivo della messa alla prova.**

– Codice penale, art. 168-*bis*, quarto comma.....

Pag. 103



N. 230. Ordinanza del Consiglio di Stato del 5 novembre 2024

**Comunicazione e informazione – Comunicazione elettronica – Norme della Regione Molise – Regime autorizzatorio per nuovi impianti di telecomunicazione – Previsione che sia la domanda di parere all’Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM), sia l’istanza di autorizzazione al comune devono esser corredate, tra l’altro, da “un atto di impegno” e da “un certificato fideiussorio relativo agli oneri di smaltimento e ripristino ambientale”.**

- Legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall’inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi), art. 5, comma 3, lettere *d)* ed *e)*. .....



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 197

*Sentenza 24 settembre - 13 dicembre 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Adeguamento tariffario delle prestazioni rese dalle strutture adibite alla riabilitazione di alcune categorie di soggetti fragili e per quelle rese dai centri dialisi, in contrasto con il piano di rientro sanitario - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Amministrazione pubblica - Società a partecipazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Compensi massimi per gli amministratori e i dipendenti delle società controllate - Applicazione, in via transitoria, del d.P.C.m. n. 143 del 2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Restituzione, a seguito dell'emergenza pandemica, alle strutture sanitarie specialistiche accreditate dell'acconto sul budget - Estensione della restituzione prevista nel triennio 2022-2022 al settennio 2020-2026 - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Strutture RSA accreditate - Mantenimento degli standard strutturali e funzionali normativamente previsti e garanzia della compiuta erogazione dei relativi livelli essenziali di assistenza (LEA) - Riconoscimento annuale, alle RSA indicate, da parte delle Aziende sanitarie provinciali, della parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura delle leggi di spesa e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione Siciliana - Spese legali derivanti da procedimenti correlati alle funzioni di commissari straordinari e liquidatori degli ATO - Mancata quantificazione dei relativi oneri - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa - *Ius superveniens* satisfattivo, in assenza medio tempore dell'applicazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Siciliana - Funzionamento delle case della comunità e degli ospedali di comunità, in linea con gli obiettivi del PNRR - Conseguente aumento dei limiti di spesa destinati al personale degli enti del SSR del 15 per cento annuo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Siciliana 31 gennaio 2024, n. 3, artt. 49, 57, comma 6, 71, commi 1 e 3, 83, comma 2, e 138.
- Costituzione, artt. 81 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 49, 57, comma 6, 71, commi 1 e 3, 83, comma 2, e 138 della legge della Regione Siciliana 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 aprile 2024, depositato in cancelleria il 4 aprile 2024, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 24 settembre 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Enrico Pistone Nascone per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 3 aprile 2024, depositato il successivo 4 aprile e iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 81, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Siciliana 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie), distintamente indicate nel prosieguo.

2.- Viene, anzitutto, impugnato l'art. 49 della legge regionale richiamata, del quale si lamenta il contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e all'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», quali norme interposte.

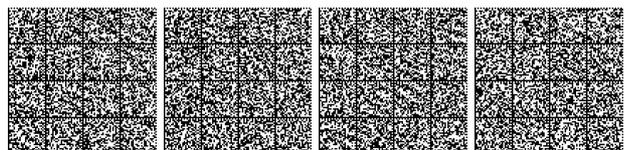
Il predetto art. 49, rubricato «Adeguamento delle rette sanitarie per i soggetti fragili», stabilisce, al comma 1, che per «fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'esercizio delle funzioni rese dalle strutture riabilitative per disabili psico-fisico sensoriali, dalle comunità terapeutiche assistite, dalle residenze sanitarie assistenziali e dai centri diurni per soggetti autistici, è riconosciuto l'adeguamento tariffario delle prestazioni rese dalle medesime nella misura del 7 per cento, a valere sui fondi del servizio sanitario regionale previo rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative». Analogamente, il comma 2 dell'art. 49 prevede un adeguamento tariffario, nella misura massima del 2 per cento per i centri dialisi.

2.1.- Il ricorrente sottolinea che la Regione Siciliana è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, in base al quale essa non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, con il conseguente rilievo che, secondo il disposto dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano medesimo.

2.2.- L'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, si rileva nel ricorso, «prevede la remunerazione delle funzioni assistenziali e delle attività svolte dalle strutture accreditate con il S.S.R. in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, ovvero in base a tariffe predefinite per prestazione (*cf.* comma 1 e comma 4)» secondo criteri generali ed entro limiti massimi di appropriati volumi di attività, nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità delle risorse, fissati con provvedimento statale “concertato” con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (commi 3 e 5).

Ciò posto, viene denunciata la mancata definizione dei criteri di calcolo utilizzati dal legislatore regionale per la quantificazione degli adeguamenti tariffari destinati a valere sui fondi del Servizio sanitario regionale (SSR) e delle relative fonti-dati, con la conseguente mancanza di «elementi informativi sufficienti» per valutare la correttezza dei medesimi adeguamenti, in coerenza con il programma operativo regionale e la relativa cornice economico-finanziaria.

2.3.- Il ricorrente rammenta, quindi, che seppure le regioni sono legittimate a riconoscere variazioni tariffarie sulle prestazioni a carico del SSR, deve restare ferma la garanzia dell'equilibrio economico-finanziario dello stesso SSR, e deve essere assicurato il rispetto della normativa specifica in materia tariffaria, cui devono viepiù sottostare le regioni che si trovino in piano di rientro.



Viene citata la sentenza n. 176 del 2023 di questa Corte, in cui si è affermato che l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 rientra «tra i principi fondamentali nella materia della tutela della salute», nonché, insieme al precedente art. 8-*quinquies*, in quella del coordinamento della finanza pubblica, richiamando il contributo cui sono tenute le regioni nel «raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore».

I richiamati principi, osserva il ricorrente, vincolano anche le regioni a statuto speciale. Pertanto, le disposizioni in esame si porrebbero in contrasto sia con l'art. 81 Cost., omettendo di individuare criteri di determinazione e copertura degli adeguamenti tariffari, sia con l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.- Viene, poi, denunciato l'art. 57, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in cui rientra la disciplina delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, in relazione, quali norme interposte, all'art. 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e all'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

3.1.- L'art. 57 della legge regionale impugnata, rubricato «Disposizioni varie», prevede al comma 6 che «[n]elle more dell'adozione del decreto di cui al comma 6 dell'articolo 11 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e successive modificazioni, agli enti di cui al comma 2 del citato articolo 11 si applicano le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 agosto 2022, n. 143».

3.1.1.- Il ricorrente deduce la scarsa chiarezza del dato normativo regionale nella parte in cui il richiamo agli «enti» contenuto nel comma 2 dell'art. 11 citato - il quale prevede che «[l]'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico» - non permetterebbe di individuare il perimetro applicativo della norma in questione.

Con essa - si sostiene nel ricorso - si intenderebbe invece estendere, in via transitoria, agli organi amministrativi delle società pubbliche sottoposte a vigilanza e/o controllo della Regione, l'ambito di applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 agosto 2022, n. 143 (Regolamento in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici), il cui art. 2, comma 2, lettera *b*), esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione le società di cui al d.lgs. n. 175 del 2016.

3.1.2.- La disposizione in esame si porrebbe, quindi, in contrasto con la normativa primaria, indicata quale parametro interposto, di cui all'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, richiamato nel preambolo dal d.P.C.m. n. 143 del 2022, che sottrae le società partecipate dall'ambito di applicazione della disciplina regolamentare.

3.1.3.- La medesima disposizione contrasterebbe, inoltre, con l'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, rubricato «Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico», che, al comma 7, fissa la disciplina transitoria destinata a valere nelle more dell'adozione del decreto di cui al comma 6 dell'art. 11 citato.

Siffatta regolamentazione prevede che fino all'emanazione del nuovo d.P.C.m. «restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166».

3.1.4.- Con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe, pertanto, esteso agli organi delle società controllate dalla Regione la disciplina dettata per gli enti pubblici individuando, in via autonoma, una diversa regolamentazione transitoria in una materia, qual è quella delle società partecipate, riconducibile all'ordinamento civile, che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale.

4.- Il ricorrente deduce, quindi, il contrasto dell'art. 71, commi 1 e 3, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione, quest'ultimo, all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 e all'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992, quali norme interposte.

4.1.- L'art. 71, rubricato «Norme in materia di strutture specialistiche accreditate al SSR», al comma 1 prevede che: «[a]l comma 15 dell'articolo 5 della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9 le parole “nel triennio 2020-2022” sono sostituite dalle parole “nel settennio 2020-2026”. A tal fine le strutture specialistiche accreditate provvederanno alla restituzione dell'anticipazione, senza ulteriori oneri per il fondo sanitario, in favore del SSR esclusivamente mediante prestazioni extra-budget non liquidabili, in riferimento ad ogni singola annualità del detto settennio, con copertura, stante la natura transattiva della presente norma, nel fondo rischi per contenzioso di ciascuna Azienda, ove le somme non siano già state erogate».



4.1.1.- La disposizione impugnata modifica il comma 15 dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), rubricato «Norma di autorizzazione all'uso dei fondi extraregionali e all'attivazione di strumenti finanziari», provvedendo ad estendere la disciplina ivi dettata per il triennio 2020-2022 al successivo quadriennio 2023-2026.

Rileva il ricorrente che il combinato disposto delle due norme (art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 e art. 71, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024) consente di applicare il meccanismo del conguaglio - dovuto dalle imprese accreditate con il SSR ed inteso come restituzione dell'anticipazione riconosciuta in base al primo periodo dell'art. 5, comma 15, citato - a prestazioni sanitarie rese extrabudget oltre l'iniziale triennio 2020-2022, e, come tali, ex se non remunerabili dal SSR.

Detta previsione comporterebbe una vera e propria "dilazione", quanto alla restituzione dell'anticipazione eventualmente dovuta dalle strutture sanitarie accreditate, che, attuata "in natura" nel corso dell'indicato settennio, realizzerebbe «una surrettizia remunerazione "pubblica" di prestazioni extra budget».

4.1.2.- Ricorda, ancora, la difesa dello Stato che la Regione Siciliana è tuttora sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, e richiama i contenuti, già ricordati, dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

4.1.3.- Osserva il ricorrente che «se la precedente versione della norma regionale (entrata in vigore nel 2020) trovava giustificazione nel periodo pandemico allora appena iniziato, anche in linea con analoghe misure nazionali all'epoca approvate (si ha riguardo all'articolo 4 commi 5-bis e 5-ter, del D.L. n. 34/2020 (convertito con Legge n. 77/2020, e successive modifiche ed integrazioni)», mancherebbe ogni giustificazione della misura regionale adottata con la disposizione impugnata, espressiva di «una inappropriata utilizzazione di risorse sanitarie della Regione a copertura di prestazioni sanitarie delle strutture accreditate altrimenti non riconoscibili a carico del S.S.R.».

La disposizione in questione, nel porsi in contrasto con gli obiettivi del piano di rientro, avrebbe generato «un incremento di costi non quantificato e non compatibile con l'equilibrio economico sanitario della Regione, contrastando con l'articolo 81 Cost.».

4.1.4.- Il ricorrente denuncia, inoltre, come la «surrettizia» estensione di una remunerabilità extrabudget rechi vulnerus anche all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992.

A mente dell'art. 8-sexies citato, le strutture accreditate presso il SSR sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito che, indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992 ed integrativo del cosiddetto tetto di spesa o budget, viene determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte all'interno e per conto della rete di servizi di riferimento, sulla base di tariffe predefinite per prestazione, la cui osservanza, secondo giurisprudenza costante, tale da costituire diritto vivente (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 18 aprile 2023, n. 3876), «rappresenta un vincolo ineludibile che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato».

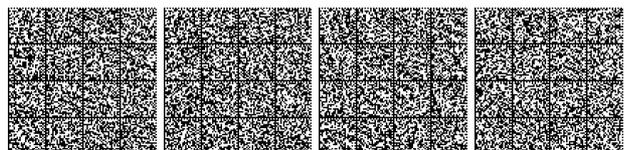
Il ricorrente richiama quindi la costante giurisprudenza di questa Corte - sono menzionate le sentenze n. 155 del 2023 e n. 130 del 2020 - secondo la quale le disposizioni in materia di piano di rientro dal disavanzo sanitario, che è diretto al contenimento della spesa pubblica, si configurano come principi di coordinamento della finanza pubblica.

4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, poi, il comma 3 dell'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, a norma del quale, «[a] fine di sostenere il mantenimento degli standard strutturali e funzionali previsti dalla vigente normativa e garantire la compiuta erogazione dei relativi LEA, le Aziende sanitarie provinciali provvedono a riconoscere annualmente alle strutture di residenza sanitaria assistenziale (RSA) accreditate la parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura, in proporzione ai posti letto accreditati, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito del budget assegnato in sede di contrattualizzazione».

La disposizione di cui si tratta si porrebbe in contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 che, ricorda il ricorrente, non consente la remunerazione dei singoli fattori produttivi e dei relativi costi delle strutture accreditate, ma prescrive la loro remunerazione secondo l'ammontare predefinito, o tetto di spesa, indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies.

Nel ricorso si deduce che il diritto alla salute è costituzionalmente condizionato dall'attuazione che ne dà il legislatore ordinario, nel bilanciamento con gli altri interessi costituzionalmente protetti e con i limiti derivanti dalle risorse finanziarie di cui dispone al momento, e si richiama la sentenza di questa Corte n. 76 del 2023 per i principi ivi affermati sulla tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli artt. 8-sexies e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992.

5.- È, ancora, impugnato l'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. sul vincolo di copertura finanziaria delle leggi di spesa.



L'art. 83, rubricato «Disposizioni in materia di commissari straordinari e commissari liquidatori degli ambiti territoriali ottimali», al comma 2 stabilisce che: «[a]i sensi di quanto disposto dal comma 1, la Regione, per il tramite del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti, assicura che i dipendenti regionali non subiscano diminuzioni patrimoniali personali, eventualmente intervenendo con iniziative a tutela degli stessi anche per le spese legali derivanti da procedimenti correlati alle funzioni svolte nella qualità di commissario straordinario e per qualunque altro onere eventualmente sostenuto o documentato. Agli oneri di cui al presente comma si provvede a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 4, capitolo 242533».

Rileva il ricorrente che la disposizione impugnata prevede l'assunzione in capo alla Regione di oneri non quantificati per le spese legali sostenute dai dipendenti che svolgano funzioni di commissari straordinari e commissari liquidatori degli ambiti territoriali ottimali (ATO), la cui mancata quantificazione non consente di verificare la congruità della copertura finanziaria, mediante le risorse disponibili in bilancio.

6.- Il ricorrente denuncia, infine, l'art. 138 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60.

L'art. 138, rubricato «Personale degli enti del servizio sanitario regionale», al comma 1, prevede che «[a]l fine di garantire il funzionamento delle case della comunità e degli ospedali di comunità, in linea con gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i limiti di spesa destinati al personale degli enti del servizio sanitario regionale sono arricchiti annualmente con un aumento del 15 per cento».

Ricorda il ricorrente che l'art. 1, comma 244, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), adottata per il potenziamento dell'assistenza territoriale, ha incrementato a livello nazionale la spesa massima, già autorizzata ai sensi dell'art. 1, comma 274, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nella misura di 250 milioni di euro per l'anno 2025 e di 350 milioni di euro annui a decorrere dal 2026, a valere sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN), demandando ad apposito decreto interministeriale il riparto di risorse tra regioni e province autonome, tenendo conto anche degli obiettivi del PNRR.

Il successivo comma 2 dell'art. 138 impugnato ha previsto un ampliamento delle piante organiche per le finalità indicate al precedente comma, in conformità alla direttiva attuativa (prot. servizio 1/n. 24514), dell'Assessorato regionale della salute - dipartimento per la pianificazione strategica, tenuto conto delle stabilizzazioni previste da diverse disposizioni nazionali.

Il ricorso richiama in nota «l'articolo 1, comma 268, lett. b), della Legge n. 234/2021, l'articolo 4, comma 9-*septiesdecies*, del D.L. n. 198/2022 (convertito con Legge n. 14 del 24 febbraio 2023), e l'articolo 13, comma 1-*bis*, del D.L. n. 34/2023 (convertito con Legge n. 56 del 26 maggio 2023)».

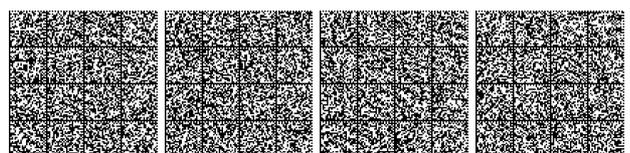
6.1.- Il ricorrente sottolinea, quanto all'ampliamento delle piante organiche e alle spese regionali per il personale, che tutte le regioni sono sottoposte a specifici parametri di spesa, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che stabilisce un incremento annuo limitato al 10 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale (FSR) rispetto all'esercizio precedente, ulteriormente incentivabile del 5 per cento quando, nella singola regione, «emergano [...] obiettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal presente articolo, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza [LEA]».

La norma regionale prevede invece un "arricchimento" annuale dei limiti di spesa destinati al personale del 15 per cento annuo, senza condizioni.

Si deduce, quindi, nel ricorso che la disposizione impugnata, intervenendo in via autonoma sulla normativa nazionale dettata in merito al contenimento del costo del personale di cui all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, si porrebbe «in frontale contrasto con l'articolo 81 e 117, terzo comma, Cost.» in quanto «in manifesta difformità rispetto ai criteri ed alle condizionalità definite dalla stessa norma nazionale, e prescindendo altresì dalla verifica congiunta tra Stato e Regione prescritta dalla suddetta norma».

7.- Con atto depositato il 13 maggio 2024 si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, concludendo per il rigetto del ricorso.

7.1.- In via preliminare la difesa della Regione ha segnalato l'intervenuto deposito presso l'Assemblea regionale siciliana (ARS) del disegno di legge recante «Modifiche ed interpretazioni di norme», approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 158 del 18 aprile 2024, il cui art. 2, al comma 11, prevede che «[s]ono abrogati gli artt. 49, 57, comma 6,



71, commi 1 e 3, 83, comma 2, e 138», e ha prospettato l'idoneità della disposizione abrogativa, una volta emanata, a determinare la cessazione della materia del contendere relativamente alla impugnativa proposta in senso satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente, sul presupposto della mancata applicazione delle disposizioni medio tempore. È richiamata, sul punto, la costante giurisprudenza di questa Corte (sono citate, in via esemplificativa, la sentenza n. 238 del 2018 e, tra le molte, le sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

7.2.- Con riguardo al merito delle questioni promosse, la Regione deduce, in relazione alla impugnazione dell'art. 49, commi 1 e 3, che l'adeguamento tariffario per le quattro tipologie di strutture di assistenza territoriali denunciate in ricorso (strutture riabilitative per disabili psico-fisico sensoriali; comunità terapeutiche assistite; residenze sanitarie assistenziali; centri diurni per soggetti autistici) sarebbe stato previsto, prima ancora dell'approvazione della norma, all'interno del piano di rientro in coerenza con quest'ultimo e nel rispetto della relativa cornice economico-finanziaria. Sarebbe, pertanto, esclusa la violazione, ad opera dell'intervento normativo in questione, degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Precisa sul punto la resistente che le variazioni tariffarie che la Regione è legittimata ad apportare non intaccano l'equilibrio economico del SSR in quanto inserite nel piano 2023-2025 per un importo di 24 milioni di euro, calcolato nel modo seguente:

a) quanto all'assistenza riabilitativa da privato, per il costo esposto nel Programma operativo di consolidamento e sviluppo (POCS), si è fatto riferimento ad aggregati di spesa regionali fissati per l'anno 2023 dal decreto assessoriale 29 dicembre 2020, n. 1373 e successive modifiche, pari, complessivamente, a 200,6 euro/mln incrementati del 7 per cento in relazione a quanto previsto dall'art. 49, comma 1;

b) quanto all'assistenza psichiatrica residenziale e semiresidenziale, il costo è stato stimato sulla base del preconsuntivo 2023, in coerenza con gli aggregati di spesa regionali definiti per l'anno 2023 con il decreto assessoriale (d.a.) 17 marzo 2023, n. 223, incrementati del 7 per cento delle tariffe di cui all'art. 49, comma 1;

c) quanto alle RSA e Centri diurni per l'autismo, il costo è stato stimato sempre sulla base del preconsuntivo 2023, in coerenza con gli aggregati di spesa regionali definiti per il 2023 con il d.a. n. 223 del 2023, incrementati del 7 per cento delle tariffe di cui all'art. 49, comma 1, della legge regionale impugnata.

La Regione deduce che gli aggregati di spesa regionali, cosiddetti tetti di spesa, tengono conto delle precedenti tariffe i cui importi «se modificati, lo sono esclusivamente in relazione al fabbisogno».

Non sorgerebbe, pertanto, alcuna questione in ordine alla copertura della spesa. Quanto ai criteri utilizzati, la resistente rappresenta che «la remunerazione delle prestazioni, determinata in base alle funzioni assistenziali svolte, effettuata sulla base del costo standard di produzione del programma di assistenza, è stata determinata, nel rispetto dell'art. 8 sexies del D.lgs. n. 502/1992, con vari decreti assessoriali per le varie tipologie di forma assistenziale».

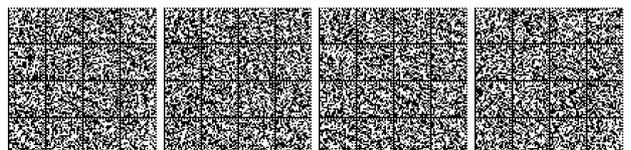
La difesa regionale espone inoltre che le rette non sono state più incrementate, ma hanno subito un taglio del 5 per cento nel 2007 in applicazione del piano di rientro, e che la loro composizione, in quanto determinata in gran parte dal costo del personale per il 74 per cento e dai costi di gestione nella misura del 26 per cento - fattori che nel tempo hanno portato ad un incremento dei costi che le strutture devono sostenere per rendere i servizi richiesti - comporta la necessità dell'adeguamento delle tariffe, anche per i rinnovi contrattuali intervenuti dal 2007 al 2024.

La Regione segnala che, con successivo decreto assessoriale, saranno disciplinate le modalità attuative «tenendo conto, ove occorra, delle proposte dei tavoli ministeriali di verifica degli adempimenti».

7.2.1.- In riferimento all'art. 57, comma 6, della legge regionale impugnata, la Regione esclude che detta disposizione risulti invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, avuto riguardo alle norme interposte indicate (art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2009; art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016).

Il legislatore regionale, a fronte della mancata approvazione del decreto ministeriale previsto dal comma 6 dell'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, non ancora avvenuta a distanza di quasi otto anni, si sarebbe visto «costretto ad individuare un mero parametro di riferimento - per la liquidazione dei compensi, dei gettoni di presenza e di ogni altro emolumento spettante agli organi amministrativi delle società pubbliche sottoposte a vigilanza e/o controllo della Regione - in un provvedimento comunque statale quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 agosto 2022, n. 143».

La Regione deduce di essersi determinata a tanto perché non sembravano ricorrere i presupposti per l'applicazione alle società partecipate regionali del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166 (Regolamento relativo ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'ex articolo 23-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modi-



ficazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) - cui fa espresso richiamo il comma 7 dell'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016 - che, al comma 1 dell'art. 1, stabilisce che «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano alle società non quotate, direttamente controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze».

7.2.2.- Quanto all'art. 71, comma 1, la Regione espone che scopo della norma, nel prevedere il conguaglio dovuto dalle imprese accreditate con il SSN attraverso prestazioni sanitarie extrabudget è quello di ridurre la mole del contenzioso tra aziende sanitarie, soccombenti nella maggior parte dei casi, e imprese accreditate durante la contemporanea vigenza della normativa statale (art. 4, comma 5-*bis*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77) e di quella regionale (art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020), consentendo alle strutture erogatrici di continuare a rendere, senza soluzione di continuità nel settennio indicato, prestazioni sanitarie, così sopperendo alle necessità dell'utenza.

L'indennità di funzione, anche ove già erogata, non avrebbe determinato alcun aggravio di spesa dal momento che il maggior costo sostenuto nel 2020 sarebbe stato assorbito nel settennio per venire incontro ai bisogni degli utenti relativi ad una più ampia assistenza sanitaria, e coperto con il fondo contenzioso di ciascuna azienda. Non sussisterebbe, dunque, alcuna violazione degli artt. 81 e 117, primo comma, Cost. né lesione dell'ammontare globale delle prestazioni erogate o budget, trattandosi «di compensare, nel settennio, il valore globale che risulterebbe compatibile con quello indicato negli accordi».

L'art. 71 citato, in conclusione, per la difesa della Regione Siciliana risponderebbe ad una precisa scelta del legislatore regionale, quella di contenere i costi del contenzioso derivato dalle strutture private per il recupero delle somme dovute ai sensi dell'art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020.

7.2.3.- Quanto all'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, espone la resistente, si tratterebbe di un intervento finanziario, attuato in materia di patrocinio legale ed oneri connessi, destinato a raccordarsi con la norma regionale vigente, di cui costituirebbe mera specificazione e alla quale provvederebbe a fornire copertura finanziaria.

Nel quadro normativo di riferimento, costituito dall'art. 39 della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 1980, n. 145 (Norme sull'organizzazione amministrativa e sul riassetto dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale), e dall'art. 24 (rubricato «Patrocinio legale») della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2000, n. 30 (Norme sull'ordinamento degli enti locali), interpretativa della precedente e dettata su soggetti e termini applicativi del beneficio, quella impugnata varrebbe, allo stato, ad integrare la copertura di due processi civili per una spesa presunta di euro 268.000,00, e non violerebbe l'art. 81 Cost.

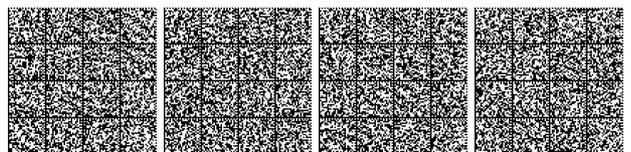
7.2.4.- Con specifico riguardo all'impugnazione degli artt. 71, comma 3, e 138 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, la Regione resistente non ha svolto difese.

8.- Con memoria depositata il 3 settembre 2024, la predetta Regione si è riportata alle precedenti difese ed ha insistito per la parziale cessazione della materia del contendere in riferimento al quarto motivo di ricorso, segnalando che con l'art. 32, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2024, n. 25 (Interventi finanziari urgenti), la disposizione impugnata, l'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, è stata integrata in coerenza con le censure articolate dal ricorrente, stabilendo la sostituzione del comma 2, citato, con il seguente: «([p]er far fronte agli oneri di cui al presente comma è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2024, la spesa di 262.640,00 euro, cui si provvede mediante incremento di pari importo a valere sulla disponibilità della Missione 9, Programma 4, Capitolo 242533».

Il legislatore regionale si sarebbe in tal modo premurato di indicare l'onere economico connesso alla nuova spesa, così da consentire la verifica di congruità della copertura, in adesione alla previsione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

9.- Alla pubblica udienza del 24 settembre 2024, l'Avvocatura generale dello Stato e la difesa della Regione hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

La difesa regionale, ai fini della parziale cessazione della materia del contendere, ha depositato nota dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità relativa alla mancata concreta applicazione dell'art. 83, comma 2, lettera *b*) (*recte*: art. 83, comma 2), della legge regionale impugnata nelle more dell'adozione della legge reg. Siciliana n. 25 del 2024.



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto alcune disposizioni della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, distintamente indicate nel prosieguo.

Le censure del ricorrente si incentrano sulla ritenuta violazione del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni, in riferimento, in particolare, all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., evocato sotto vari profili con riguardo alle diverse disposizioni regionali oggetto di impugnazione, nonché sul denunciato vulnus all'art. 81 Cost., in materia di copertura delle leggi di spesa.

2.- La prima questione ha ad oggetto l'art. 49 della richiamata legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, che, al fine di «fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'esercizio delle funzioni rese», stabilisce un adeguamento delle tariffe per le prestazioni poste in essere dalle strutture adibite alla riabilitazione di alcune categorie di soggetti fragili (comma 1) e per quelle rese dai centri dialisi (comma 2). Gli aumenti sono previsti, rispettivamente, nella misura del 7 e del 2 per cento, in entrambi i casi «a valere sui fondi del servizio sanitario regionale». Le modalità attuative vengono demandate ad un decreto interassessoriale dell'assessore regionale per la salute e dell'assessore regionale per l'economia (comma 3).

Il ricorrente deduce la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., «in materia di copertura di leggi di spesa e coordinamento della finanza pubblica». Le censure muovono dalla considerazione del piano operativo e della relativa cornice economico-finanziaria che assistono l'attuale situazione di rientro della Regione Siciliana dai disavanzi della spesa sanitaria. Si rileva nel ricorso che detta Regione, in quanto tuttora sottoposta al piano di rientro, «non può erogare livelli ulteriori di assistenza rispetto a quelli previsti dalla normativa statale», a norma dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009. Si richiama, altresì, l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede la remunerazione delle prestazioni, rese dalle strutture private accreditate, secondo il sistema delle tariffe massime, predefinite con provvedimento statale (adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome) e calcolate sulla base dei costi standard di produzione.

Nel quadro così richiamato, il ricorrente si duole della determinazione delle percentuali di aumento delle tariffe, di cui all'impugnata disposizione regionale, denunciando la mancanza di elementi informativi (con riguardo ai criteri di calcolo utilizzati per la quantificazione degli adeguamenti e alle relative «fonti-dati») sufficienti a valutarne la correttezza sulla base dell'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. Si richiamano, in particolare, le modalità di calcolo delle tariffe indicate dai commi 3 e 5 di quest'ultima disposizione, riconoscendo la possibilità che, in base a dette norme, le regioni stabiliscano «variazioni tariffarie» purché nel rispetto della «surrichiamata normativa specifica in materia tariffaria» e ferma restando «la garanzia dell'equilibrio economico finanziario dello stesso S.S.R.», vieppiù per le regioni, come quella Siciliana, che devono sottostare al piano di rientro.

2.1.- La questione è fondata.

2.1.1.- In via generale, deve ribadirsi che, come questa Corte ha ripetutamente sottolineato con riferimento alla spesa sanitaria, le regioni «sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.4. del Considerato in diritto).

Al riguardo, assumono rilevanza i vincoli che discendono, per la regione che li abbia sottoscritti, dai piani di rientro dal deficit di bilancio in materia sanitaria (*ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2023). Essi sono funzionali al mantenimento della spesa pubblica entro confini certi e predeterminati e, al tempo stesso, consentono comunque l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in favore degli utenti del servizio sanitario. La disciplina dei piani di rientro va, in definitiva, ricondotta, secondo la giurisprudenza di questa Corte, a «un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014)» (sentenza n. 20 del 2023). Le previsioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, che riguardano la disciplina dei piani di rientro, sono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, per effetto del quale «la regione è quindi obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014)» (ancora, sentenza n. 20 del 2023).

2.1.2.- Venendo più specificamente alle odierne censure, è noto che la Regione Siciliana è attualmente sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario: di conseguenza, come più volte affermato da questa Corte, «nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali» (da ultimo, sentenza n. 1 del 2024). Gli unici esborsi consentiti alla Regione sono quelli obbligatori derivanti dal soddisfa-



cimento dei LEA, entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (sentenza n. 172 del 2018). Non sono certamente tali quelli che derivano dall'adozione, da parte della regione, di tariffe sanitarie superiori a quelle di riferimento, come definite a livello nazionale secondo le procedure previste dall'art. 8-sexies, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, ciò che è proprio quanto deriva dalle disposizioni regionali contestate.

2.1.3.- In proposito, la difesa regionale, senza smentire che le variazioni in aumento siano andate oltre i limiti derivanti dai valori nazionali di riferimento, ha dedotto che l'incremento delle tariffe troverebbe copertura nel piano di rientro, così dovendosi considerare superato il divieto di aggravamento delle spese di cui alla norma interposta evocata dal ricorrente (l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009).

Si tratta, tuttavia, di un dato di fatto meramente allegato dalla Regione e rimasto privo di dimostrazione. La difesa erariale, anzi, lo ha specificamente contestato in pubblica udienza, sostenendo che nessuna previsione del piano di rientro ha contemplato la possibilità, per la Regione Siciliana, di aumentare le tariffe per le prestazioni assistenziali indicate dall'art. 49 della legge regionale in esame.

Deve quindi concludersi che la Regione è venuta meno al divieto di introdurre nuove spese incidenti sulle voci del proprio bilancio relative alla spesa sanitaria, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alle norme interposte richiamate nel ricorso, con assorbimento delle altre censure.

3.- Il ricorrente ha poi impugnato l'art. 57, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in relazione agli artt. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019 e 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, questi ultimi evocati quali «norme interposte».

La disposizione denunciata stabilisce che, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale di cui al comma 6 dell'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, chiamato a fissare i compensi massimi degli amministratori e dei dipendenti delle società controllate, si applicano le disposizioni di cui al d.P.C.m. n. 143 del 2022.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che in tal modo, oltre a non essere chiarito l'ambito soggettivo di applicazione della norma, si otterrebbe l'effetto di estendere l'applicabilità del menzionato regolamento governativo agli organi amministrativi delle società pubbliche sottoposte a vigilanza e/o controllo della Regione, in contrasto con la norma interposta evocata, l'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, che espressamente esclude dette società dall'ambito di applicazione della disciplina regolamentare.

Anche il relativo regime transitorio sarebbe in contrasto con quello dettato dal legislatore statale con l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, che - nel fissare la disciplina da applicare per la determinazione dei compensi degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate, nelle more dell'adozione del decreto di cui al precedente comma 6 - richiama l'art. 4, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, e il d.m. n. 166 del 2013.

La difesa regionale pone l'accento sulla mancata adozione, da parte dello Stato, del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 e afferma che, di conseguenza, il legislatore siciliano si sarebbe trovato «costretto» ad individuare, quale «mero parametro di riferimento» per la liquidazione dei compensi in questione, le previsioni del d.P.C.m. n. 143 del 2022 il quale costituisce «un provvedimento comunque statale».

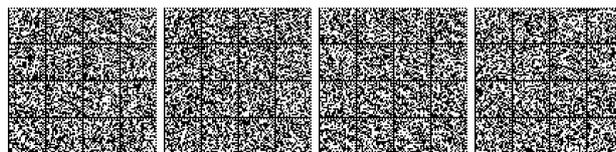
Tale iniziativa risponderebbe a canoni di legittimità anche perché, secondo la Regione, non sussisterebbero i presupposti per l'applicabilità, alle società da essa partecipate, del d.m. n. 166 del 2013 (pur richiamato dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016), in ragione di quanto prevede l'art. 1, comma 1, della stessa fonte ministeriale.

3.1.- La questione è fondata.

3.1.1.- Preliminarmente, occorre chiarire che la disposizione impugnata, nel menzionare gli «enti di cui al comma 2 del citato articolo 11» del d.lgs. n. 175 del 2016, non può che riferirsi alle società sottoposte a controllo pubblico, atteso che l'art. 11, comma 2, in essa richiamato (il quale stabilisce che «L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico») riguarda proprio dette società.

3.1.2.- Entrando nel merito delle censure, va ribadito che, con riferimento alla disciplina delle società a partecipazione pubblica, come questa Corte ha chiarito, gli aspetti inerenti ai «compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, [al]la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, [e al]le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenza n. 191 del 2017).

In tale quadro, sono da ricondurre alla predetta competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 153 del 2022) anche le previsioni, destinate ad applicarsi a regime, di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, le quali demandano al Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione di un decreto contenente «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce» per la classificazione delle società a controllo pubblico.



Pur nell'oggettivo intreccio con profili che coinvolgono la materia del coordinamento della finanza pubblica, questa Corte, nella prospettiva di un sindacato da condurre caso per caso in ragione dell'oggetto della disposizione sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, ha infatti ritenuto prevalente la materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui la disciplina oggetto di esame, come accade per quella afferente ai predetti compensi, sia volta a regolare «aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti», dovendosi far fronte all'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale (sentenza n. 191 del 2017).

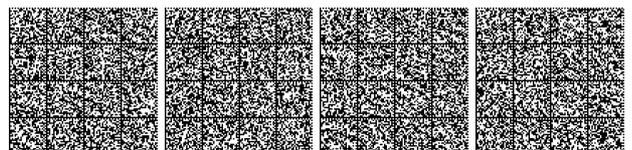
3.1.3.- Tanto premesso, nello scrutinio della disposizione siciliana impugnata, che richiama le previsioni del d.P.C.m. n. 143 del 2022 quanto alla fissazione dei compensi per gli amministratori e i dipendenti delle società partecipate, occorre riferirsi alla previsione statale, evocata nel ricorso, sulla base della quale esso è stato emanato. Si tratta dell'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, che ai fini della determinazione dei compensi e dei gettoni di presenza per i componenti degli organi di amministrazione e di controllo «degli enti e organismi di cui al comma 590, escluse le società», rimanda, per l'appunto, a un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». La disposizione si riferisce a tutte le pubbliche amministrazioni che concorrono a determinare la cosiddetta finanza pubblica allargata (individuabili attraverso il richiamo al comma 590, che a sua volta rinvia agli enti e agli organismi «di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale»), con la significativa eccezione delle «società». Di conseguenza, in forza di detta espressa esclusione, agli organismi costituiti in forma societaria, per i quali l'elargizione dei compensi grava sulla finanza pubblica, non possono applicarsi le previsioni del d.P.C.m. n. 143 del 2022, che è stato emanato proprio in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019. Del resto, e coerentemente, quel d.P.C.m. esclude dal proprio ambito di applicazione, tra gli altri, proprio «le società di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175» (art. 2, comma 2, lettera *b*).

3.1.4.- Né assume rilievo, sotto diverso (ma collegato) profilo, il fatto che il comma 602 dello stesso art. 1 della legge n. 160 del 2019 abbia escluso, per le regioni, l'applicabilità - tra le altre - della disposizione di cui al comma 596 (che è inserito in «un corpo normativo unitario e omogeneo diretto alle sole amministrazioni non territoriali»: sentenza n. 70 del 2021). Infatti, una volta che il legislatore regionale ha nondimeno ritenuto di prendere a parametro la disciplina dettata dal d.P.C.m. n. 143 del 2022, avrebbe dovuto pur sempre rispettare l'ambito di applicazione che la legge dello Stato riserva a tale fonte secondaria, e, quindi, non avrebbe potuto estenderla alle «società».

È fuor di dubbio che il predetto comma 596, nella parte in cui esclude espressamente l'applicazione per le società del d.P.C.m. chiamato a regolare i predetti compensi, attiene prevalentemente alla materia dell'ordinamento civile, delineando un limite, valido sia a regime, sia nel periodo transitorio, concernente la disciplina di tale specifico aspetto riferito al rapporto negoziale tra le medesime società e i soggetti che le amministrano. In altri termini, viene qui in rilievo non già la regola transitoria posta dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 (come, peraltro, ritenuto dallo stesso ricorrente nella seconda parte del motivo di impugnazione in esame), bensì la diversa previsione di legge che, nel regolare un aspetto privatistico del rapporto di lavoro, esclude che alle società a partecipazione pubblica possa essere applicato il d.P.C.m. n. 143 del 2022, valido per gli altri soggetti pubblici. Corretta è, pertanto, l'impostazione del ricorso nella parte in cui censura la violazione, ad opera della disposizione in esame, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile.

3.1.5.- Né potrebbe qui farsi valere la clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016 (e nemmeno quella, analoga, di cui all'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, come convertito) la quale, come questa Corte ha di recente puntualizzato, pure può condurre - all'esito di un giudizio di compatibilità con gli statuti e le relative norme di attuazione, da condurre caso per caso - a concludere nel senso della non applicabilità, «nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano», delle disposizioni contenute nel testo unico stesso (sentenza n. 153 del 2022). Infatti, come precisato, il vincolo che, nel caso di specie, la Regione Siciliana ha infranto discende non dalle previsioni del testo unico sulle società partecipate, che sono assistite da quella clausola di salvaguardia, ma dall'art. 1, comma 596, della legge n. 160 del 2019, che esclude l'applicabilità del d.P.C.m. n. 143 del 2022 ai fini della determinazione dei compensi de quibus.

Questa Corte ha costantemente affermato che, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, le regole fissate dalla legge statale in materia «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 84 del 2023 e n. 154 del 2019).



Ne consegue che l'art. 57, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 ha violato il riparto delle competenze legislative, per aver esteso alle società pubbliche una disciplina regolamentare (quella dettata dal d.P.C.m. n. 143 del 2022) che la legge dello Stato, unica competente in materia, ha invece espressamente escluso. Va pertanto dichiarata la sua illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.- È poi impugnato l'art. 71, commi 1 e 3, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 e all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

4.1.- Il comma 1 dell'art. 71 interviene a prorogare una disciplina che, inizialmente, era stata dettata per il solo periodo interessato dall'emergenza da COVID-19, stabilendo che la restituzione dell'acconto sul budget per l'anno 2020 - riconosciuto in favore di alcune strutture sanitarie specialistiche accreditate a titolo di «indennità di funzione» e oggetto di conguaglio mediante prestazioni rese extrabudget, secondo quanto era stato previsto dall'art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 - possa estendersi per il settennio 2020-2026, oltre dunque il triennio 2020-2022 (indicato dalla precedente disposizione).

Il ricorrente lamenta che l'estensione temporale di tale disciplina, ormai sganciata dal contesto emergenziale della pandemia (durante il quale erano state adottate analoghe misure nazionali: è qui citato l'art. 4, commi 5-bis e 5-ter, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito), determinerebbe «una surrettizia remunerazione “pubblica” di prestazioni extrabudget», non consentita dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. Ne deriverebbe un'inappropriata utilizzazione di risorse, altrimenti non riconoscibili, a carico del SSN, in contrasto anche con il piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Si sottolinea nel ricorso il carattere vincolante del predetto piano per la Regione Siciliana, che non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale. Le disposizioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario, contenenti i vincoli che esprimono i principi di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa statale, sarebbero volte a preservare l'equilibrio economico sanitario regionale, non potendosi ritenere ammissibile, pena altrimenti la violazione dell'art. 81 Cost., un incremento dei costi non quantificato come quello generato dalla norma censurata.

4.2.- Il comma 3 dell'art. 71 della legge regionale impugnata stabilisce quanto segue: «[a] fine di sostenere il mantenimento degli standard strutturali e funzionali previsti dalla vigente normativa e garantire la compiuta erogazione dei relativi LEA, le Aziende sanitarie provinciali provvedono a riconoscere annualmente alle strutture RSA accreditate la parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura, in proporzione ai posti letto accreditati, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito del budget assegnato in sede di contrattualizzazione».

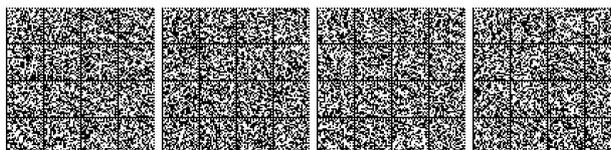
Il ricorrente denuncia il contrasto di questa disposizione con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. La norma interposta evocata non consentirebbe la remunerazione di singoli fattori produttivi, e dei relativi costi, delle strutture accreditate con il SSR (nel caso di specie, come recita la norma, si tratta della «parte fissa di spese connesse al personale dipendente e convenzionato contrattualizzato per struttura, in proporzione ai posti letto accreditati»), ma stabilirebbe la remunerazione delle prestazioni erogate secondo l'ammontare globale predefinito, o budget, indicato negli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies della medesima fonte nazionale.

In ordine alle questioni promosse in riferimento all'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, la Regione resistente ha svolto difese unicamente con riguardo a quella avente ad oggetto il comma 1.

In proposito, la Regione ha osservato che l'estensione temporale del meccanismo di conguaglio con prestazioni extrabudget, di cui all'art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, varrebbe a contenere i costi del contenzioso instaurato dalle strutture accreditate nei confronti delle aziende sanitarie per il pagamento dell'indennità di funzione, quale prevista dalla norma regionale del 2020. Ciò, peraltro, non comporterebbe alcun incremento di spesa, in quanto i relativi costi sarebbero coperti con il «fondo contenzioso» di ciascuna azienda, e sarebbe anzi funzionale al soddisfacimento di una più ampia assistenza sanitaria per gli utenti.

4.3.- Con riguardo alla questione concernente il comma 1 dell'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, occorre preliminarmente osservare che tale disposizione estende temporalmente l'applicazione del meccanismo di conguaglio stabilito, in precedenza, dall'art. 5, comma 15, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020. In base a tale meccanismo, che interveniva in materia di prestazioni rese dalle strutture accreditate con il SSR, si consentiva a queste ultime di restituire l'anticipazione loro riconosciuta per l'anno 2020 (a titolo di «indennità di funzione» per il periodo della pandemia) mediante gli importi maturati come extrabudget, non liquidabile, nelle annualità successive.

Rispetto all'originaria durata triennale, tale meccanismo è stato esteso, dalla disposizione impugnata, al settennio 2020-2026. Viene, infatti, stabilito che la restituzione in favore del SSR di quanto ricevuto dalle strutture accreditate a titolo di anticipazione avvenga «esclusivamente mediante prestazioni extra-budget non liquidabili, in riferimento ad ogni singola annualità del detto settennio, con copertura, stante la natura transattiva della presente norma, nel fondo rischi per contenzioso di ciascuna Azienda, ove le somme non siano già state erogate».



Il previgente art. 5, comma 15, della citata legge regionale n. 9 del 2020 - al fine di garantire alle strutture accreditate un regolare flusso di cassa, destinato a finanziare le attività assistenziali con onere a carico del SSR e ad assolvere agli oneri di gestione funzionali alla continuità del servizio - prevedeva, a sua volta, che le strutture private accreditate, «per le mensilità oggetto della emergenza Covid-19», venissero «remunerate a partire dalla mensilità di marzo 2020, a titolo di “indennità di funzione”» secondo un importo «pari ad un dodicesimo del budget assegnato per il 2019» che, considerato «in acconto» su quello «assegnato o assegnando per il 2020», poteva essere oggetto di conguaglio con gli importi maturati «come extra-budget non liquidabile nel triennio 2020-2022».

Si trattava però di una norma che, entrata in vigore nel 2020 e, quindi, nel periodo dell'emergenza pandemica appena iniziata, si manteneva sulla scia di analoghe misure nazionali (art. 4, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito), che attribuivano alle regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano il potere di riconoscere alle strutture accreditate, destinatarie di apposito budget per l'anno 2020 e che avessero sospeso le attività ordinarie, «un contributo una tantum legato all'emergenza in corso [...] a ristoro dei soli costi fissi comunque sostenuti».

4.3.1.- Tanto premesso, la questione avente ad oggetto il comma 1 dell'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 è fondata.

4.3.2.- L'estensione, operata dalla disposizione impugnata, del termine di restituzione dell'anticipazione maturata nel 2020 oltre i limiti temporali della legislazione d'emergenza non rinviene più giustificazione nella necessità di arginare gli effetti del fenomeno pandemico rispetto alla gestione del SSR e comporta anzi, come denuncia il ricorrente, un inappropriato utilizzo di risorse sanitarie regionali «a copertura di prestazioni sanitarie delle strutture accreditate altrimenti non riconoscibili a carico del S.S.R.» perché destinato ad operare al di fuori del sistema del budget.

Secondo quanto stabilito dall'art. 8-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento», dove “l'ammontare predefinito”, o budget, esaurisce la misura della prestazione erogabile.

Come ricordato da questa Corte, in tema di prestazioni extrabudget, l'osservanza del tetto di spesa sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile nei confronti dei soggetti operanti nel sistema, che costituisce la misura delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato, nell'obiettivo di razionalizzazione della spesa pubblica e di raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario (sentenza n. 76 del 2023, punto 6.1.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, *ex plurimis*, anche Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 5 aprile 2024, n. 9100, che richiama, tra le altre, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 13 settembre 2021, n. 6264; e, più recentemente, in termini, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 aprile 2023, n. 3876).

Al contempo, il censurato meccanismo della legge siciliana, nel combinarsi della previgente disciplina regionale e di quella successiva impugnata, realizza una impropria “dilatazione” dei tempi di restituzione dell'anticipazione maturata dalle strutture accreditate nel 2020, secondo una logica, già censurata da questa Corte in altra recente occasione, improntata all'ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana «la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio» (sentenza n. 120 del 2024, punto 6 del Considerato in diritto).

Va quindi condivisa l'ulteriore censura del ricorrente incentrata sulla vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, la quale, come sopra già rimarcato, costituisce «espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020)» (sentenza n. 155 del 2023, punto 7 del Considerato in diritto; più recentemente, tra le altre, sentenza n. 1 del 2024).

Non spostano i termini della questione le difese della Regione resistente, che fanno leva sugli obiettivi - in tesi perseguiti dalla disposizione impugnata - di ampliamento delle prestazioni sanitarie e di composizione transattiva dei contenziosi insorti con le strutture accreditate. L'illegittimità costituzionale che affligge la disposizione denunciata attiene, infatti, non al risultato finale che essa persegue, ma ai mezzi impiegati, che si traducono, come detto, nel riconoscimento di prestazioni rese al di fuori del sistema del budget di spesa.

4.3.3.- Per quanto precede, le questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 71 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 sono fondate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., restando assorbito l'ulteriore profilo di censura, attinente alla copertura di bilancio.

4.4.- La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento al comma 3 dell'art. 71 non è fondata.



Come dianzi precisato, la disposizione impugnata prevede che le aziende sanitarie provinciali riconoscano annualmente, in favore delle strutture RSA accreditate, la parte fissa delle spese per il personale dipendente «senza ulteriori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito del budget assegnato in sede di contrattualizzazione».

L'espressa previsione dell'osservanza del sistema del budget di spesa, quanto al costo del fattore produttivo ivi contemplato («nell'ambito del budget assegnato in sede di contrattualizzazione»), insieme alla garanzia dell'invarianza finanziaria («senza ulteriori oneri per la finanza pubblica»), sottraggono fondatezza al formulato rilievo di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, al contempo, al denunciato *vulnus* all'art. 81 Cost., in quanto si esclude la possibilità di spese ulteriori rispetto a quelle già programmate.

5.- È poi impugnato l'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024 che, per le spese legali «derivanti da procedimenti correlati alle funzioni [...] di commissari straordinari e commissari liquidatori degli ATO» (come si legge nel ricorso), non prevede la quantificazione degli oneri assunti dalla Regione in favore dei propri dipendenti, non consentendo così di verificare la congruità della copertura finanziaria mediante le risorse disponibili indicate nella voce menzionata di bilancio.

Il ricorrente lamenta la violazione del vincolo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.

A propria difesa, la Regione resistente osserva che la previsione impugnata costituirebbe una mera specificazione di altra norma regionale ancora vigente. Viene richiamata la legge reg. Siciliana n. 145 del 1980 che, all'art. 39, riconosce ai dipendenti regionali l'assistenza legale mediante rimborso delle spese sostenute e, inoltre, la successiva legge regionale n. 30 del 2000 che, in via interpretativa, ha fissato l'ambito di applicabilità della precedente previsione.

5.1.- Successivamente all'instaurazione del presente giudizio, è stata approvata la legge reg. Siciliana n. 25 del 2024. Lo *ius superveniens* ha integrato la disposizione denunciata, in coerenza con le censure articolate nel ricorso, con la seguente previsione: «[p]er far fronte agli oneri di cui al presente comma è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2024, la spesa di 262.640,00 euro, cui si provvede mediante incremento di pari importo a valere sulla disponibilità della Missione 9, Programma 4, Capitolo 242533» (art. 32, comma 2, lettera *b*).

Sussistono le condizioni che consentono di ritenere, per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 109 del 2024, n. 223 e n. 80 del 2023, n. 222 e n. 92 del 2022), la piena soddisfazione delle ragioni fatte valere nel ricorso. Nonostante la disposizione censurata sia rimasta in vigore per oltre sei mesi, deve escludersi che essa abbia prodotto gli effetti lesivi paventati in ricorso, alla luce della dichiarazione dell'organo regionale competente per materia, non contestata da controparte.

Con la nota dell'11 settembre 2024, depositata alla pubblica udienza del 24 settembre 2024, infatti, l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ha attestato che «la norma originaria (l.r. n. 3/2024, art. 83, comma 2 lett. *b*) non ha avuto concreta applicazione, non essendo stati liquidati rimborsi spese ai soggetti e per le causali ivi indicate».

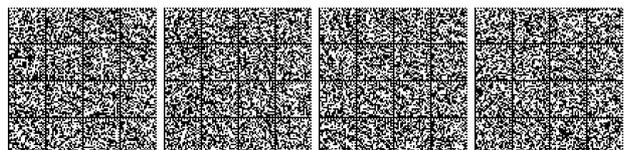
5.2.- Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine all'impugnazione dell'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024.

6.- Oggetto di censura, infine, è l'art. 138 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito.

La disposizione denunciata stabilisce, al comma 1, che, «[a]l fine di garantire il funzionamento delle case della comunità e degli ospedali di comunità, in linea con gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i limiti di spesa destinati al personale degli enti del servizio sanitario regionale sono arricchiti annualmente con un aumento del 15 per cento».

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, preliminarmente, il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale per gli anni 2025 e 2026, previsto dall'art. 1, comma 244, della legge n. 213 del 2023, che ha autorizzato un incremento della spesa per il personale. In tale contesto, la norma siciliana avrebbe stabilito un "arricchimento" delle categorie normate al di fuori dei limiti percentuali e delle condizionalità previste dalla legge statale, con contestuale ampliamento delle piante organiche del personale, in via autonoma rispetto a quanto stabilisce la normativa dello Stato di cui all'art. 11, comma 1, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito. Osserva il ricorrente, in particolare, che quest'ultima disposizione, concernente il contenimento degli aumenti del costo del personale, ne prevede un incremento annuo ulteriormente rivedibile al rialzo a determinate condizioni, non contemplate dalla disposizione della Regione Siciliana. In definitiva, il legislatore regionale, discostandosi dalle previsioni della norma statale interposta, avrebbe esorbitato dalle proprie competenze, per non aver rispettato i principi di programmazione e contenimento della spesa pubblica quanto ai costi del personale.

6.1.- La questione non è fondata.



In linea con l'obiettivo del potenziamento dell'assistenza territoriale - la cui spesa, come fa notare il ricorrente, è stata incrementata, a livello nazionale, dall'art. 1, comma 244, della legge n. 213 del 2023, rispetto agli importi già autorizzati dall'art. 1, comma 274, della legge n. 234 del 2021 - l'impugnato art. 138, al comma 1, prevede un aumento del 15 per cento dei limiti di spesa destinati al personale degli enti del Servizio sanitario regionale.

Al successivo comma 2, la disposizione censurata aggiunge che, «[p]er le finalità di cui al comma 1, le piante organiche sono ampliate in conformità alla direttiva attuativa, prot. Servizio 1/n. 24514, dell'Assessorato regionale della salute - dipartimento per la pianificazione strategica e tenuto conto delle seguenti disposizioni: articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e successive modificazioni; articolo 4, comma 9-septiesdecies, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14; articolo 13, comma 1-bis, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 56».

Una complessiva lettura dei due commi, che arricchiscono la disposizione impugnata attraverso un sistema di richiami alla legge nazionale, consente di escludere che sia prevista una deroga ai criteri di programmazione statale sul contenimento della spesa riferita all'aumento del costo del personale degli enti del Servizio sanitario regionale.

Tra le norme richiamate, infatti, vi è il comma 9-septiesdecies dell'art. 4 (rubricato «Proroga di termini in materia di salute») del d.l. n. 198 del 2022, come convertito. Quest'ultima disposizione, dopo aver previsto che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, si applicano, previo espletamento di apposita procedura selettiva e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, al personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario, amministrativo, tecnico e professionale reclutato dagli enti del Servizio sanitario nazionale, anche con contratti di lavoro flessibile, anche qualora non più in servizio», richiama, espressamente, proprio il rispetto dei «limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60».

La norma interposta di cui si denuncia la violazione, in ragione dell'indicato meccanismo di richiamo - che vale a tenere ferme anche le modalità di certificazione del parametro di spesa, derivante dai lavori del Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 (Intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano - non subisce, dunque, alcuna deroga da parte della disposizione siciliana impugnata.

6.2.- Non è, pertanto, fondata la censura di illegittimità costituzionale riferita alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

7.- La piena ratio alla normativa statale, quanto ai livelli di spesa massima che non sono valicati, determina, poi, la non fondatezza altresì della censura inerente alla violazione dell'art. 81 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

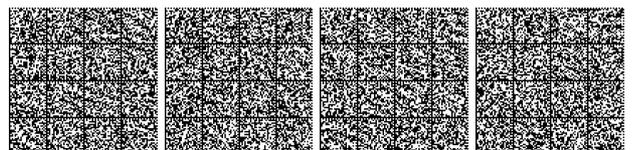
1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge della Regione Siciliana 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 138 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



6) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240197

N. 198

*Sentenza 15 ottobre - 13 dicembre 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Consiglieri metropolitani - Istituzione di un'indennità - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Scuole di specializzazione di area sanitaria non medica - Finanziamento da parte della Regione di borse di studio per la loro frequenza - Abrogazione, con mantenimento di diversa disposizione relativa alla modalità di erogazione delle borse mediante rinvio ad alcune disposizioni statali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione nonché della competenza legislativa dello Stato nella materia concorrente della tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera p), 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 degli artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera *a*), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 febbraio 2024, depositato in cancelleria il successivo 22 febbraio, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udita nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;  
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 19 febbraio 2024, depositato il successivo 22 febbraio e iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, e 5, comma 47, lettera *a*), della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie».

1.1.- L'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, rubricato «Disposizioni in materia di indennità dei consiglieri metropolitani e modifiche alla legge regionale n. 3 del 2022 e alla legge regionale n. 7 del 2021 in materia di assetto territoriale regionale», modifica parzialmente la previgente disciplina regionale in tema di indennità dei consiglieri metropolitani. Esso è impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, limitatamente ai commi 1 e 2, per violazione degli artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera *p*), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 24, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

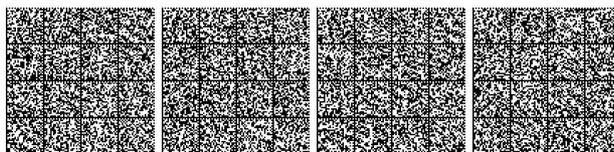
Il comma 1 stabilisce quanto segue: «[a]i consiglieri metropolitani, quando non investiti da deleghe da parte del sindaco metropolitano, è corrisposta una indennità equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)». A norma del comma 2, «[i] consiglieri metropolitani delegati dal sindaco metropolitano sono equiparati, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana».

A giudizio del ricorrente, il rinvio all'art. 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), non sarebbe «corretto», in quanto l'indennità dei consiglieri metropolitani troverebbe piuttosto disciplina, a livello nazionale, nell'art. 1, comma 24, della legge n. 56 del 2014, che stabilisce la gratuità dell'incarico da loro svolto.

Le disposizioni regionali impuginate, nel prevedere un'indennità di funzione equiparata a quella dei consiglieri del comune capoluogo (ovvero, in caso di deleghe, a quella dei componenti della Giunta del comune capoluogo), comporterebbero un «aumento della spesa, nonché l'istituzione di un emolumento che si pone in contrasto con la normativa statale menzionata».

Sarebbero dunque violati i parametri costituzionali prima richiamati, in relazione sia alla norma interposta statale, che stabilisce la gratuità dell'incarico, sia all'art. 3 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna, che non include la «materia finanziaria» tra gli ambiti di competenza legislativa esclusiva della stessa.

1.2.- L'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, sotto la rubrica «Disposizioni finanziarie in materia di sanità e politiche sociali», al comma 47, lettera *a*), sopprime il comma 1 dell'art. 3-*bis* della legge della Regione Sardegna 6 marzo 2020, n. 6 (Norme in materia di contratti di formazione specialistica e borse di studio di area sanitaria). La disposizione soppressa, che era stata introdotta dall'art. 54, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), stabiliva quanto segue: «[l]a Regione finanzia borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione di area sanitaria non medica in favore di: biologi, chimici, farmacisti, fisici, odontoiatri, psicologi e veterinari».



Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione abrogatrice per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, il comma 2 dell'art. 3-*bis* (non interessato dalla novella) presenterebbe «un'ambiguità» nella parte in cui, quanto alla concessione delle borse di studio regionali per l'area «non medica», che era stata prevista dal soppresso comma 1, continua a fare riferimento alla normativa nazionale, dettata dall'art. 8 della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario), e dall'art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE).

Le disposizioni nazionali richiamate - osserva il ricorrente - prevedono finanziamenti per la frequenza delle scuole di specializzazione esclusivamente per l'area medica, definendo le modalità di distribuzione delle relative borse di studio. Esse non potrebbero dunque applicarsi alla diversa area delle specializzazioni non mediche.

In base al quadro normativo nazionale - completato, come si evidenzia nel ricorso, dall'art. 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42 (Disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2016, n. 89 - alla Regione non sarebbe precluso il finanziamento di borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica. Tuttavia, quanto alla disciplina delle modalità di erogazione, il legislatore regionale non potrebbe coinvolgere «il livello nazionale e il Ministero dell'Università e della Ricerca». Già nel corso dell'esame della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 - riferisce il ricorrente - il predetto Ministero aveva sollevato osservazioni sull'art. 54, chiedendo la soppressione di ogni riferimento alla normativa nazionale, e la Regione autonoma Sardegna «aveva assunto l'impegno» di provvedere in tal senso. Da tale impegno si discosterebbe la formulazione della disposizione impugnata che, pur sopprimendo il «comma 1», che si riferiva al finanziamento regionale delle borse di studio per l'area non medica, ha lasciato invariato il comma 2 dell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, mantenendo così l'«erroneo» richiamo alla normativa nazionale. In proposito, il ricorso afferma che l'eliminazione del comma 1, anziché del comma 2, sarebbe frutto di «un mero errore».

Ne deriverebbe, anzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost. «per contrasto con il principio di ragionevolezza». L'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020 risulterebbe «impossibile da applicare» a seguito della soppressione del comma 1, neppure alla luce di «una lettura sistematica»: i commi successivi, che di conseguenza «non risulta chiaro a cosa si riferiscano», rimarrebbero privi di senso e, oltretutto, sarebbero in contraddizione tra loro, in quanto il comma 2 fa riferimento alle norme nazionali sulle borse di studio, mentre il comma 3 - come emendato dall'art. 5, comma 47, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 - prevede ora il finanziamento regionale diretto in favore delle università.

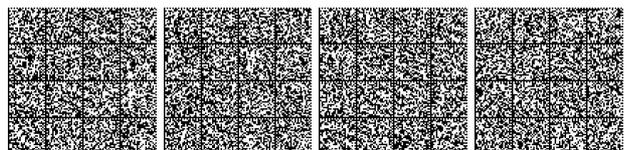
Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione della potestà legislativa dello Stato nella materia concorrente della tutela della salute. Il ricorrente torna a sostenere che, a livello nazionale, non sono attualmente previsti finanziamenti per la frequenza delle scuole di specializzazione nell'area sanitaria non medica, in un quadro normativo che, coerentemente, non definisce le modalità per l'erogazione delle relative borse di studio. Nel ribadire che le norme statali indicate dall'art. 3-*bis*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020 si riferiscono solo alle borse di studio per l'area sanitaria medica e non potrebbero essere applicate ad altre forme di finanziamento, il ricorso illustra il conseguente contrasto della previsione impugnata con l'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, recante una deroga alla normativa nazionale proprio per l'attivazione delle scuole di specializzazione non medica. A giudizio del ricorrente, ciò esporrebbe al «rischio di future richieste all'amministrazione statale di attivare procedure per l'erogazione di borse di studio di area sanitaria non medica, mentre tale questione è ancora in fase di definizione a livello nazionale».

Sarebbe, infine, violato l'art. 120, secondo comma, Cost., per lesione del principio di leale collaborazione «nella sua ampia accezione costituzionale di idoneità a perseguire il giusto contemperamento delle finalità perseguite dallo Stato e dalle Regioni». La lesione lamentata deriverebbe dal mancato rispetto, da parte della Regione autonoma Sardegna, dell'«impegno precedentemente assunto» di eliminare ogni riferimento alla normativa nazionale nell'ambito della disciplina dettata dall'art. 3-*bis*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020.

2.- La Regione autonoma Sardegna non si è costituita nel giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023.



1.1.- In questa sede viene in esame, anzitutto, l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che istituisce un'«indennità» in favore dei consiglieri metropolitani. Ai sensi del comma 1, l'indennità è «equiparata a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana», qualora i consiglieri metropolitani non siano investiti da deleghe da parte del sindaco metropolitano. Ai sensi del comma 2, gli stessi sono invece «equiparati [...] ai componenti della giunta del comune capoluogo della città metropolitana» nel caso in cui abbiano ricevuto deleghe dal sindaco metropolitano. In entrambi i casi, la legge regionale richiama l'art. 82 del d.lgs. n. 267 del 2000, recante la disciplina delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza in favore degli amministratori degli enti locali.

A giudizio del ricorrente, tali previsioni comporterebbero un aumento di spesa, in contrasto con la normativa nazionale, che, all'art. 1, comma 24, della legge n. 56 del 2014, stabilisce la gratuità dell'incarico di consigliere metropolitano. Sarebbero dunque violati gli artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera *p*), e terzo, Cost., «riguardanti il coordinamento della finanza pubblica», proprio in relazione alla previsione nazionale di gratuità dell'incarico *de quo*, nonché l'art. 3 dello statuto regionale di autonomia che non consentirebbe al legislatore sardo «di legiferare in materia finanziaria».

1.2.- La questione è fondata.

1.2.1.- Occorre premettere che l'istituzione di un'indennità per i consiglieri delle città metropolitane, come prevista dalle disposizioni impugnate, costituisce una novità per lo stesso ordinamento regionale della Sardegna. In precedenza, la legge della Regione Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), stabiliva, infatti, all'art. 1, comma 6, primo periodo, che «[l]e cariche degli organi delle unioni di comuni, delle province e delle città metropolitane sono esercitate a titolo gratuito».

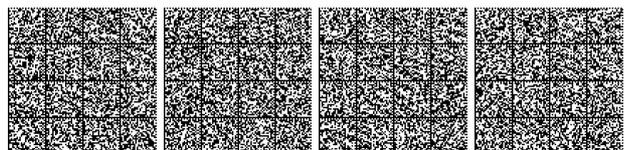
Quest'ultima previsione era in linea con il quadro normativo nazionale di riferimento, come evolutosi fino a quel momento.

D'altro canto, il t.u. enti locali, oltre ad aver espressamente previsto un'indennità per il sindaco metropolitano (art. 82, comma 1), non aveva escluso la possibilità che anche i consiglieri metropolitani ricevessero un compenso per l'esercizio della propria funzione. L'art. 82, comma 8, lettera *d*), aveva infatti rimesso ad apposito decreto ministeriale la definizione di «speciali indennità di funzione per gli amministratori delle città metropolitane in relazione alle particolari funzioni ad esse assegnate». Con ciò si ribadiva la previsione dell'art. 9 della coeva fonte secondaria, approvata con decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 2000, n. 119 (Regolamento recante norme per la determinazione della misura dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, a norma dell'articolo 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265), secondo la quale «[g]li amministratori delle città metropolitane avranno diritto ad una speciale indennità di funzione che sarà definita in apposito decreto in relazione alle particolari funzioni assegnate alle città metropolitane».

Il quadro normativo nazionale è poi radicalmente cambiato dapprima con l'art. 18, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, che - per quanto in questa sede più interessa - ha introdotto la regola della gratuità per le cariche di consigliere metropolitano, di sindaco metropolitano e di vicesindaco. È quindi intervenuta la legge n. 56 del 2014 che, in seno a una più ampia riforma dell'ordinamento degli enti locali (e, in particolare, delle città metropolitane), all'art. 1, comma 24, ha ribadito il principio della gratuità dell'incarico dei consiglieri metropolitani, al pari degli incarichi del sindaco metropolitano e dei componenti della conferenza metropolitana.

A tale principio, legato all'esigenza di ottenere risparmi di spesa dal funzionamento degli enti locali, si ispira a tutt'oggi la normativa statale di riferimento, pur in presenza di alcuni segnali in controtendenza, limitati, peraltro, solo a specifiche cariche pubbliche.

1.2.2.- Questa Corte, con orientamento costante, ha qualificato le norme statali che stabiliscono la gratuità delle funzioni rimesse agli amministratori degli enti locali come principio fondamentale della materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica», rilevando che il legislatore nazionale ha compiuto una «scelta di fondo» che vincola e indirizza la disciplina rimessa alla competenza legislativa concorrente delle regioni (sentenze n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012), anche ad autonomia speciale, in modo peraltro coerente con la contemporanea previsione dell'elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali (sentenza n. 168 del 2018). Si è in particolare precisato che «[c]on riguardo ai vincoli di finanza pubblica recati dalla legislazione statale, questa Corte è costante nel ritenere che essi «si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017)» (sentenza n. 141 del 2024).



1.2.3.- L'intervento normativo della Regione autonoma Sardegna, nel prevedere un'indennità in favore dei consiglieri metropolitani, si è posto dunque in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, tuttora vigente e non disponibile neppure nel dispiegarsi dell'autonomia speciale della Regione medesima.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle restanti censure.

2.- Il secondo gruppo di questioni che si esamina nella presente sede riguarda la previsione dell'art. 5, comma 47, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha soppresso il comma 1 dell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020.

La disposizione da ultimo citata era stata introdotta dall'art. 54, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che aveva stabilito l'impegno, per la Regione, di erogare «borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione di area sanitaria non medica».

L'avvenuta soppressione darebbe luogo, secondo il ricorrente, ad «un'ambiguità» della normativa di risulta: è stato infatti mantenuto il comma 2 dello stesso art. 3-*bis*, che stabilisce le modalità di erogazione delle borse di studio e che, sul punto, richiama le previsioni nazionali di cui all'art. 8 della legge n. 401 del 2000 e all'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999.

Dalla rimarcata ambiguità deriverebbe la violazione dell'art. 3 Cost. «per contrasto con il principio di ragionevolezza».

Si lamenta, inoltre, il vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute», in relazione alla norma interposta di cui all'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, che non prevede finanziamenti per la frequenza delle scuole di specializzazione dell'area non medica, pur consentendone transitoriamente l'attivazione.

Infine, sarebbe violato anche l'art. 120, secondo comma, Cost. per lesione del principio di leale collaborazione, in quanto, nell'approvare la disposizione impugnata, la Regione autonoma Sardegna sarebbe venuta meno ad un «impegno precedentemente assunto» con il Governo, avente ad oggetto proprio l'eliminazione, nel testo dell'art. 3-*bis*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, di ogni riferimento alla normativa nazionale.

2.1.- Preliminarmente, occorre dar conto di una modifica normativa, intervenuta nelle more del giudizio.

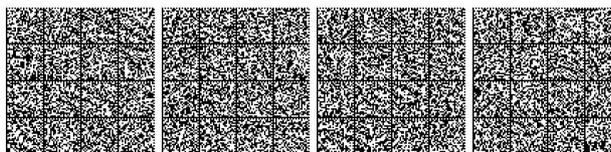
L'art. 5, comma 7, della legge della Regione Sardegna 18 settembre 2024, n. 13 (Assestamento di bilancio 2024-2026 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e riconoscimento di debiti fuori bilancio), ha, infatti, sostituito il comma 2 dell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, inserendovi l'originaria formulazione del comma 1: nella sostanza, è stata dunque reintrodotta la previsione che istituisce le borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area non medica ma, al contempo, è stato eliminato il previgente riferimento (che si rinveniva nel comma 2) alla normativa nazionale di cui all'art. 8 della legge n. 401 del 2000 e all'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999.

L'Avvocatura dello Stato, in sede di pubblica udienza, ha riconosciuto che tali modifiche hanno escluso il richiamo alle modalità nazionali di erogazione delle borse di studio. Nondimeno, essa ha insistito nel chiedere la decisione di merito sulle promosse questioni di legittimità costituzionale, paventando - analogamente a quanto sostenuto nel ricorso - che l'impegno all'elargizione delle borse, quale discendente dalla legge della Regione Sardegna, possa comunque coinvolgere il livello di governo nazionale, a fronte di richieste di borse di studio per la frequenza delle scuole di specializzazione non mediche.

2.2.- Ritiene questa Corte, anche alla luce di quanto rappresentato dalla difesa erariale, che lo *ius superveniens* non abbia determinato la cessazione della materia del contendere.

Non risultano, infatti, elementi dai quali desumere che la disposizione impugnata, nella formulazione vigente al momento del promovimento delle questioni, non abbia ricevuto medio tempore applicazione. Essa, invero, ben avrebbe potuto, nel pur breve arco temporale in cui è perdurata la sua vigenza, consentire agli uffici amministrativi competenti anche solo di avviare le procedure prodromiche all'erogazione di borse di studio in favore degli specializzandi dell'area sanitaria non medica, e ciò proprio secondo le modalità praticate a livello nazionale (grazie al richiamo normativo che si rinveniva nel precedente testo dell'art. 3-*bis*, comma 2), come tali ritenute non corrette e specificamente contestate dal ricorrente.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, a fronte della modifica della disposizione impugnata in un giudizio in via principale, la cessazione della materia del contendere si determina quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della disposizione impugnata medio tempore (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2024 e n. 92 del 2022). Nel caso di specie, anche a voler ritenere che lo *ius superveniens* sia effettivamente satisfattivo - circostanza che, invero, la parte ricorrente ha espressamente smentito - non ricorre comunque, per quanto dianzi osservato, l'ulteriore condizione richiamata.



2.3.- Ciò posto, nel merito le questioni non sono fondate.

2.3.1.- Il testo dell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020, nella formulazione vigente al momento della presentazione del ricorso, non era affetto da un livello di ambiguità così serio da farne discendere la concreta inapplicabilità o, addirittura, la totale incomprendibilità, come sostenuto nel motivo di censura che invoca l'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza.

Invero, pur a fronte della "soppressione" del comma 1, permaneva comunque la disciplina del comma 2, che espressamente si riferiva all'erogazione delle borse di studio, queste ultime peraltro indicate anche dalla rubrica dell'articolo. Vi era anche già il comma 3 che (con richiamo all'articolo precedente) indicava comunque la misura e gli importi previsti e che, mediante il periodo finale aggiunto dall'art. 5, comma 47, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, ribadiva la natura «regionale» del finanziamento, «attribuito direttamente alle università beneficiarie».

Non ricorrono, pertanto gli estremi dell'assoluta «indeterminatezza dei [...] presupposti applicativi» in presenza dei quali, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, una disposizione di legge è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost. in quanto «irrimediabilmente oscur[a], e pertanto forier[a] di intollerabile incertezza» nella sua applicazione concreta (sentenza n. 110 del 2023).

2.3.2.- L'avvenuta soppressione del comma 1 (prima ancora della riproposizione della medesima norma nel novellato comma 2) non comportava neppure la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla norma statale interposta di cui all'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito. Il ricorrente si riferisce, qui, al blocco dei finanziamenti che discende da quest'ultima disposizione, la quale, pur nel periodo transitorio di iniziale attivazione delle scuole di specializzazione di area non medica, attualmente non consente l'erogazione di borse di studio.

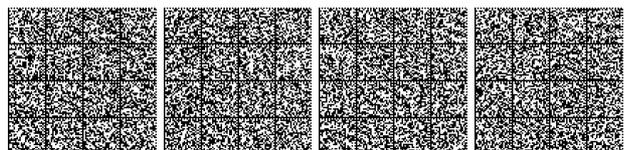
Pur dovendosi parzialmente convenire con il ricorrente circa l'inquadramento della disciplina impugnata tra le materie di competenza legislativa concorrente di Stato e regioni - essendo regolato un aspetto concernente le attività di formazione specialistica in area sanitaria, riconducibili, in via prevalente, alle materie delle professioni e della tutela della salute (sentenze n. 112 del 2023, n. 249 del 2018 e n. 126 del 2014) - non può, tuttavia, ritenersi che la previsione del blocco delle borse di studio, imposto a livello statale con la ricordata norma di cui all'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, possa configurare un principio fondamentale idoneo a vincolare il legislatore regionale.

Giova, al riguardo, ricordare che, a livello di disciplina statale, l'art. 8 della legge n. 401 del 2000 estende ai «veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi» le modalità, previste per i medici dall'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, che consentono di determinare ogni tre anni il fabbisogno di laureati iscrivibili alle scuole di specializzazione post-laurea, con la precisazione che rimane ferma «la rilevazione annuale del fabbisogno anche ai fini della ripartizione annuale delle borse di studio nell'ambito delle risorse già previste». Solo in via transitoria, nell'attesa «di una definizione organica della materia», il legislatore d'urgenza del 2016 ha successivamente stabilito di "attivare" le scuole di specializzazione per l'area non medica - fino a quel momento non ancora operative - con esplicita deroga a quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 401 del 2000, senza «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito).

Non è dunque ravvisabile, quanto all'attuale situazione che vede non finanziate le borse di studio dell'area non medica, alcuna compiuta "scelta di fondo", sistematicamente e coerentemente perseguita dal legislatore nazionale. Il mancato finanziamento disposto dall'art. 2-*bis* del d.l. n. 42 del 2016, come convertito, esplicitamente qualificato come «deroga» rispetto ad una normativa altrimenti ancora applicabile, si risolve in una regola dettata da una particolare contingenza, che non può di certo precludere alle regioni di intervenire a regime e con proprie risorse (come, del resto, la stessa difesa erariale riconosce), nell'ambito delle competenze ad esse costituzionalmente attribuite. Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna, va poi sottolineato che essa, a norma dell'art. 5, primo comma, lettera *a*), del proprio statuto di autonomia, «ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione», e ciò con riferimento anche alla materia «istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi».

La Regione autonoma Sardegna, pertanto, conformemente alle previsioni del proprio statuto di autonomia, ben può provvedere, con risorse proprie, al finanziamento delle borse di studio per le scuole di specializzazione dell'area sanitaria non medica, in tal senso dovendosi intendere la disciplina dettata dall'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 6 del 2020 (nella formulazione antecedente alle modifiche da ultimo introdotte con la legge reg. Sardegna n. 13 del 2024).

2.4.- Non è fondata, infine, la censura relativa ad un preteso contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, per essere il legislatore sardo venuto meno a un precedente «impegno» assunto con il Governo.



In proposito, è sufficiente rilevare che il ricorrente non ha depositato alcun atto ufficiale della Regione autonoma Sardegna dal quale sarebbe ricavabile, in tesi, l'«impegno» in questione, che la Regione avrebbe mancato di rispettare. Ciò, a prescindere da altre considerazioni, di livello più generale, in ordine alla effettiva possibilità di considerare la «leale collaborazione» quale fattore che si impone nel procedimento di formazione delle leggi, anche regionali: possibilità che la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente escluso, fatte salve le eccezionali ipotesi, costituzionalmente previste, di concertazione legislativa (sentenza n. 237 del 2017 e, da ultimo, sentenza n. 139 del 2024), che nella specie non vengono in rilievo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 47, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240198

N. 199

*Ordinanza 29 ottobre - 13 dicembre 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Adozione dei criteri per la definizione dei contingenti organici dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e distribuzione tra le regioni - Intervento tramite decreto interministeriale - Utilizzo di un coefficiente numerico definito dal legislatore statale in caso di mancata intesa della Conferenza unificata - Denunciata lesione della competenza concorrente regionale in materia di istruzione - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies*, inseriti dall'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione quarta, nel procedimento vertente tra Regione Campania, Federazione lavoratori della conoscenza (FLC) - CGIL Campania e Federazione UIL Scuola-Rua, contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri dell'istruzione e del merito, dell'economia e delle finanze e Regione Lombardia, con ordinanza del 30 ottobre 2023, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione della Regione Campania, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;  
deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione quarta, con ordinanza del 30 ottobre 2023 (reg. ord. n. 157 del 2023), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

che, per quanto riferisce l'ordinanza, nel giudizio *a quo* la Regione Campania ha impugnato il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 30 giugno 2023, n. 127, che, in attuazione delle suddette disposizioni, ha stabilito i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, nonché la sua distribuzione tra le regioni per gli anni scolastici dal 2024/2025 al 2026/2027;

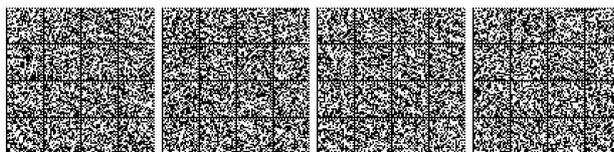
che, in particolare, il TAR rimettente, disattesa l'eccezione di incompetenza territoriale avanzata dalla difesa delle amministrazioni statali, deve valutare la domanda cautelare di sospensione della efficacia del provvedimento impugnato e, contestualmente, vagliare la questione di legittimità costituzionale delle norme presupposte, sollevata dalla Regione ricorrente a sostegno della illegittimità, in via derivata, del citato decreto;

che l'ordinanza di rimessione ritiene evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della decisione, poiché, ove questa fosse accolta, il decreto impugnato «perderebbe il suo fondamento legislativo autorizzante», risultando illegittimo, con la conseguenza che il ricorso andrebbe accolto;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, la stessa osserva che il censurato art. 19, comma 5-*quater*, integrerebbe una norma di dettaglio, «autorizza[ndo] un decreto interministeriale a fissare criteri direttivi per la definizione del contingente organico» del richiamato personale dirigenziale e direttivo e la sua distribuzione tra le regioni; sarebbe in tal modo violato l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva alla legislazione dello Stato la sola determinazione dei principi fondamentali nella materia «istruzione», nell'ambito della quale rientrerebbe «certamente la funzione organizzativa»;

che la «griglia di criteri» dettati dal legislatore statale vincolerebbe le regioni «entro margini assai limitati», vanificando la previsione, contenuta nella stessa disposizione, secondo cui queste «provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica»;

che, sebbene i censurati commi 5-*quater* e 5-*quinquies* non enuncino alcun criterio ai fini del dimensionamento della rete scolastica, affidandone la definizione a un decreto ministeriale, il contrasto con il parametro costituzionale evocato discenderebbe «dal congiunto operare» delle citate previsioni autorizzanti «e della pedissequa fonte secondaria»;



che anche il censurato comma 5-*quinqüies* avrebbe carattere di dettaglio, «fissa[ndo] addirittura un coefficiente numerico» per l'individuazione del numero dei dirigenti scolastici, nel caso di mancato raggiungimento di accordo in sede di Conferenza unificata, «elidendo in toto ogni spazio di concorrente intervento del legislatore regionale», sostanzialmente esautorato;

che, in conclusione, sarebbe lesa la potestà legislativa delle regioni alle stesse spettante nella disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio;

che la stessa ordinanza di rimessione ha altresì accolto la domanda cautelare «sospendendo, nei limiti dell'interesse regionale della ricorrente [...] e fino al deposito della sentenza della Corte Costituzionale [...]», il provvedimento impugnato;

che la Regione Campania si è costituita in giudizio limitandosi a chiedere l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, intervenuto in giudizio, ha eccepito anzitutto la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del censurato comma 5-*sexies*, della quale l'ordinanza avrebbe del tutto omesso di argomentare la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

che tutte le censure sarebbero in ogni caso «inammissibili o, comunque, manifestamente infondate», considerato che, «in ordine alle medesime», questa Corte si sarebbe già pronunciata con la sentenza n. 223 del 2023, «ritenendole prive di pregio»;

che, in particolare, le disposizioni censurate rientrerebbero nei titoli di competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *n*), Cost. - «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» e «norme generali sull'istruzione» -, facendo ciò venire meno «tutte le censure articolate dal TAR Campania in ordine al loro lamentato carattere “di dettaglio”».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione quarta (reg. ord. n. 157 del 2023), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 5-*quater*, 5-*quinqüies* e 5-*sexies*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito;

che, secondo il giudice rimettente, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., incidendo con un intervento di dettaglio nella materia di competenza legislativa concorrente «istruzione», alla quale questa Corte avrebbe ricondotto le norme sul dimensionamento scolastico;

che l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del richiamato comma 5-*sexies*, spiegata dall'Avvocatura generale dello Stato sull'assunto dell'assoluta carenza di motivazione al riguardo, non è fondata, emergendo dall'ordinanza di rimessione, in maniera sintetica, ma chiara, che il provvedimento oggetto del giudizio *a quo* costituirebbe attuazione anche di tale disposizione, pertanto rilevante ai fini della decisione, e che la stessa presenterebbe un carattere di dettaglio identico a quello dei commi 5-*quater* e 5-*quinqüies*, a essa strettamente connessi, perciò lesivo dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che, con la sentenza n. 223 del 2023, depositata il 22 dicembre 2023 e, quindi, sopravvenuta all'ordinanza di rimessione in scrutinio, questa Corte ha già deciso questioni del tutto analoghe a quella ora in esame, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia con ricorsi aventi a oggetto l'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), disposizione che ha inserito i commi 5-*quater*, 5-*quinqüies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito;

che, nell'identificare l'ambito materiale cui ricondurre le previsioni impugnate, tale sentenza ha riconosciuto che esse «interferiscono con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, costantemente inquadrato in tale ambito materiale dalla giurisprudenza di questa Corte»;

che, infatti, in base alla disciplina in esame è definito il contingente organico dei dirigenti scolastici e del personale direttivo e, nei limiti di questo, le regioni provvedono a organizzare la propria rete scolastica;

che la stessa sentenza ha ritenuto, peraltro, che, nonostante tale interferenza, «le disposizioni in esame si fondano però, in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale»;

che, in particolare, esse afferiscono in primo luogo alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di cui alla lettera *g*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto, sia sotto il profilo della determinazione del contingente, sia sotto quello della scelta del superamento dell'istituto giuridico della reggenza, «sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale»; in secondo luogo, le stesse rientrano nella potestà legislativa esclusiva statale nella materia «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., avendo l'obiettivo di realizzare una revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici e perché mirano «a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale [...] che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura»;



che, pertanto, questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., rilevando che «[u]na volta riconosciuto che le norme impugnate sono state adottate nell'esercizio dei ricordati titoli di competenza legislativa esclusiva statale, non può lamentarsene il carattere di dettaglio»;

che, rispetto alla citata sentenza n. 223 del 2023, l'ordinanza di rimessione in scrutinio non apporta argomenti nuovi, o tali da indurre a una diversa conclusione;

che, di conseguenza, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata (*ex plurimis*, ordinanze n. 97 e n. 78 del 2024, n. 214 del 2023 e n. 220 del 2022).

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 5-quater, 5-quinquies e 5-sexies, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione quarta, 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*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240199

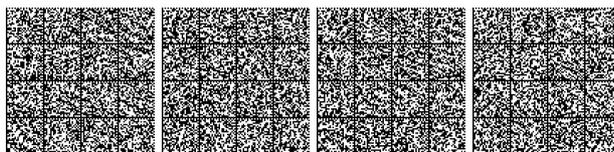
N. 200

*Sentenza 25 novembre - 16 dicembre 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Prove - Prossimi congiunti dell'imputato - Facoltà di astenersi dal deporre - Obbligo, nel caso si tratti di persone offese dal reato, anche nell'ipotesi in cui la deposizione non sia necessaria per l'accertamento dei fatti - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio della presunzione di innocenza e della tutela, anche convenzionale, del diritto al rispetto della vita familiare - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 199, comma 1,
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo comma, 29 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* 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. 199, comma 1, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di A. A., con ordinanza del 12 febbraio 2024, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 25 novembre 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2024.

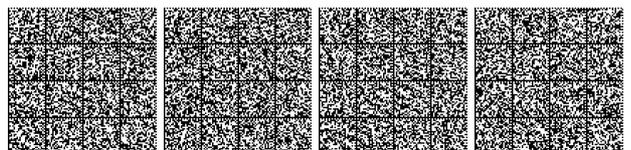
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 12 febbraio 2024, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 199, comma 1, del codice di procedura penale, «nella parte in cui, con riguardo alla facoltà dei prossimi congiunti dell'imputato di astenersi dal deporre, prevede un'eccezione per la persona offesa dal reato», o, in subordine, nella parte in cui, con riguardo alla facoltà dei prossimi congiunti dell'imputato di astenersi dal deporre, prevede un'eccezione alla medesima facoltà di astensione anche nell'ipotesi in cui la deposizione del prossimo congiunto persona offesa dal reato non sia assolutamente necessaria per l'accertamento dei fatti, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, 29 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.- Il giudice *a quo* riferisce che nel processo penale è stata contestata all'imputato una condotta di lesioni personali aggravate in danno della figlia. Nel corso del dibattimento, a seguito della iniziale mancata comparizione della persona offesa citata per deporre in qualità di testimone, ne era stato disposto l'accompagnamento coattivo (poi revocato a fronte dell'impegno della medesima a comparire spontaneamente alla successiva udienza). Dopo l'assunzione della testimonianza di un ufficiale di polizia giudiziaria, all'udienza del 2 ottobre 2023 si era proceduto all'esame della persona offesa. Ancora di seguito si erano tenute l'udienza del 20 novembre 2023 e quella in cui è stata pronunciata l'ordinanza di rimessione.

Il Tribunale di Firenze sostiene che dall'istruttoria svolta è emerso pacificamente che l'imputato abbia percosso la figlia, cagionandole plurime lesioni, restando controverse unicamente l'entità e le modalità della condotta.

2.1.- L'ordinanza di rimessione si sofferma sulla deposizione della persona offesa, la quale, in base all'art. 199, comma 1, cod. proc. pen., non ha potuto beneficiare della facoltà di astensione. In relazione a tale deposizione, il rimettente ravvisa indizi del reato di falsa testimonianza ex art. 372 del codice penale, in quanto la teste avrebbe cercato palesemente di ridimensionare la gravità della condotta del genitore, rendendo dichiarazioni notevolmente difformi rispetto a quelle rese ai Carabinieri in sede di sommarie informazioni e ai sanitari del Pronto soccorso. La testimone avrebbe circoscritto in termini minori la durata dell'aggressione, attribuito alcune delle lesioni riportate ad una caduta a terra e ad un urto con un tavolo, nonché sostenuto di non avere visto il padre utilizzare una cintura per colpirla (elemento circostanziale su cui si basa, tra l'altro, la procedibilità d'ufficio del reato), smentendo quanto invece emergerebbe chiaramente da altri dati probatori acquisiti. La stessa persona offesa, inoltre, benché ripetutamente avvertita dal giudice ai sensi degli artt. 207, comma 1, e 497, comma 2, cod. proc. pen., avrebbe, nel corso dell'esame dibattimentale, più volte asserito di non ricordare alcuni punti salienti della vicenda e infine affermato che la condotta del padre fosse giustificabile.



2.2.- Il giudice rimettente si interroga, pertanto, sull'utilizzabilità della deposizione testimoniale della persona offesa e sulla necessità di disporre l'immediata trasmissione degli atti al pubblico ministero perché proceda a norma di legge nei confronti della teste, e perciò solleva le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 199, comma 1, cod. proc. pen.

2.3.- L'ordinanza di rimessione ricorda la sentenza n. 440 del 2000 di questa Corte, secondo cui l'art. 512 cod. proc. pen. va interpretato «nel senso che non è consentito dare lettura delle dichiarazioni in precedenza rese dai prossimi congiunti dell'imputato che in dibattimento si avvalgono della facoltà di astenersi dal deporre a norma dell'art. 199 cod. proc. pen., in quanto tale situazione non rientra tra le cause di natura oggettiva di impossibilità di formazione della prova in contraddittorio».

Nel caso di specie, tuttavia, la testimone, benché figlia dell'imputato, non poteva astenersi dal deporre, in quanto persona offesa dal reato, e conseguentemente non aveva diritto a ricevere l'avviso di cui all'art. 199, comma 2, cod. proc. pen.

Il rimettente, però, reputa che la teste, visto il comportamento osservato in dibattimento, ove le fosse stato consentito, si sarebbe avvalsa della facoltà di astensione.

Alla luce delle altre emergenze istruttorie (le testimonianze dell'ufficiale di polizia giudiziaria e della madre della persona offesa, il referto ospedaliero, il verbale di sequestro della cintura), la deposizione testimoniale della vittima non risulterebbe nemmeno assolutamente necessaria all'accertamento dei fatti.

Avverte il giudice *a quo* che neppure sono emersi elementi per ritenere che la testimone sia stata sottoposta a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità, affinché deponesse il falso. Anzi, risulta che la teste, a distanza ormai di vari anni dalla vicenda oggetto di processo, non vive più con la famiglia di origine, ma in altro centro urbano a distanza significativa da essa.

3.- Il rimettente si dice consapevole che le ravvisate questioni di legittimità costituzionale avrebbero dovuto essere sollevate, «più opportunamente, [...] prima della deposizione della persona offesa, sì da assicurarle eventualmente (in caso di accoglimento della questione) la facoltà di astensione».

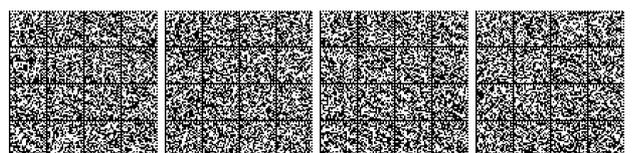
Tali questioni sarebbero, comunque, tuttora rilevanti, innanzitutto perché dalla eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata deriverebbe la nullità della acquisita deposizione testimoniale per omissione dell'avvertimento relativo alla facoltà di astenersi. Tale nullità, benché relativa, e soggetta al regime di deducibilità di cui all'art. 182, comma 1, cod. proc. pen., ad avviso del rimettente potrebbe essere fatta valere dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale, la quale renderebbe inutilizzabile la deposizione della testimone per la costrizione subita, ai sensi dell'art. 191, comma 1, cod. proc. pen.

Inoltre, l'ordinanza di rimessione evidenzia che dovrebbe ora disporsi la trasmissione degli atti al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 207, comma 2, cod. proc. pen., ravvisandosi indizi del reato di falsa testimonianza. Il giudice *a quo* nega altresì che possa invocarsi la causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 384, secondo comma, cod. pen. quando il testimone, prossimo congiunto dell'imputato offeso dal reato, non può avvalersi della facoltà di astenersi ed è obbligato a deporre. Viceversa, ove questa Corte pervenisse a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 199, comma 1, cod. proc. pen., non sarebbe nel caso in esame integrato il reato di falsa testimonianza e non andrebbe perciò informato il pubblico ministero, in quanto la dichiarazione non veritiera risulterebbe resa da persona che aveva facoltà di astenersi dal testimoniare e non ne era stata avvertita.

4.- Circa la non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente assume che, a differenza delle eccezioni alla facoltà di astenersi stabilite per i prossimi congiunti dell'imputato che abbiano presentato denuncia, querela o istanza, non abbia una ragionevole giustificazione l'obbligo di deporre imposto al prossimo congiunto nella mera qualità di persona offesa.

4.1.- Richiamando gli argomenti contenuti nelle sentenze di questa Corte n. 179 del 1994 e n. 6 del 1977, il Tribunale di Firenze premette che la facoltà di astensione dal deporre accordata ai prossimi congiunti trova fondamento nella tutela del sentimento familiare, avendo il legislatore presupposto che i prossimi congiunti, indicati sulla base di tipici rapporti giuridici, siano portatori - secondo l'*id quod plerumque accidit* - di interessi privati ancorati a tale sentimento, prevalenti su quello pubblico all'accertamento dei reati.

La disposizione che contempla la facoltà di astensione dei prossimi congiunti dà, in tal senso, attuazione all'art. 29 Cost. ed all'art. 8 CEDU. Al riguardo, il giudice *a quo* cita le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 3 aprile 2012, Van der Heijden contro Paesi Bassi e sezione quarta, sentenza 11 dicembre 2018, Kryževičius contro Lituania, le quali hanno affermato che costringere una persona a deporre in un procedimento penale contro un congiunto costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto della "vita familiare".



4.2.- L'ordinanza di rimessione ritiene che il legislatore gode di un margine di discrezionalità nel riconoscere o meno la facoltà di astensione dal deporre, dovendo procedere ad un bilanciamento tra l'interesse pubblico all'accertamento dei reati e l'interesse privato alla salvaguardia del rapporto familiare. Per sondare la ragionevolezza della disposizione censurata, il giudice *a quo* pone in risalto che il diniego della facoltà di astensione della persona offesa non era contemplato nell'omologo art. 350 cod. proc. pen. del 1930. Il Tribunale di Firenze ricorda che la relazione illustrativa del progetto preliminare del nuovo codice di rito spiegava la propria scelta sostenendo che, quando offeso dal reato sia lo stesso testimone prossimo congiunto dell'imputato, vengono meno le ragioni di tutela di quei motivi d'ordine affettivo che giustificano la facoltà di astensione. Dunque, la qualità di persona offesa non rileva in relazione alla possibile utilità o essenzialità della relativa deposizione ai fini dell'accertamento dei fatti.

4.3.- La *ratio* che priva di rilievo il rapporto familiare fra le parti, ai fini dell'obbligo di deporre, per il sol fatto che il congiunto sia offeso dal reato, appare al rimettente non rispettosa della presunzione di innocenza dell'imputato, di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., operando la disposizione censurata sulla base di una mera ipotesi accusatoria nei confronti dell'imputato.

4.4.- Inoltre, la deroga alla facoltà di astensione della persona offesa risulterebbe irragionevole e non proporzionata per il suo carattere incondizionato e assoluto, visto che la disposizione censurata non reca distinzioni a seconda della tipologia di reato in contestazione o della gravità dello stesso, non attribuisce alcun significato al periodo di tempo, più o meno lungo, decorso dal momento dei fatti a quello in cui la persona offesa è chiamata a testimoniare, né distingue l'ipotesi in cui la deposizione del prossimo congiunto offeso dal reato sia essenziale per l'accertamento dei fatti da quella in cui la stessa non sia assolutamente necessaria.

4.5.- Ancora, l'obbligo di deporre imposto al prossimo congiunto offeso dal reato non considererebbe adeguatamente che questi si trova in ogni caso ad affrontare il dilemma interiore tra il rendere una testimonianza veritiera, rischiando così di compromettere il proprio rapporto con l'imputato, e il dichiarare il falso, con l'effetto che la vittima del reato - anziché essere salvaguardata - viene costretta a sottoporsi all'esame ed esposta all'accusa di falsa testimonianza. Inoltre, il giudizio di non meritevolezza del legame familiare, che sottrae la facoltà di astenersi, risulta irragionevolmente limitato al solo processo in cui all'imputato è contestato il reato in danno del prossimo congiunto.

4.6.- In via subordinata, il Tribunale di Firenze chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 199, comma 1, cod. proc. pen. nella parte in cui priva della facoltà di astenersi dal deporre il prossimo congiunto, che sia persona offesa dal reato, anche nell'ipotesi in cui la sua deposizione non sia assolutamente necessaria per l'accertamento dei fatti, e quindi tanto meno si giustificerebbe il sacrificio del diritto del testimone di salvaguardare il proprio rapporto familiare.

4.7.- L'ordinanza di rimessione precisa, ancora, che la invocata modifica del regime di esame del prossimo congiunto dell'imputato non interferisce con quello di procedibilità del reato e non vanifica la possibilità di acquisizione delle dichiarazioni precedentemente rese dal testimone, ove vi siano elementi concreti per ritenere che lo stesso sia stato sottoposto a violenza o minaccia.

4.8.- Infine, il Tribunale di Firenze aggiunge che, in presenza di un chiaro tenore letterale della disposizione censurata e di un costante orientamento giurisprudenziale formatosi al riguardo, non è percorribile una interpretazione conforme a Costituzione.

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

5.1.- L'inammissibilità delle questioni è dedotta per difetto del requisito della rilevanza, poggiando l'ordinanza di rimessione su una motivazione ipotetica, se non addirittura contraddittoria. Ciò perché il vizio da cui sarebbe affetta la prova testimoniale assunta in conseguenza dell'eventuale accoglimento delle questioni è una nullità relativa e manca al riguardo la necessaria eccezione di parte. Ove si propendesse per il vizio di inutilizzabilità, anziché di nullità, della testimonianza della persona offesa, lo stesso rimettente sottolinea, peraltro, la non decisività della stessa ai fini della ricostruzione del fatto e dell'accertamento di responsabilità dell'imputato. Quanto alla valutazione operata con riguardo alla trasmissione degli atti al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 207, comma 2, cod. proc. pen., essa, a sua volta, avrebbe rilievo solo nel distinto eventuale giudizio avente a oggetto il reato di falsa testimonianza.

5.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, altresì, la non fondatezza delle questioni. Ciò perché la deroga alla facoltà di astensione della persona offesa, stabilita dall'art. 199, comma 1, cod. proc. pen., troverebbe giustificazione nell'interesse pubblico alla ricerca della verità e all'amministrazione della giustizia, ritenuto dal legislatore prevalente, nel bilanciamento con la tutela del vincolo affettivo e di solidarietà familiare, secondo un giudizio che appare adeguatamente improntato ai canoni di proporzionalità e ragionevolezza. La disposizione censurata, infatti, tenendo conto sia della necessità di rispettare l'intimità e la complessità delle relazioni interne della comunità



familiare, sia del possibile conflitto avvertito dai prossimi congiunti tra il dovere di testimoniare e l'affetto nei confronti dell'imputato, ha adottato una soluzione che non indebolisce tale comunità, il cui equilibrio è stato, piuttosto, danneggiato già dal reato.

L'Avvocatura generale dello Stato avverte che, se il conflitto di lealtà della persona offesa venisse risolto nel senso invocato dal rimettente, la tutela da parte dello Stato perderebbe di effettività, sacrificando il contributo conoscitivo dell'offeso dal reato e privando quest'ultimo della garanzia di rendere la propria testimonianza senza l'interferenza dell'imputato o dei suoi prossimi congiunti.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 199, comma 1, cod. proc. pen., «nella parte in cui, con riguardo alla facoltà dei prossimi congiunti dell'imputato di astenersi dal deporre, prevede un'eccezione per la persona offesa dal reato», o, in subordine, nella parte in cui, con riguardo alla facoltà dei prossimi congiunti dell'imputato di astenersi dal deporre, prevede un'eccezione alla medesima facoltà di astensione anche nell'ipotesi in cui la deposizione del prossimo congiunto persona offesa dal reato non sia assolutamente necessaria per l'accertamento dei fatti, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, 29 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

2.- Il giudice *a quo* riferisce che nel processo penale è stata contestata all'imputato una condotta di lesioni personali aggravate in danno della figlia e che, dall'istruttoria svolta, è emerso pacificamente che l'imputato abbia percosso la giovane, cagionandole plurime lesioni, restando controverse unicamente l'entità e le modalità della condotta.

2.1.- L'ordinanza di remissione si sofferma, allora, sulla deposizione della persona offesa, la quale, agli effetti dell'art. 199, comma 1, cod. proc. pen., non ha potuto beneficiare della facoltà di astensione. In relazione a tale deposizione, il rimettente ravvisa indizi del reato di falsa testimonianza, avendo la teste cercato palesemente di ridimensionare la gravità della condotta del genitore e avendo altresì, benché ripetutamente ammonita dal giudice nel corso dell'esame dibattimentale, più volte asserito di non ricordare alcuni punti salienti della vicenda, per affermare, infine, che la condotta del padre fosse giustificabile.

2.2.- Il Tribunale di Firenze si interroga, pertanto, sull'utilizzabilità di tale deposizione testimoniale della persona offesa e sulla necessità di disporre l'immediata trasmissione degli atti al pubblico ministero perché proceda a norma di legge nei confronti della teste, e perciò solleva le riferite questioni di legittimità costituzionale.

2.3.- Premesso che la testimone, benché figlia dell'imputato, non poteva astenersi dal deporre, in quanto persona offesa dal reato, e non aveva, quindi, diritto a ricevere l'avviso di cui all'art. 199, comma 2, cod. proc. pen., il rimettente sostiene che le questioni sarebbero rilevanti in una duplice prospettiva.

Innanzitutto, perché dalla eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata deriverebbe la nullità della acquisita deposizione testimoniale per omissione dell'avvertimento relativo alla facoltà di astenersi. In secondo luogo, perché gli atti dovrebbero essere trasmessi al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 207, comma 2, cod. proc. pen., ravvisandosi indizi del reato di falsa testimonianza.

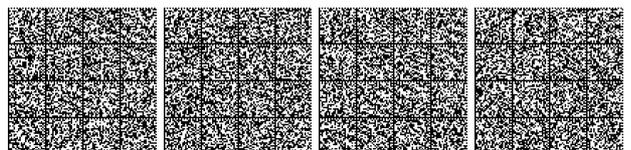
Ove, tuttavia, le questioni dovessero essere accolte, non sarebbe nel caso in esame integrato il reato e non andrebbe perciò informato il pubblico ministero, in quanto la dichiarazione non veritiera risulterebbe resa da persona che aveva facoltà di astenersi dal testimoniare e non ne era stata avvertita.

3.- Circa la non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ravvisa nella esclusione della facoltà di astenersi per la persona offesa dal reato che sia prossimo congiunto dell'imputato, un contrasto con gli artt. 3, 27, secondo comma, 29 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

3.1.- Il giudice *a quo*, pur riconoscendo che il legislatore gode di un margine di discrezionalità nel regolare la facoltà di astensione dei prossimi congiunti dell'imputato, evidenzia che il diniego della facoltà di astensione della persona offesa non era contemplato nell'omologa disposizione del codice di procedura penale del 1930 (art. 350).

3.2.- La deroga alla facoltà di astensione della persona offesa sarebbe, ad avviso del rimettente, irragionevole e non proporzionata per il suo carattere incondizionato e assoluto; né la norma censurata consentirebbe di distinguere l'ipotesi in cui la deposizione del prossimo congiunto offeso dal reato sia essenziale per l'accertamento dei fatti da quella in cui la stessa non sia assolutamente necessaria.

3.3.- Ancora, l'obbligo di deporre imposto al prossimo congiunto offeso dal reato non considererebbe adeguatamente che questi si trova in ogni caso ad affrontare il dilemma interiore tra il rendere una testimonianza veritiera,



rischiando così di compromettere il proprio rapporto con l'imputato, e il dichiarare il falso, con l'effetto che la vittima del reato - anziché essere salvaguardata - verrebbe costretta a sottoporsi all'esame ed esposta all'accusa di falsa testimonianza.

3.4.- Sul rilievo che la facoltà di astensione dal deporre accordata ai prossimi congiunti trova fondamento nella tutela del sentimento familiare, avendo il legislatore presupposto che i prossimi congiunti, indicati sulla base di tipici rapporti giuridici, siano portatori - secondo l'id quod plerumque accidit - di interessi privati ancorati a tale sentimento, prevalenti su quello pubblico all'accertamento dei reati, il rimettente rileva che la disposizione che contempla la facoltà di astensione dei prossimi congiunti dà attuazione all'art. 29 Cost. ed all'art. 8 CEDU. Parametri, questi, che risulterebbero, tuttavia, violati per la irragionevole esclusione di tale facoltà in favore del prossimo congiunto che sia anche persona offesa dal reato.

3.5.- La *ratio* che priva di rilievo il rapporto familiare fra le parti, ai fini dell'obbligo di deporre, per il solo fatto che il congiunto sia offeso dal reato, appare al rimettente non rispettosa della presunzione di innocenza dell'imputato, di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., operando la disposizione censurata sulla base di una mera ipotesi accusatoria a carico dell'imputato.

3.6.- In via subordinata, il Tribunale di Firenze chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 199, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui priva della facoltà di astenersi dal deporre il prossimo congiunto, che sia persona offesa dal reato, anche nell'ipotesi in cui la sua deposizione non sia assolutamente necessaria per l'accertamento dei fatti, e quindi tanto meno si giustificerebbe il sacrificio del diritto del testimone di salvaguardare il proprio rapporto familiare.

4.- Va disattesa l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'atto di intervento in giudizio.

Il Tribunale di Firenze spiega, tra l'altro, che l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 199, comma 1, cod. proc. pen. avrebbe tuttora rilievo nel giudizio *a quo*, e ciò al fine di ravvisare, o meno, gli indizi del reato previsto dall'art. 372 cod. pen. e informarne il pubblico ministero trasmettendogli i relativi atti, adempimento cui occorre provvedere in sede di decisione della fase processuale in cui la testimone ha deposto.

Invero, ai sensi del comma 2 dell'art. 207 cod. proc. pen., se ravvisa gli indizi del reato di falsa testimonianza, il giudice ne informa il pubblico ministero, trasmettendogli gli atti, «[c]on la decisione che definisce la fase processuale in cui il testimone ha prestato il suo ufficio».

Con il richiamare questo profilo di incidentalità, l'ordinanza di rimessione supera il controllo "esterno" in punto di rilevanza delle questioni attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale (tra le tante, sentenze n. 148 del 2024, n. 94 del 2023 e n. 237 del 2022).

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

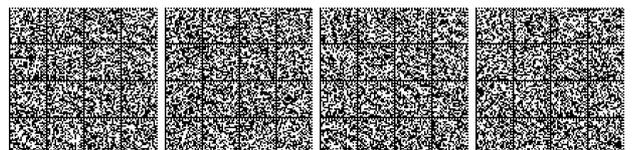
6.- L'art. 199 cod. proc. pen. detta la disciplina dello *ius tacendi* riconosciuto dall'ordinamento ai prossimi congiunti dell'imputato, disponendo che gli stessi non sono obbligati a deporre e perciò il giudice, a pena di nullità, deve avvisarli della facoltà di astenersi e chiedere loro se intendono avvalersene.

Questa Corte già con le sentenze n. 179 del 1994 e n. 6 del 1977 ha esaminato le ragioni e i limiti della facoltà di non deporre nel processo penale riconosciuta dal legislatore ai prossimi congiunti dell'imputato.

Dal suo canto, la giurisprudenza di legittimità intende che la *ratio* della facoltà di astensione attribuita ai prossimi congiunti stia, da un lato, nella finalità di prevenire situazioni nelle quali l'eventuale falsa testimonianza sarebbe scriminata dall'art. 384 cod. pen. e, dunque, nel preservare la genuinità della prova (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 21 marzo-15 ottobre 2019, n. 42337 e sezione sesta penale, sentenza 27 maggio-3 luglio 2008, n. 27060); dall'altro, nella necessità di tutela del vincolo e del correlato sentimento familiare, allo scopo di evitare che colui il quale è chiamato a testimoniare si trovi nell'alternativa di mentire oppure di nuocere al congiunto (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 29 marzo-19 maggio 1999, n. 6294 e sezione sesta penale, sentenza 26 marzo-9 luglio 1993, n. 6849).

7.- è, comunque, censurata in questa sede l'ultima parte del comma 1 dell'art. 199 cod. proc. pen., secondo cui non possono avvalersi della facoltà di astenersi dal deporre i prossimi congiunti dell'imputato che siano offesi dal reato (o prossimi congiunti altresì degli offesi dal reato).

In ciò differenziandosi dall'art. 350 cod. proc. pen. del 1930, la disposizione censurata ha equiparato, agli effetti dell'obbligo a deporre, la persona offesa dal reato a coloro che abbiano presentato denuncia, querela o istanza, precludendole la possibilità di avvalersi della facoltà di astensione, sul presupposto che, proprio per effetto della condotta dell'imputato, sia venuto meno il legame affettivo che sorregge detta facoltà.



La deroga riguardante l'obbligo di testimoniare imposto alla persona offesa, peraltro, opera anche come forma di protezione per la vittima, avendo il legislatore in tal modo pensato di prevenire le eventuali intimidazioni che sovente accompagnano i reati maturati in ambito familiare, al fine di indurre il teste a non deporre.

8.- L'art. 199, comma 1, cod. proc. pen., nel dettare le regole di rilevanza del cosiddetto "segreto familiare" nell'ambito del processo penale, ha attuato un complesso bilanciamento fra gli interessi pubblici all'accertamento della verità materiale dei fatti, i quali implicano l'esigenza di non disperdere una fonte primaria di notizie, quale può rivelarsi il prossimo congiunto dell'imputato, e gli interessi privati implicati dal rispetto della sfera di affetto e di fiducia che connota le relazioni familiari. Per dirimere il conflitto interiore tra deporre il falso o nuocere al congiunto in cui versa il testimone, il legislatore ha adottato la regola generale della prevalenza delle relazioni affettive familiari sull'interesse della collettività alla punizione dei reati, riconoscendo al componente della famiglia la facoltà (che egli può esercitare sulla base del proprio personale apprezzamento) di astenersi.

8.1.- Una delle eccezioni poste a tale regola di prevalenza è però quella del prossimo congiunto che sia offeso dal reato.

Questa eccezione non risulta né irragionevole, né sproporzionata, ed è anzi coerente con entrambe le rationes tradizionalmente ravvisate in detta facoltà di astensione.

L'eccezione alla facoltà di astensione stabilita per l'offeso dal reato risulta altresì del tutto omogenea rispetto a quelle parimenti stabilite per i congiunti che abbiano presentato denuncia, querela o istanza.

Non vi è motivo per esentare dal testimoniare, allo scopo di preservare la genuinità della prova, chi, con riferimento a quel determinato fatto e a quel determinato processo, è titolare dell'interesse protetto dalla norma incriminatrice, e dunque è altresì portatore dell'interesse all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato.

Privare il congiunto persona offesa della opzione di astenersi dal deporre, come pure si è già evidenziato, vale anche a preservare la vittima da possibili intimidazioni, provenienti dallo stesso ambito familiare, che ne coartino in tal senso la volontà.

D'altro canto, al pari, ed anzi ancor più, che nelle identiche eccezioni stabilite per i congiunti che abbiano presentato denuncia, querela o istanza, l'ordinamento in tal modo si limita a prendere atto che l'esigenza di protezione della vita familiare, che sorregge il privilegio dell'astensione, è già venuta meno, sicché è pure stato già risolto il conflitto interno tra obblighi di natura affettiva e obblighi di legge.

8.2.- Né la disposizione censurata appare lesiva della salvaguardia dell'unità familiare (art. 29 Cost.) e del diritto al rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU).

Secondo l'elaborazione della Corte EDU, costringere una persona a deporre in un procedimento penale contro un congiunto costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto della "vita familiare", sicché tale testimone va sollevato dal dilemma morale di dover scegliere tra il rendere una deposizione veritiera, rischiando in tal modo di compromettere il suo rapporto con l'imputato, o il rendere una testimonianza inattendibile o falsa, per proteggere quel rapporto. La facoltà di astenersi dal testimoniare costituisce, in ogni modo, una dispensa da un normale dovere civico ritenuto di pubblico interesse. Pertanto, qualora sia riconosciuta, essa può essere subordinata a condizioni e formalità, esigendo il bilanciamento di due interessi pubblici concorrenti, ovvero l'interesse pubblico al perseguimento di gravi reati e quello alla protezione della vita familiare dall'ingerenza dello Stato (Corte EDU, grande camera, sentenza 3 aprile 2012, Van der Heijden contro Paesi Bassi e sezione quarta, sentenza 11 dicembre 2018, Kryževičius contro Lituania).

Trova quindi giustificazione negare l'esercizio della facoltà di astenersi dal testimoniare alla persona offesa dal reato, la quale riveste il ruolo di interlocutore privilegiato, se non essenziale, nell'accertamento dei fatti, e ciò anche a prescindere dalla condizione dell'assoluta necessità della sua deposizione, ai fini della decisione, rispetto a quanto altrimenti acquisito.

8.3.- Alcuna pertinenza rivela poi, con riguardo alla disposizione censurata, che attiene alle facoltà ed agli obblighi del prossimo congiunto offeso dal reato, il principio di presunzione di non colpevolezza, di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., il quale ha esclusivo riferimento alla posizione dell'imputato e pone una regola di trattamento del medesimo nel corso del processo e una regola di giudizio, le quali non vengono scalfite dalla negazione della facoltà di astensione in esame.

8.4.- Infine, neppure può accedersi alla richiesta formulata in via subordinata dal Tribunale di Firenze, così da dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 199, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui priva della facoltà di astenersi dal deporre il prossimo congiunto, che sia persona offesa dal reato, anche nell'ipotesi in cui la sua deposizione non sia assolutamente necessaria per l'accertamento dei fatti.

Tale petitum, volto a condizionare la deroga alla facoltà di astensione a un preventivo vaglio del giudice sotto il profilo dell'utilità o della indispensabilità della testimonianza da assumere, si traduce nella richiesta di una pronuncia



fortemente “manipolativa”, perché volta a introdurre un vaglio preliminare ad opera del giudice sul contenuto della deposizione, i cui caratteri e le cui modalità non trovano, tuttavia, alcun riscontro nel sistema processuale vigente. In tal modo, il rimettente chiede a questa Corte un intervento di spettanza del legislatore, tanto più che la materia processuale, e in particolare quella attinente al diritto alla prova nel processo penale, è caratterizzata da un’ampia discrezionalità del legislatore (*ex multis*, sentenza n. 252 del 2020).

8.5.- Una volta accertata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 199, comma 1, cod. proc. pen., deve rilevarsi che la posizione del prossimo congiunto offeso dal reato non si differenzia da quella ordinaria dei testimoni, sicché nei confronti dello stesso ben potrà essere applicata la disposizione di cui all’art. 384, primo comma, cod. pen., ove, tenuto conto delle circostanze del caso concreto, sia stato costretto a deporre il falso dalla necessità di salvare sé medesimo o l’imputato da un grave e inevitabile nocumento alla libertà.

9.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con l’ordinanza indicata in epigrafe devono quindi essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 199, comma 1, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, 29 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l’ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

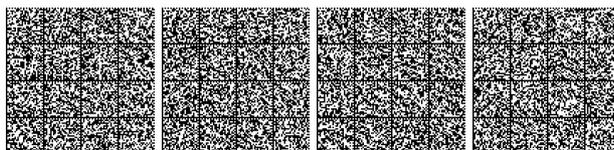
T\_240200

N. 201

*Sentenza 30 ottobre - 17 dicembre 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Calabria - Erogazione di prestazioni di screening e trattamento di fibromialgia ed elettrosensibilità presso ambulatori dedicati, anche multidisciplinari, ulteriori rispetto a quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale (SSN) - Estraneità delle prestazioni relative alla elettrosensibilità tra i livelli essenziali di assistenza (LEA), nonostante i vincoli del piano di rientro - Violazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del principio di necessaria copertura della spesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**



**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Calabria - Previsione che gli ambulatori multidisciplinari possano essere coadiuvati da associazioni di volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità, anziché da tutti gli enti del terzo settore (ETS) - Valorizzazione delle attività di tali associazioni da parte della Regione, nonché presentazione, da parte della Giunta regionale, di una relazione biennale circa le attività informative e di sensibilizzazione promosse dalle stesse sul territorio regionale - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e lesione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8, art. 1, commi 1, 2 e 3, 3, comma 1; 7, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera l), 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 degli artt. 1, commi 1, 2 e 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14 maggio 2024, depositato in cancelleria il 15 maggio 2024, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udita nell'udienza pubblica del 30 ottobre 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 15 maggio 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, commi 1, 2 e 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente premette che la Regione Calabria, con la citata legge regionale, ha inteso offrire un servizio di supporto, nelle more dell'inserimento della fibromialgia e della elettrosensibilità tra le patologie croniche esenti, di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), promuovendo l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari dedicati all'attività gratuita di screening, a livello sia ospedaliero che territoriale (art. 1, commi 1 e 2), di un



centro di coordinamento regionale della rete di ambulatori (art. 2), della giornata regionale per la lotta alla fibromialgia e alla elettrosensibilità (art. 4, comma 1), nonché prevedendo la creazione, per entrambe le patologie, di registri regionali che consentano di tracciarne l'incidenza sul territorio (art. 5).

1.2.- In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in primo luogo, i commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, per contrasto con gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Tali disposizioni - che promuovono l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di screening, nonché di ambulatori multidisciplinari, a livello sia ospedaliero che territoriale, per il trattamento e la gestione degli esiti delle indicate malattie - violerebbero anzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che impone alle regioni impegnate nel piano di rientro dal disavanzo sanitario il divieto di effettuare spese non obbligatorie e di destinare le risorse del Servizio sanitario regionale a prestazioni non incluse nei livelli essenziali di assistenza (LEA), distogliendole dalle finalità cui sono vincolate.

Il ricorrente ricorda che la Regione Calabria è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario sulla base di un accordo originariamente perfezionato in data 17 dicembre 2009, da ultimo proseguito per effetto del programma operativo di consolidamento e sviluppo (Programma operativo 2022-2025, approvato con decreto del Commissario ad acta 18 novembre 2022, n. 162), la cui vincolatività - affermata sia dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», sia dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» - costituisce espressione, come riconosciuto dalla costante giurisprudenza costituzionale, di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria.

Considerato che l'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro impedisce alla Regione di incrementare la spesa sanitaria per motivi estranei a spese non obbligatorie, quindi diverse da quelle inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, e che il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), all'Allegato 1, dedicato al livello essenziale di assistenza "[p]revenzione collettiva e sanità pubblica", contempla screening gratuiti solo con riguardo a specifiche patologie oncologiche (cancro alla mammella, al colon-retto e cervicocarcinoma), le disposizioni regionali impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto volte a prevedere l'erogazione di prestazioni non incluse nei LEA.

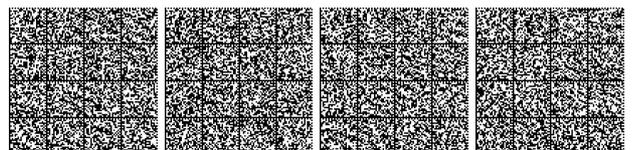
Le medesime disposizioni violerebbero anche l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto, in una condizione di risorse contingentate, l'impiego di parte di esse per prestazioni non essenziali porrebbe il problema della copertura delle spese relative alle prestazioni essenziali.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, gli artt. 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Più puntualmente, sono impugnati: l'art. 1, comma 3, nella parte in cui prevede che gli ambulatori multidisciplinari (di cui al comma 2) possano essere «coadiuvati da sportelli delle associazioni di volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità sul territorio regionale [...]»; l'art. 3, comma 1, nella parte in cui dispone che «la Regione riconosce il rilevante apporto delle associazioni e del volontariato che si occupano della fibromialgia e della elettrosensibilità sul territorio regionale, valorizzando e diffondendo le loro attività aventi come obiettivo il perseguimento di finalità di solidarietà»; infine, l'art. 7, comma 1, lettera c), nella parte in cui prevede la presentazione, ogni due anni, da parte della Giunta regionale al Consiglio regionale, di una relazione volta a documentare, fra l'altro, «le attività di informazione e formative nonché le campagne di sensibilizzazione promosse dalle associazioni sul territorio regionale».

Tali disposizioni, nel prevedere forme di collaborazione istituzionale soltanto con le associazioni di volontariato e altre associazioni, si porrebbero in contrasto con le norme statali contenute nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», che prevedono che tutti gli enti del terzo settore - d'ora in avanti: ETS - (compresi quelli non qualificati come organizzazioni di volontariato o non costituiti in forma di associazione) possano svolgere, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettere b) e c), prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e avvalersi dell'apporto di volontari.

Le disposizioni regionali impugnate, infatti, nella parte in cui non comprendono tutti gli ETS individuati e disciplinati dalla legge statale, limiterebbero irragionevolmente il novero di quelli abilitati al coinvolgimento e alla collaborazione istituzionale nelle attività aventi a oggetto prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, in contrasto con l'art. 3 Cost., e invaderebbero la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, a cui deve ricondursi non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle regole essenziali di collaborazione con le autorità pubbliche.



2.- Nel giudizio si è costituita, con atto depositato il 24 giugno 2024, la Regione Calabria, che ritiene inammissibili e, comunque, non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in esame.

2.1.- Quanto alle censure di violazione degli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost., relative all'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, la difesa regionale ne sostiene la non fondatezza, in forza dell'ineapplicabilità al caso di specie della normativa statale interposta evocata nel ricorso e, comunque, dell'inidoneità della normativa regionale impugnata a porsi in contrasto con la medesima normativa statale interposta, che stabilisce il divieto di spese non obbligatorie, nonché con l'obbligo di copertura finanziaria delle spese inerenti ai LEA.

Anzitutto, la natura ordinamentale e, quindi, programmatica delle previsioni impuginate, che si limiterebbero a promuovere l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di screening, senza gravare la Regione dell'istituzione degli stessi - e quindi senza porre oneri a carico del bilancio regionale -, escluderebbe la loro riconducibilità all'ambito di applicazione della legislazione statale interposta evocata nel ricorso. Inoltre, premesso che l'attività di screening prevista nelle disposizioni in esame sarebbe riconducibile a una funzione diagnostica e non di prevenzione collettiva e, dunque, estranea - differentemente da quanto assunto nel ricorso - al perimetro dell'Allegato 1 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, in ogni caso le disposizioni regionali, lungi dal prevedere il riconoscimento di attività extra-LEA, si limiterebbero a incoraggiare e stimolare, ma non a obbligare, le strutture sanitarie regionali a svolgere le attività ivi indicate.

2.2.- Anche le censure rivolte agli artt. 1, comma 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge regionale in esame sarebbero prive di fondamento.

Le espressioni impiegate dalle disposizioni regionali impuginate, peraltro in maniera generica, non sarebbero utilizzate allo scopo di circoscrivere gli ambiti di intervento a una tipologia specifica di soggetti. Ciò sarebbe dimostrato dalla previsione di cui all'art. 3 della medesima legge reg. Calabria n. 8 del 2024 che, richiamando il rilevante apporto delle associazioni e del volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità sul territorio, si porrebbe in correlazione con l'art. 5 cod. terzo settore.

Dalla lettura complessiva della legge impugnata emergerebbe la volontà del legislatore regionale di coinvolgere, nella realizzazione degli obiettivi previsti, tutti gli ETS che si occupano di fibromialgia ed elettrosensibilità sul territorio, a tanto non ostando la generica denominazione utilizzata per indicare i beneficiari.

3.- Ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati formulati quesiti alle parti, che vi hanno dato risposta nel corso dell'udienza pubblica, insistendo, al termine dei propri interventi, per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 17 del 2024), ha impugnato gli artt. 1, commi 1, 2 e 3, 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera c), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

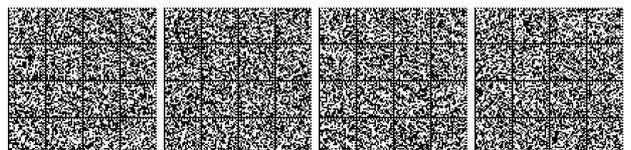
2.- Le prime censure sono rivolte ai commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, nella parte in cui promuovono l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di screening, nonché di ambulatori multidisciplinari, a livello sia ospedaliero che territoriale, per il trattamento e la gestione degli esiti di fibromialgia ed elettrosensibilità.

Tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, che impone alle regioni impegnate nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, come la Regione Calabria, il divieto di effettuare spese non obbligatorie e, quindi, di destinare le risorse del Servizio sanitario regionale a prestazioni non incluse nei LEA.

Le citate disposizioni regionali sarebbero, infatti, costituzionalmente illegittime in quanto comporterebbero l'erogazione di prestazioni - screening e trattamento di fibromialgia ed elettrosensibilità - non comprese fra quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale (SSN) ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, relative unicamente ad alcune patologie oncologiche (cancro alla mammella, al colon-retto e cervicocarcinoma).

Le medesime disposizioni violerebbero anche l'art. 81, terzo comma, Cost., dal momento che, in condizioni di risorse contingentate, l'impiego di una parte di esse per prestazioni non essenziali porrebbe il problema della copertura delle spese relative alle prestazioni essenziali.

2.1.- In via preliminare, occorre rievocare le premesse normative e giurisprudenziali su cui si fondano le richiamate censure.



2.1.1.- È noto che, con la legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004) e la successiva intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), è stata introdotta una procedura per le regioni con bilancio sanitario in deficit, incentrata sulla definizione di un piano di rientro, quale parte integrante di un accordo da sottoscrivere tra la regione in disavanzo e lo Stato, volto a individuare «gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza [...]» (art. 1, comma 180, della medesima legge n. 311 del 2004). Tali interventi vincolano la regione in disavanzo - come stabilito dall'art. 1, comma 796, lettera b), secondo periodo, della legge n. 296 del 2006, e dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 - in quanto «costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 1 del 2024), come questa Corte ha ripetutamente riconosciuto (fra le tante, sentenze n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020). Tra i vincoli cui soggiacciono le regioni in piano di rientro, vi è il divieto, posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 - evocato dal ricorrente come norma interposta - di effettuare «spese non obbligatorie», vale a dire spese relative a interventi diversi da quelli individuati dal medesimo piano di rientro (e dai successivi programmi operativi).

Considerato che ogni piano di rientro è finalizzato, a un tempo, al contenimento della spesa sanitaria e alla garanzia dell'effettività dei LEA - la cui determinazione mira a evitare «che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 72 del 2020) -, per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute devono ritenersi obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA, mentre incorrono nel citato divieto le spese per «prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato» (sentenze n. 242 e n. 161 del 2022). Ciò anche in considerazione della circostanza che, in condizioni di risorse limitate, l'uso delle stesse per prestazioni non obbligatorie mette a rischio la copertura delle spese per le prestazioni essenziali (sentenza n. 190 del 2022).

2.2.- Tanto premesso e considerato che la Regione Calabria è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, sulla base di un accordo originariamente siglato il 17 dicembre 2009 e ora proseguito per effetto del citato programma operativo di consolidamento e sviluppo 2022-2025, occorre verificare se, nella specie, le prestazioni previste dalle disposizioni regionali impugnate siano riconducibili al genus delle prestazioni extra-LEA e, soprattutto, se l'erogazione di tali prestazioni determini un incremento della spesa sanitaria regionale.

2.2.1.- Tale accertamento, tuttavia, non può risolversi nella mera constatazione della mancata menzione delle prestazioni indicate nelle disposizioni regionali impugnate - screening e trattamento di fibromialgia ed elettrosensibilità presso ambulatori dedicati, anche multidisciplinari - nell'elenco di quelle garantite dal SSN ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Elenco, peraltro, rimasto da allora immutato, nonostante le previsioni dell'art. 1, commi da 556 a 558, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», affidino a un'apposita «Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale» (comma 556) il compito di formula[re] annualmente una proposta di aggiornamento dei [medesimi] LEA» (comma 558), «al fine di garantire l'efficacia e l'appropriatezza clinica e organizzativa delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale nell'ambito dei LEA, anche in relazione all'evoluzione scientifica e tecnologica» (comma 556).

Per svolgere l'accertamento in modo compiuto, occorre, infatti, valutare l'effettiva portata normativa delle disposizioni regionali impugnate, anche alla luce dei lavori preparatori, tenendo conto sia della loro formulazione testuale, sia della loro collocazione sistematica nel quadro dell'intera legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nonché, in via ulteriore, della loro connessione con la normativa statale in materia.

2.2.2.- Dalla relazione illustrativa del testo originario della proposta di legge regionale - in seguito modificato in sede di dibattito consiliare - emerge chiaramente come obiettivo della stessa fosse, inizialmente, il riconoscimento della rilevanza sociale della sola fibromialgia, quale patologia complessa e debilitante, «che colpisce approssimativamente 1,5-2 milioni di italiani» ed è contraddistinta da una «sintomatologia diffusa plurisetoriale a carattere doloroso», tale da provocare un «alto grado di disabilità» e da comportare, in assenza di un percorso diagnostico terapeutico assistenziale a livello regionale, rilevanti «costi diretti e indiretti correlati alla gestione del dolore» a carico anche del Servizio sanitario regionale, per farmaci, visite mediche e indagini diagnostiche.

Da qui, la rilevata necessità di tracciare l'incidenza a livello regionale della citata patologia mediante l'istituzione di un apposito registro; nonché di incrementare la sensibilizzazione nei confronti della stessa con l'istituzione di una giornata regionale per la lotta alla fibromialgia; e, ancora, di agevolare la diagnosi precoce e la definizione di un percorso assistenziale specifico, sviluppando «una rete clinico-assistenziale regionale strutturata in livelli di assistenza basati su diversi gradi di competenza, operante a livello ospedaliero e territoriale», al fine di garantire «l'applicazione delle linee guida, la standardizzazione delle attività, la multidisciplinarietà dell'intervento, la continuità della cura, la formazione e l'addestramento continuo degli operatori [...]».



Nel dibattito consiliare, riportato nei lavori preparatori (XII legislatura regionale, Consiglio regionale, seduta del 12 marzo 2024, resoconto n. 38), si è rilevato come tali obiettivi coincidano con quelli oggetto di svariate e recenti iniziative parlamentari (in particolare, ben sei mozioni, approvate all'unanimità, poco prima dell'adozione della legge regionale, dalla Camera dei deputati, che si affiancano ai numerosi progetti di legge già pendenti in materia): iniziative tutte volte a promuovere l'inserimento della sindrome fibromialgica fra i LEA - anche in considerazione della configurazione, sin dal 1992, della stessa come malattia del sistema muscolo-scheletrico e del tessuto connettivo da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) - e ad agevolare l'individuazione nel territorio nazionale di centri di ricerca per lo studio di tale sindrome, nonché di strutture sanitarie pubbliche idonee alla diagnosi e alla riabilitazione.

L'iniziativa legislativa della Regione Calabria si colloca, pertanto, in tale contesto e mira, «in attesa del riconoscimento della fibromialgia e della elettrosensibilità a livello nazionale», a offrire «un servizio di supporto», «promuove[ndo] l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di screening»; nonché di «ambulatori multidisciplinari dedicati unicamente alla patologie in cui è prevista la collaborazione di figure specialistiche, per il trattamento e la gestione degli esiti delle malattie» (come previsto nell'impugnato art. 1, commi 1 e 2, nel testo in seguito emendato, in sede di dibattito consiliare, proprio in considerazione dell'impossibilità per la Regione, sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, di impegnarsi autonomamente a istituire tali ambulatori, anziché limitarsi a promuoverne l'istituzione); nonché «di un Centro di coordinamento regionale con il fine di creare una rete di ambulatori [...] e un percorso diagnostico-terapeutico assistenziale (PDTA)», anche per «garantire standardizzazione ed equità d'accesso alle prestazioni, con il coinvolgimento di figure specialistiche, distribuite su tutto il territorio regionale» (come previsto dall'art. 2, peraltro non impugnato).

La realizzazione di tali interventi, che la medesima legge reg. Calabria n. 8 del 2024 prevede senza «oneri di spesa a carico del bilancio regionale» (art. 6), è correlata - come emerge in maniera esplicita dai già richiamati lavori preparatori - all'impiego delle risorse di un fondo specificamente «finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia», istituito dal legislatore statale con l'art. 1, comma 972, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

Con decreto del Ministro della salute 8 luglio 2022 (Riparto del contributo di 5 milioni di euro, ex articolo 1, comma 972, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia), tale fondo è stato poi ripartito fra tutte le regioni, compresa la Calabria, sulla base della quota di accesso definita in sede di riparto del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'anno 2021, con un chiaro vincolo di destinazione e cioè «[a]l fine di sensibilizzare le strutture sanitarie nell'organizzazione di percorsi terapeutici e riabilitativi di cura e diagnosi per le persone affette da fibromialgia, anche mediante interventi formativi specifici, nonché nell'attività di studio della stessa [...]» (art. 1). In particolare, l'art. 1, comma 2, del citato decreto ministeriale pone in capo alle regioni beneficiarie delle risorse del fondo il compito di individuare «sul proprio territorio uno o più centri specializzati, idonei alla diagnosi e alla cura della fibromialgia e in grado di assicurare una presa in carico multidisciplinare al fine di assicurare ai pazienti tutte le cure».

2.3.- Nel quadro normativo così ricostruito, risulta, pertanto, innegabile la stretta connessione fra le disposizioni statali inerenti al predetto fondo per la fibromialgia e le disposizioni regionali impuginate, là dove le medesime promuovono l'istituzione, sul territorio calabrese, di ambulatori anche multidisciplinari dedicati alla diagnosi e alla cura della fibromialgia.

Queste ultime, in quanto attuative delle prime, devono, però, operare nei limiti delle risorse statali assegnate alla Regione Calabria (che, nei lavori preparatori della legge regionale impugnata, risultano ancora intatte e quindi utilizzabili «per progetti coerenti con il decreto ministeriale di assegnazione»), nonché delle finalità indicate dal legislatore statale. Pertanto, le disposizioni impuginate, nelle parti concernenti la fibromialgia, non incorrono nel divieto di spese non obbligatorie, di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in quanto - in attesa dell'inserimento di tale sindrome fra le patologie la cui diagnosi e cura è a carico del Servizio sanitario nazionale, - provvedono alla realizzazione di prestazioni comunque previste e finanziate dallo Stato, grazie allo specifico fondo istituito nel 2021. In questa particolare prospettiva, le prestazioni in discorso, pur riconducibili al genus delle prestazioni extra-LEA, ne costituiscono una species particolare: in quanto finanziate direttamente dallo Stato, infatti, esse non generano alcun incremento di spesa a carico del bilancio regionale, idoneo a pregiudicare la copertura delle spese per i LEA.

I richiamati argomenti, mentre inducono a respingere le censure di illegittimità costituzionale promosse dal ricorrente in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost., nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, là dove dispongono che la Regione Calabria promuove l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia della fibromialgia, non consentono, viceversa, l'estensione della previsione di tali prestazioni per l'elettrosensibilità.

Tale estensione - frutto di un emendamento presentato in commissione e poi approvato in consiglio - fuoriesce, infatti, dal raggio di operatività della normativa statale inerente al fondo per la fibromialgia, attenendo a una sindrome,



l'elettrosensibilità, diversa dalla prima, peraltro finora neppure riconosciuta quale patologia in senso tecnico dagli organismi internazionali (OMS) e interni di ricerca medica.

La previsione delle prestazioni di diagnosi e cura inerenti a tale sindrome, in quanto non comprese fra quelle la cui erogazione è stata prevista e finanziata dal legislatore statale attraverso il fondo di cui al citato art. 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021, né inserite fra le prestazioni essenziali di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, genera, dunque, un incremento della spesa sanitaria regionale inerente a prestazioni non essenziali, incompatibile con il divieto di spese non obbligatorie.

2.4.- In conclusione, le questioni promosse nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge impugnata sono fondate nella sola parte in cui le citate disposizioni regionali, come in precedenza intese, prevedono che la Regione Calabria promuova l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia dell'elettrosensibilità.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2024 limitatamente alle parole «e della elettrosensibilità», nonché dell'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale, nella parte in cui utilizza l'espressione «alle patologie» anziché «alla patologia», nonché l'espressione «delle malattie» anziché «della malattia».

2.5.- Alla luce della ricostruzione sin qui operata, questa Corte non può, tuttavia, esimersi anzitutto dal sollecitare la Regione Calabria a provvedere a dare al più presto attuazione alle misure finalizzate alla diagnosi e cura della fibromialgia, di cui alla legge reg. Calabria n. 8 del 2024, in linea con quanto previsto dal legislatore statale già con l'art. 1, comma 792, della legge n. 234 del 2021 e con il d.m. 8 luglio 2022, impiegando le risorse a ciò appositamente destinate e ad oggi non ancora utilizzate.

D'altro canto, questa Corte non può non formulare l'auspicio che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Tale aggiornamento è ormai divenuto indifferibile, in considerazione della più volte riconosciuta «primazia della tutela sanitaria» (sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020), nonché della necessità di evitare che i cittadini residenti in regioni sottoposte a piano di rientro siano posti nella condizione di non poter usufruire di prestazioni - che, peraltro, ove finalizzate all'attività di prevenzione, sono, per loro natura, in grado di produrre, nel medio-lungo periodo, risparmi di spesa addirittura superiori all'immediato contenimento dei costi - rivelatesi essenziali alla luce di sopravvenute evidenze scientifiche, a garanzia delle quali il medesimo piano è sottoscritto.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, impugna altresì: l'art. 1, comma 3, della medesima legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nella parte in cui prevede che gli ambulatori multidisciplinari (di cui al comma 2) possano essere «coadiuvati da sportelli delle associazioni di volontariato che si occupano di fibromialgia e di elettrosensibilità sul territorio regionale, le quali, con proprio personale volontario, possono fornire supporto e contribuire a dare conforto al paziente affetto da fibromialgia e da elettrosensibilità»; l'art. 3, comma 1, della citata legge regionale, nella parte in cui dispone che «[l]a Regione riconosce il rilevante apporto delle associazioni e del volontariato che si occupano della fibromialgia e della elettrosensibilità sul territorio regionale, valorizzando e diffondendo le loro attività aventi come obiettivo il perseguimento di finalità di solidarietà [...]»; infine, l'art. 7, comma 1, lettera c), della stessa legge, nella parte in cui prevede la presentazione, ogni due anni, da parte della Giunta al Consiglio regionale, di una relazione volta a documentare, fra l'altro, «le attività di informazione e formative nonché le campagne di sensibilizzazione promosse dalle associazioni sul territorio regionale».

Tali disposizioni consentirebbero forme di collaborazione istituzionale soltanto alle associazioni di volontariato e ad altre associazioni, in contrasto con le norme statali contenute nel cod. terzo settore (di cui al d.lgs. n. 117 del 2017), ove è previsto che tutti gli ETS (compresi quelli non qualificati come organizzazioni di volontariato o non costituiti in forma di associazione) possano svolgere, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettere b) e c), prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e avvalersi dell'apporto di volontari. Esse, pertanto, limiterebbero irragionevolmente il novero degli ETS abilitati al coinvolgimento e alla collaborazione istituzionale nelle attività aventi a oggetto prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, in contrasto con l'art. 3 Cost., e invaderebbero la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, cui deve ricondursi non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche.

3.1.- Le questioni sono prive di fondamento, nei termini di seguito precisati.

3.1.1.- Questa Corte ha già avuto occasione di riconoscere la «funzione unificante» svolta dal codice del terzo settore, «diretta a ordinare e a riportare a coerenza la disciplina degli ETS, superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni» e dettando una «definizione unitaria di ETS» (sentenza n. 72 del 2022). Tale definizione è contenuta nell'art. 4 cod. terzo settore che tiene insieme, pur senza operare una loro «indistinta omologazione» (sentenza n. 72 del 2022), tutti «gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese



sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, “senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi”, e che risultano “iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore” (sentenza n. 131 del 2020)» (sentenza n. 72 del 2022).

Si tratta di soggetti privati - la cui disciplina, pertanto, quanto a conformazione, organizzazione, ma anche alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricade «tipicamente nella competenza statale [relativa alla] materia “ordinamento civile”» (sentenza n. 152 del 2024) - che sono «rappresentativi della “società solidale”» (sentenze n. 52 del 2021 e n. 131 del 2020). Essi compongono il sistema degli ETS, radicato «in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l’art. 2 Cost. pone “tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico” (sentenza n. 75 del 1992) e a concorrere all’“eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell’art. 3 della Costituzione” (sentenza n. 500 del 1993)» (sentenza n. 72 del 2022).

Tale sistema, nell’ottica del cod. terzo settore, è chiamato a dare forma concreta al principio di sussidiarietà orizzontale, proclamato dal quarto comma dell’art. 118 Cost., in virtù del quale le attività di interesse generale ben possono «essere perseguite anche da una “autonoma iniziativa dei cittadini” che [...] risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese» (sentenza n. 131 del 2020). Proprio in quanto rappresentativi della società solidale, gli ETS «spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”» (sentenza n. 131 del 2020; successivamente sentenza n. 52 del 2021).

Pertanto, l’art. 5 cod. terzo settore identifica le «attività di interesse generale» che tutti gli ETS, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, svolgono «in via esclusiva o principale [...] per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale», secondo un lungo e puntuale elenco che comprende, fra l’altro, le attività aventi a oggetto : «a) interventi e servizi sociali [...]; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie [...]; d) educazione, istruzione e formazione professionale [...]».

3.1.2.- Tanto premesso, la lettura sistematica di tutte le disposizioni che compongono la legge reg. Calabria n. 8 del 2024, anche alla luce della *ratio* complessiva di quest’ultima, rende possibile un’interpretazione delle disposizioni regionali impugnate in linea con l’art. 5 cod. terzo settore e, quindi, conforme alla Costituzione.

Occorre, infatti, rilevare che il legislatore regionale, nelle varie disposizioni della citata legge regionale, menziona: una prima volta le «associazioni di volontariato», a proposito dell’attività di ausilio agli ambulatori multidisciplinari, svolta dal personale volontario per il supporto e conforto ai pazienti (art. 1, comma 3); in seguito le «associazioni» (genericamente indicate) e il «volontariato» (art. 3, comma 1), là dove afferma che la Regione Calabria riconosce il rilevante apporto dato dai medesimi e ne valorizza e diffonde le relative attività «aventi come obiettivo il perseguimento di finalità di solidarietà, diretta ad aiutare persone affette da fibromialgia e da elettrosensibilità»; un’altra volta ancora le «associazioni» operanti sul territorio regionale (art. 7, comma 1, lettera c), delle cui «attività di informazione e formative nonché [del]le [cui] campagne di sensibilizzazione» la Giunta regionale è tenuta a dare conto al Consiglio, in occasione della verifica biennale dell’attuazione dell’intera legge regionale; infine, «gli enti del Terzo settore presenti sul territorio calabrese» (art. 4, non impugnato), alle cui iniziative «di rilevante interesse regionale [...] finalizzate alla promozione dell’informazione e alla sensibilizzazione degli operatori del settore e della popolazione sulle caratteristiche delle malattie, sulla sintomatologia e sulle procedure di prevenzione, sulle complicità, nonché alla realizzazione di apposite sessioni di screening», la Regione «può concedere il patrocinio morale» (comma 2), accanto alle iniziative realizzate dalle pubbliche amministrazioni, in occasione della giornata per la lotta alla fibromialgia.

Si tratta, in definitiva, di plurimi richiami a tipologie di enti («associazioni», «volontariato»), identificate in maniera generica e atecnica, di volta in volta differenti, sebbene alle medesime siano imputate attività sostanzialmente coincidenti e riconducibili a quelle iniziative «di rilevante interesse regionale» che l’art. 4 attribuisce espressamente e correttamente a tutti gli «enti del Terzo settore» presenti sul territorio regionale. La genericità dei termini impiegati e la coincidenza fra le attività cui si riferiscono le disposizioni impugnate e quelle imputate dalla medesima legge reg. Calabria n. 8 del 2024 - sia pure in una distinta disposizione - agli ETS «consente di interpretare la categoria dei beneficiari in senso costituzionalmente conforme all’art. 3 Cost.» (sentenza n. 52 del 2021), nonché alle norme del cod. terzo settore. Si deve, dunque, ritenere che il legislatore regionale, sia pure con un linguaggio tecnicamente non preciso, abbia inteso riferirsi, con riguardo allo svolgimento di attività di interesse generale comunque riconducibili in



prevalenza alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie di cui all'art. 5, lettere *b*) e *c*), cod. terzo settore, a quel complesso e variegato arcipelago dei soggetti di diritto privato che «esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» (come recita il comma 1 dell'art. 5 appena richiamato), avvalendosi preferibilmente di volontari.

A sostegno di tale lettura soccorrono, ancora una volta, i lavori preparatori della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, da cui risulta che uno degli obiettivi perseguiti è proprio il riconoscimento del «rilevante apporto» fornito da «associazioni» e «comitati di volontariato che si occupano di fibromialgia ed elettrosensibilità sul territorio regionale», che hanno rappresentato il vero «motore» della legge e che «possono contribuire a coadiuvare gli ambulatori multidisciplinari e valorizzare e diffondere le proprie attività aventi come obiettivo il perseguimento di finalità di solidarietà, diretta ad aiutare persone sofferenti [...]».

Nell'ottica del «coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS» (sentenza n. 131 del 2020), può concludersi, quindi, che il legislatore regionale - con riguardo alle attività di collaborazione presso gli ambulatori multidisciplinari, nonché, più in generale, di supporto e aiuto ai pazienti, oltre che di informazione e di sensibilizzazione sulle indicate patologie - ha richiamato solo alcuni tipi di ETS, peraltro in maniera poco accurata e disomogenea, senza tuttavia aver assegnato a tali espressioni significati preclusivi, bensì meramente esemplificativi. Né il riferimento ricorrente al «volontariato», pur rivelando un favor nei confronti degli enti che si avvalgono di volontari, assume alcuna valenza discriminatoria, considerato che, ai sensi dell'art. 17 cod. terzo settore, tutti gli ETS possono avvalersi di volontari senza limitazioni, previste solo per l'impresa sociale, non a caso esclusa dall'imputazione di tali attività di interesse generale.

3.1.3.- Sono, pertanto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost, nei confronti degli artt. 1, comma 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, in quanto tali disposizioni devono essere interpretate nel senso che i riferimenti alle associazioni di volontariato, al volontariato e alle associazioni sono estesi a qualunque ETS annoverato nell'art. 5 cod. terzo settore.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 8 (Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale della fibromialgia e della elettrosensibilità e istituzione dei relativi registri regionali), limitatamente alle parole «e della elettrosensibilità»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nella parte in cui utilizza l'espressione «alle patologie» anziché «alla patologia», nonché l'espressione «delle malattie» anziché «della malattia»;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, comma 1, e 7, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

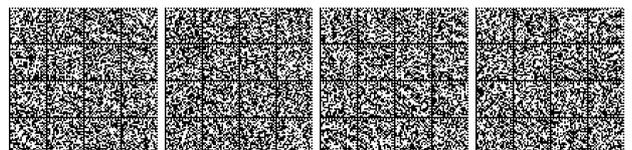
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240201



## N. 202

*Sentenza 26 novembre - 17 dicembre 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Istituzione dell'Agenda regionale per la salute e il sociale (A.Re.S.S.), quale ente di supporto tecnico-amministrativo del dipartimento regionale della salute - Attribuzione alla nuova agenzia, integralmente e senza forme di coordinamento con le aziende sanitarie regionali (ASL), di competenze in materia di reclutamento, gestione della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, nonché di ricognizione periodica del personale in servizio - Mera facoltà, per la Giunta regionale, di distribuire tali competenze alle ASL - Violazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute concernenti l'organizzazione dei servizi sanitari - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Previsione che attribuisce all'A.Re.S.S., anziché alle ASL, funzioni di supporto tecnico-amministrativo per il dipartimento regionale della salute - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Previsioni che attribuiscono all'A.Re.S.S., anziché alle ASL, la gestione dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, nonché le attività di supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità, di concerto con il dipartimento regionale della salute - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* 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

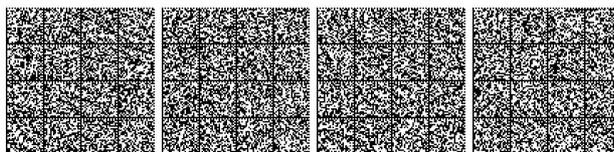
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, recante «Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell'Agenda regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 giugno 2024, depositato in cancelleria lo stesso giorno, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 26 novembre 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Libera Valla per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2024.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 7 giugno 2024, depositato lo stesso giorno e iscritto al n. 22 del reg. ric. 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, recante «Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell'Agenda regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata ha modificato la legge della Regione Puglia 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell'Agenda regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.).

L'impugnata lettera *a)* ha aggiunto all'art. 2 di tale legge regionale il comma *5-bis*, secondo cui l'Agenda regionale per la salute e il sociale (di seguito: AReSS), «inoltre, opera come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione».

La lettera *b)* ha aggiunto all'art. 3 della medesima legge regionale i commi *2-bis*, *2-ter*, *2-quater*, *2-quinquies* e *2-sexies*, che attribuiscono all'AReSS nuove competenze.

In particolare, il comma *2-bis* (suddiviso nelle lettere *a*, *b*, *c* e *d*) prevede, fra l'altro, che l'AReSS, «[p]er quanto concerne le finalità previste dal comma 5 bis dell'articolo 2», è competente in materia di:

*a)* gestione delle procedure concorsuali e selettive uniche regionali per il reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale (SSR);

*b)* gestione dei procedimenti in materia di rilascio, revoca di pareri di compatibilità con il fabbisogno sanitario regionale, autorizzazioni all'esercizio e accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private;

*c)* gestione dei procedimenti in materia di mantenimento dell'accreditamento a seguito di trasformazione, trasferimento titolarità o trasferimento sede di strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private;

*d)* supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità.

Il comma *2-ter* (suddiviso nelle lettere *a*, *b* e *c*), al fine di «garantire razionalizzazione, strutturazione generale, uniformità regionale ed efficienza del sistema sanitario [...] e garantire la piena funzionalità e continuità assistenziale per tutti i servizi e le prestazioni previsti e nelle more dell'istituzione di Azienda Zero disciplinata dalla deliberazione della Giunta regionale 6 dicembre 2021, n. 2074», assegna all'AReSS le seguenti competenze:

*a)* le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie attraverso concorsi unici regionali e sulla base del fabbisogno complessivo regionale;

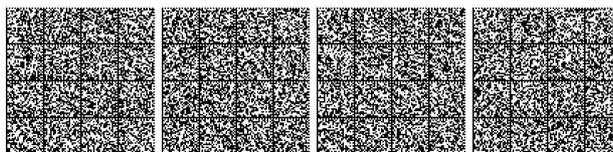
*b)* la gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative, sulla base del profilo professionale o branca specialistica d'appartenenza, «favorendo l'interscambiabilità nell'offerta delle prestazioni tra le diverse articolazioni aziendali [...], salvo la necessità comprovata di garantire turni e reperibilità, anche utilizzando profili professionali affini e in conformità con i contratti collettivi di lavoro»;

*c)* la ricognizione aggiornata trimestralmente sul personale in servizio, raggruppato per profilo professionale, articolazione aziendale di impiego ed eventuali limitazioni nelle mansioni.

Il comma *2-quater* prevede che la gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, di cui al precedente comma *2-ter*, lettera *b)*, sia esercitata «in modo da assicurare la piena funzionalità su scala regionale di tutti i servizi e prestazioni, garantendo le attuali sedi di lavoro della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, salvo la necessità comprovata di garantire turni e reperibilità, a prescindere dagli incarichi nelle diverse articolazioni aziendali, anche amministrative, nel rispetto dei profili professionali, oppure affini, e in conformità con i contratti collettivi di lavoro e assicurando le indennità o gli incentivi previsti».

Il comma *2-quinquies* stabilisce, con norma transitoria, che l'AReSS gestisca le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, di cui al comma *2-ter*, lettera *a)*, non ancora avviate o concluse alla data del 26 marzo 2024.

Infine, il comma *2-sexies* conferisce alla Giunta regionale il potere di attribuire tutte le competenze di cui al comma *2-ter*, «diversamente dall'A.Re.S.S. ed entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, anche a una delle sei direzioni strategiche, purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste».



1.1.- Il ricorrente osserva che l'ARESS è un ente della Regione Puglia cui la legge istitutiva assegnava, in origine, solo funzioni di indirizzo in materia sociale e sanitaria, e non anche compiti gestionali. Secondo l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, infatti, tale Agenzia opera coadiuvando la Regione nella «definizione e gestione delle politiche in materia sociale e sanitaria, [...] quale agenzia di studio, ricerca, analisi, verifica, consulenza e supporto di tipo tecnico-scientifico».

Con l'inserimento nell'art. 2 del citato comma 5-bis, che qualifica l'ARESS anche come «ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione», il legislatore regionale avrebbe creato il presupposto per dettare, mediante l'introduzione dei nuovi commi da 2-bis a 2-sexies nel successivo art. 3, una serie di previsioni che sottraggono alle aziende sanitarie lo svolgimento di funzioni attinenti al ruolo istituzionale ad esse riservato e la piena autonomia nella gestione del personale.

La disposizione impugnata inciderebbe pertanto sull'organizzazione dei servizi sanitari, che secondo la costante giurisprudenza costituzionale è riconducibile alla materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., riguardando l'efficienza e la qualità dell'assistenza erogata. In particolare, tale disposizione si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali espressi in tale materia dagli artt. 3, commi 1 e 1-bis, e 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Il quadro legislativo delineato da tali norme interposte assegnerebbe alle aziende sanitarie, dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, i poteri di gestione dei concorsi, degli incarichi apicali, dell'attribuzione delle sedi e delle mansioni, nonché delle procedure di rilascio e di revoca di pareri di compatibilità con il fabbisogno sanitario regionale, di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie.

Quanto al reclutamento del personale, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, poi, che secondo gli artt. 2, 4, 5 e 6 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e gli artt. 3, 6 e 18 del d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), adottati sulla base dell'art. 18 del d.lgs. n. 502 del 1992, i concorsi sono banditi dalle aziende sanitarie e i relativi provvedimenti sono adottati dai competenti organi delle stesse.

Di conseguenza, sussisterebbe «[a]nche in tale prospettiva» il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., rappresentando «i già menzionati articoli [...] principi fondamentali in materia di tutela della salute, atteso che la disciplina concernente i requisiti di accesso al SSN si ricollega all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, tenuto conto dei riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche il comma 2-sexies dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, introdotto dalla disposizione impugnata, incorrerebbe nel medesimo vizio. Conferendo «alla Giunta regionale la facoltà di attribuire a una delle Aziende del [S]ervizio Sanitario Regionale le competenze in materia di procedure di reclutamento della dirigenza medica», esso sarebbe «privato di coerenza logico-giuridica e non consent[irebbe] di vedere assicurato il puntuale rispetto di quanto previsto dal già richiamato art. 3 D.lgs. n. 502 del 1992 (Organizzazione delle unità sanitarie locali)».

1.2.- Infine, l'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche «con riferimento al principio di coordinamento della finanza pubblica, in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal deficit sanitario, nel quale è impegnata la Regione Puglia».

Non si dovrebbe trascurare «l'impatto economico che l'implementazione delle attività dell'AR[e]SS è suscettibile di produrre sul bilancio regionale, essendo da verificare la compatibilità delle previsioni regionali con i vincoli scaturiti dal [p]rogramma operativo di prosecuzione» del richiamato piano di rientro.

2.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio con atto depositato il 15 luglio 2024, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per mancanza di motivazione e genericità delle censure.

In primo luogo, il ricorrente non avrebbe chiarito le ragioni del contrasto della disposizione impugnata con le norme interposte evocate, in particolare con l'art. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, essendosi limitato a dare conto del contenuto della disciplina regionale e di quella statale.

Inoltre, si sarebbe riferito «in termini omnicomprensivi e generici» alle diverse previsioni impuginate, «censurandole complessivamente con una motivazione non idonea a illustrare in modo effettivo e puntuale le ragioni di contrasto tra le singole norme ed i parametri costituzionali di riferimento».



2.2.- Nel merito, innanzi tutto, il fatto che le nuove competenze non siano in linea con le peculiari finalità attribuite all'AReSS dalla sua legge istitutiva non avrebbe alcun rilievo, in quanto la Regione ben potrebbe integrare successivamente tali competenze, nel rispetto dei limiti della propria potestà legislativa.

2.2.1.- In secondo luogo, con riferimento all'attività di reclutamento del personale dipendente del Servizio sanitario regionale (SSR), le disposizioni impugnate sarebbero riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa, rientrando nella competenza legislativa esclusiva residuale delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

L'attività di reclutamento, intesa come «espletamento ed organizzazione dei concorsi», apparterebbe infatti a una «fase precedente a quella dell'organizzazione sanitaria in senso stretto del servizio», in quanto «di per sé [...] non incide[rebbe] in alcuna maniera con la fruizione delle prestazioni da parte dell'utenza, essendo l'organizzazione dei concorsi attività amministrativa strumentale al funzionamento di qualsiasi amministrazione e non specifica degli enti del SSR».

In ogni caso, qualora la «gestione dei concorsi» fosse ricondotta all'organizzazione sanitaria e, di conseguenza, all'ambito materiale della «tutela della salute», non sussisterebbe alcuna violazione del principio fondamentale di autonomia gestionale degli enti del SSR, delineato dall'art. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto l'attività gestionale attribuita all'AReSS, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, si limiterebbe «alla preliminare attività istruttoria, lasciando inalterato il regime delle competenze relative all'adozione degli atti».

La Regione osserva, inoltre, che l'asserito principio - per cui gli atti relativi alle procedure concorsuali dovrebbero essere adottati dalle singole aziende sanitarie - non è previsto da alcuna disposizione del d.lgs. n. 502 del 1992, compreso l'evocato art. 15, comma 7, che imporrebbe «solo di rispettare la disciplina e i requisiti di accesso indicati nei DPR nn. 483 e 484 del 1997 a prescindere da chi quei concorsi si trovi a gestire», mentre le altre norme interposte indicate dal ricorrente, contenute nel d.P.R. n. 483 del 1997 e nel d.P.R. n. 220 del 2001, sarebbero inidonee a esprimere principi fondamentali, avendo natura regolamentare.

2.2.2.- Quanto all'art. 2, comma 1, lettera b), impugnato nella parte in cui introduce il comma 2-sexies dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, la Regione eccepisce, preliminarmente, il difetto di interesse del ricorrente, poiché la Giunta regionale non avrebbe esercitato, entro il previsto termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, la facoltà di «attribuire tutte le competenze di cui al comma 2 ter, diversamente dall'A.Re.S.S. [...], anche a una delle sei direzioni strategiche, purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste».

Inoltre, le censure sarebbero inammissibili, oltre che per la già eccepita genericità della motivazione, anche per l'inconferenza dei parametri costituzionali e interposti evocati.

La difesa statale si sarebbe limitata a richiamare le «medesime criticità» concernenti le altre disposizioni dell'impugnato art. 2 della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, ma tali criticità non potrebbero riferirsi al comma 2-sexies, prevedendo quest'ultimo l'attribuzione delle competenze in materia di reclutamento del personale proprio a una azienda sanitaria locale già esistente sul territorio.

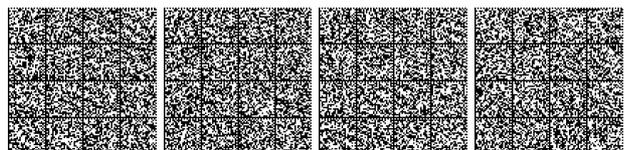
2.3.- L'inconferenza dei parametri costituzionali e interposti evocati è eccepita anche con riferimento alle procedure di autorizzazione - all'esercizio e di accreditamento istituzionale - delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in quanto la competenza ad adottare questi atti apparterebbe alle regioni e non alle aziende sanitarie, ai sensi degli artt. 8 e seguenti del d.lgs. n. 502 del 1992.

Nel merito, la disposizione dovrebbe interpretarsi, in ogni caso, nel senso che le competenze attribuite all'AReSS attengono, come già detto, solo alla preliminare fase istruttoria, lasciando alla Regione Puglia la competenza ad adottare i provvedimenti finali.

2.4.- Infine, anche la censura di violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica» sarebbe inammissibile per inconferenza dei parametri costituzionali e interposti evocati, oltre che per assertività.

Mancherebbe, infatti, ogni dimostrazione del pregiudizio arrecato dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 16 del 2024 al conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è soggetta la Regione, in contrasto con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

Nel merito, la disposizione impugnata avrebbe comunque natura ordinamentale, essendo diretta a garantire, nell'ambito della programmazione delle attività di prevenzione, una efficace ed efficiente organizzazione delle risorse sia umane, sia strumentali. Le sue previsioni avrebbero dunque carattere organizzativo, da attuare senza ulteriori oneri, «tanto è vero che la legge è neutra sotto il profilo finanziario e non reca alcuna previsione di variazioni di bilancio». Non sarebbe ravvisabile, pertanto, alcun pregiudizio agli obiettivi di risparmio previsti dal piano di rientro.



3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa il 4 novembre 2024, contestando l'eccezione preliminare di inammissibilità delle questioni e replicando, nel merito, alle difese della Regione.

3.1.- Quanto all'asserita inammissibilità, il ricorso non sarebbe genericamente motivato, raggiungendo la soglia minima di chiarezza e di completezza che consente l'esame nel merito. Di ciò sarebbe prova il fatto che la Regione ha svolto ampie deduzioni difensive per sostenere la non fondatezza delle questioni.

3.2.- Nel merito, quanto alla gestione del personale, i commi 1 e 1-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992, insieme ai successivi commi 6 e 7, traccerebbero un quadro normativo che riserva i poteri gestionali in senso proprio alle sole figure apicali delle aziende sanitarie, quali il direttore generale, il direttore amministrativo e il direttore sanitario. Inoltre, disposizioni come l'art. 15, comma 6, dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992 attribuirebbero ai dirigenti con incarico di struttura complessa funzioni di direzione e di organizzazione da attuarsi anche mediante direttive al personale.

In un simile contesto, i poteri di gestione del personale non potrebbero essere affidati «ad un ente esterno al perimetro sanitario».

3.2.1.- Quanto alle procedure di reclutamento del personale, le norme di natura regolamentare contenute nel d.P.R. n. 483 del 1997, richiamato dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, completerebbero la normativa statale primaria in ambiti squisitamente tecnici, potendosi perciò ascrivere, là dove prevedono che gli atti relativi a tali procedure siano adottati dai competenti organi delle aziende sanitarie, all'area dei principi fondamentali della materia «tutela della salute».

Inoltre, non si potrebbe negare che l'attività di espletamento e di organizzazione dei concorsi - cui si limiterebbero, secondo la Regione, le competenze attribuite all'AReSS - sia strumentale alla qualità delle prestazioni che saranno in futuro erogate dal SSR. In caso contrario, «si perverrebbe alla paradossale conclusione» per cui l'organizzazione e l'espletamento delle procedure selettive sarebbero irrilevanti «rispetto al fine della selezione dei migliori; selezione [...] che - appunto - costituisce lo strumento per eccellenza dell'erogazione qualitativamente ottimale delle prestazioni».

3.2.2.- Quanto all'accREDITAMENTO istituzionale, il ricorrente osserva che - in forza dell'art. 8-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e delle intese Stato-regioni che ne costituiscono attuazione - «il processo di verifica periodico e sistematico dei requisiti oggettivi per l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie [viene] svolto, secondo principi di indipendenza, imparzialità, riproducibilità e trasparenza, da un organismo esterno, denominato Organismo Tecnicamente AccREDITANTE (OTA)». Struttura, quest'ultima, caratterizzata dall'essere «un soggetto autonomo e indipendente rispetto alla struttura regionale che concede l'accREDITAMENTO»: da qui, «il segnalato rischio di compromettere la necessaria garanzia di terzietà che deve connotare l'esercizio delle attività di verifica e di valutazione circa il possesso dei requisiti di sicurezza e di qualità».

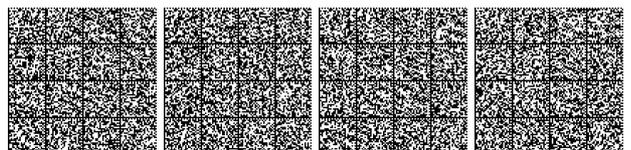
3.2.3.- Quanto, infine, al contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica rappresentato dalla vincolatività per le regioni dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce che interventi legislativi come quello in esame non sarebbero «scevro da conseguenze economiche rispetto alle [...] risorse economiche disponibili», né sarebbero direttamente contemplati nel piano di rientro, violando dunque l'art. 117, terzo comma, Cost.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha modificato, tra l'altro, la legge reg. Puglia n. 29 del 2017, istitutiva dell'Agenzia regionale per la salute e il sociale (di seguito: AReSS).

La disposizione impugnata, alla lettera *a*) del comma 1, ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il nuovo comma 5-*bis*, secondo cui l'AReSS, «inoltre, opera come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione».

La stessa disposizione, alla lettera *b*) del comma 1, ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 i nuovi commi 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*quinquies* e 2-*sexies*, che attribuiscono all'AReSS nuove competenze e dettano norme sul loro esercizio. In particolare, tali nuove competenze attengono alla gestione: dei concorsi per il reclutamento del personale del SSR; delle procedure per il rilascio e la revoca di pareri di compatibilità con il fabbisogno del SSR; delle procedure di autorizzazione all'esercizio, di accREDITAMENTO istituzionale e di mantenimento dell'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private; dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative.



1.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 16 del 2024 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. per contrasto, in primo luogo, con i principi fondamentali determinati dallo Stato nella materia «tutela della salute», in relazione agli artt. 3, commi 1 e 1-*bis*, e 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché agli artt. 2, 4, 5 e 6 del d.P.R. n. 483 del 1997 e agli artt. 3, 6 e 18 del d.P.R. n. 220 del 2001 (regolamenti recanti, rispettivamente, la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, *SSN*), in quanto la disposizione impugnata sottrarrebbe alle aziende sanitarie lo svolgimento di funzioni istituzionali ad esse riservato e la piena autonomia gestionale del personale, così incidendo sull'organizzazione dei servizi sanitari.

In secondo luogo, la disposizione impugnata contrasterebbe anche con i principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto l'attribuzione all'AReSS di ulteriori competenze potrebbe produrre un impatto sul bilancio regionale incompatibile con i vincoli posti alla Regione Puglia dal programma operativo di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

2.- La Regione Puglia ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni, per mancanza e genericità della motivazione.

Quanto alla censura di invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute», il ricorrente, in primo luogo, non avrebbe chiarito perché la disposizione impugnata violerebbe le norme interposte evocate, in particolare l'art. 3, commi 1 e 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, essendosi limitato a dare conto della disciplina regionale e di quella statale. Senza apportare argomenti ulteriori, la Regione si duole anche dell'inconferenza dei parametri costituzionali e interposti in relazione a talune delle norme che violerebbero la competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute» (nuovi commi 2-*bis*, lettere b e c, e 2-*sexies* dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, introdotti dalla disposizione regionale impugnata). Pertanto, le doglianze possono essere esaminate congiuntamente.

Sotto questo profilo, l'eccezione non è fondata.

Il ricorrente, pur con motivazione succinta, ha chiaramente individuato le ragioni del contrasto della disposizione impugnata con le norme interposte nella sottrazione alle aziende sanitarie locali di competenze gestionali ad esse riservate dalle norme statali indicate come principi fondamentali della materia «tutela della salute», evocando anche il parametro costituzionale asseritamente violato.

In secondo luogo, ad avviso della Regione, il ricorrente si sarebbe riferito «in termini omnicomprensivi e generici» alle diverse previsioni impuginate, «censurandole complessivamente con una motivazione non idonea a illustrare in modo effettivo e puntuale le ragioni di contrasto tra le singole norme ed i parametri costituzionali di riferimento».

Anche sotto questo profilo, l'eccezione non è fondata.

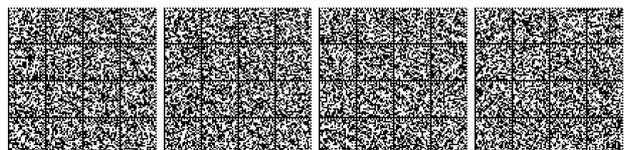
Tutte le norme introdotte dalla disposizione regionale impugnata sono accomunate nella censura di sottrarre, in ragione dello specifico contenuto di ognuna di esse, alcune peculiari competenze gestionali delle aziende sanitarie. Gli argomenti adottati nel ricorso consentono l'esame nel merito delle diverse previsioni, considerate sia singolarmente sia in rapporto tra loro, al fine di verificare se esse incidano effettivamente, in tutto o in parte, sulle competenze delle aziende sanitarie.

2.1.- L'eccezione di inammissibilità per genericità della motivazione è, invece, fondata quanto alla censura di violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa (tra le tante, sentenze n. 155, n. 125 e n. 80 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022)» (di recente, sentenza n. 142 del 2024).

Il ricorrente si limita ad affermare che l'attribuzione all'AReSS di nuove competenze potrebbe produrre un impatto sul bilancio regionale incompatibile con i vincoli posti alla Regione Puglia dal programma operativo di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, senza offrire argomenti a sostegno di tale assunto, da cui si possa desumere che le disposizioni impuginate introducono prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza, oppure che dall'applicazione delle medesime disposizioni, aventi carattere organizzativo, derivano spese ulteriori rispetto a quelle destinate all'adeguato finanziamento delle prestazioni sanitarie essenziali da parte della Regione.

Deve dichiararsi, di conseguenza, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, promossa dal ricorrente per invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.



2.2.- La Regione solleva, infine, una specifica eccezione di inammissibilità della questione avente per oggetto l'art. 2, comma 1, lettera *b*), impugnato nella parte in cui introduce il comma 2-*sexies* dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, allegando il difetto di interesse del ricorrente, poiché la Giunta regionale non avrebbe esercitato, entro il previsto termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, la facoltà di «attribuire tutte le competenze di cui al comma 2-*ter*, diversamente dall'A.Re.S.S. [...], anche a una delle sei direzioni strategiche, purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste».

L'eccezione non è fondata.

Da un lato, la scadenza del termine di trenta giorni, privo di natura perentoria, non impedirebbe alla Giunta di provvedere, comunque, nel senso previsto dalla norma.

D'altro lato, per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto, consistendo l'interesse attuale e concreto del ricorrente esclusivamente nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione (tra le molte, sentenze n. 248, n. 24 e n. 4 del 2022).

3.- Nel merito, l'esame deve dunque limitarsi alla censura di violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute».

Sotto questo aspetto, conviene prendere le mosse dalle disposizioni che, ai nuovi commi da 2-*bis* a 2-*sexies* dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, prevedono le ulteriori competenze dell'AReSS, raggruppandole per settori omogenei, ed esaminare, infine, il nuovo comma 5-*bis* dell'art. 2 della stessa legge regionale, che qualifica l'AReSS come «ente di supporto tecnico-amministrativo» per il dipartimento regionale competente in materia sanitaria.

3.1.- Si può iniziare dall'esame delle disposizioni regionali impugnate che riguardano i concorsi, il reclutamento e la gestione del personale sanitario.

Come si è visto, l'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge regionale istitutiva dell'AReSS, tra gli altri, i commi 2-*bis*, lettera *a*), e 2-*ter*, lettera *a*).

Il comma 2-*bis*, lettera *a*), attribuisce all'AReSS la «gestione delle procedure concorsuali e selettive uniche regionali per il reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale (SSR) sulla base dei fabbisogni certificati dal Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale e dei relativi piani autorizzativi assunzionali approvati dalla Giunta regionale».

Il comma 2-*ter*, lettera *a*), attribuisce alla stessa Agenzia, «nelle more dell'istituzione di Azienda Zero», disciplinata dalla deliberazione della Giunta regionale 6 dicembre 2021, n. 2074, «le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie attraverso concorsi unici regionali e sulla base del fabbisogno complessivo regionale», precisando, che «[a] fine di individuare competenze professionali specifiche, le procedure di reclutamento per i direttori delle unità operative possono essere bandite a copertura del singolo fabbisogno».

Secondo il ricorrente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. discenderebbe dal fatto che la gestione dei concorsi e del reclutamento del personale del SSR, assegnata all'AReSS, attiene all'organizzazione sanitaria ed è pertanto riconducibile alla materia «tutela della salute», tra i cui principi fondamentali rientrerebbe quello che assegna tale gestione esclusivamente alle aziende sanitarie, quali enti del Servizio sanitario nazionale (SSN).

3.1.1.- La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'organizzazione sanitaria è parte integrante della materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., «in ragione dell'idoneità dell'organizzazione sanitaria ad incidere sulla salute dei cittadini, “costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)” (sentenza n. 207 del 2010)» (tra le molte, sentenza n. 9 del 2022).

Non vi è dubbio che la disciplina concernente il reclutamento del personale del SSR, compresa la dirigenza medica e le professioni sanitarie, attenga all'organizzazione del servizio sanitario e che, di conseguenza, sia da ascrivere alla materia «tutela della salute».

Va, dunque, disatteso l'assunto della Regione secondo cui le disposizioni in esame, disciplinando una fase “a monte” dell'erogazione delle prestazioni sanitarie, sarebbero da ascrivere alla materia dell'organizzazione amministrativa, che rientra nella competenza legislativa residuale esclusiva delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Né si può ritenere, come la stessa Regione sostiene in subordine, che, sulla base di un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni impugnate, la gestione attribuita all'AReSS riguardi soltanto la «preliminare attività istruttoria, lasciando inalterato il regime delle competenze relative all'adozione degli atti». Questa tesi mal si concilia con le parole «gestione delle procedure concorsuali e selettive uniche regionali per il reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale», di cui al nuovo comma 2-*bis*, lettera *a*), che evocano il potere di amministrare e organizzare l'intera



attività concorsuale. Mal si concilia, altresì, con il testo del nuovo comma 2-ter, lettera a), che affida all'AReSS «le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie attraverso concorsi unici regionali», senza alcuna limitazione, e che per i direttori delle unità operative prevede procedure di reclutamento «bandite» dall'AReSS anche a copertura del singolo fabbisogno, al fine di individuare competenze professionali specifiche.

Individuata nella «tutela della salute» la materia cui ricondurre le disposizioni regionali impugnate, occorre esaminare se esse contrastino con i principi fondamentali evocati dal ricorrente.

Quest'ultimo indica come norme interposte, in linea generale (e con riferimento a tutte le disposizioni impugnate), i commi 1 e 1-bis dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992, che assegnano alle unità sanitarie locali il compito di assicurare i livelli essenziali di assistenza sanitaria e le costituiscono in aziende dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, precisando che la loro organizzazione e il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato. Si tratta delle norme di principio da cui deriva l'autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica delle aziende sanitarie, sulla cui base esse provvedono a organizzare l'assistenza sanitaria nel proprio ambito territoriale e ad erogarla attraverso strutture pubbliche o private accreditate.

Questo quadro normativo esprime di per sé, senza necessità di evocare anche le specifiche discipline concorsuali contenute nei regolamenti citati dal ricorrente (sopra, punto 1.1.), il principio fondamentale che riserva alle aziende sanitarie, in ragione della loro autonomia imprenditoriale e organizzativa, la gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale del SSN.

Il legislatore statale del 1992, nell'aver previsto la costituzione delle unità sanitarie locali in aziende dotate di autonomia imprenditoriale, ha inteso chiaramente riconoscere a esse una piena sfera decisionale in materia di reclutamento e di gestione del personale, come è indispensabile che sia per qualunque struttura aziendale privata o pubblica.

Attribuendo integralmente la gestione dei concorsi a un ente diverso dalle aziende sanitarie, quale è l'AReSS, e prescindendo totalmente dalla previsione di forme di coordinamento con le medesime aziende e con i loro organi di vertice, le disposizioni regionali impugnate contrastano con il suddetto principio fondamentale, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Si deve pervenire ad analoga conclusione per il comma 2-quinquies dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, anch'esso aggiunto dall'impugnato art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024.

Infatti, le medesime ragioni di contrasto con lo stesso principio fondamentale valgono anche per questa disposizione, secondo cui «[i]n via transitoria, appartiene all'A.Re.S.S. la gestione delle procedure di cui al comma 2 ter, lettera a), non ancora avviate o concluse alla data del 26 marzo 2024».

3.2.- Si può ora passare all'esame delle questioni relative alla gestione del personale sanitario.

L'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, modificando l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, ha attribuito all'AReSS competenze anche nella gestione di alcune categorie del personale del SSR.

Infatti, il nuovo comma 2-ter dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 prevede, alla lettera b), «la gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative [...] in conformità con i contratti collettivi di lavoro» Prevede altresì, alla lettera c), la «ricognizione aggiornata trimestralmente sul personale in servizio, raggruppato per profilo professionale, articolazione aziendale di impiego ed eventuali limitazioni nelle mansioni».

Inoltre, il nuovo comma 2-quater dello stesso art. 3 individua le modalità di esercizio della gestione del personale di cui al precedente comma 2-ter, lettera b), così da «assicurare la piena funzionalità su scala regionale di tutti i servizi e prestazioni».

Secondo il ricorrente, anche tali disposizioni contrasterebbero con il principio fondamentale della materia «tutela della salute» espresso dal citato art. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992.

3.2.1.- Anche tale questione è fondata.

La gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, nei termini definiti dalla disposizione impugnata, è riconducibile all'organizzazione sanitaria e, di conseguenza, alla materia «tutela della salute».

Come si è detto, le indicate norme interposte (art. 3, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992) esprimono il principio fondamentale dell'autonomia imprenditoriale e organizzativa delle aziende sanitarie, che comporta necessariamente l'autonomia gestionale del relativo personale. Le previsioni regionali impugnate, al contrario, affidano tale gestione a un ente strumentale della Regione (l'AReSS), finendo per concentrare nelle sue mani anche scelte particolarmente delicate e puntuali, concernenti l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni.

Il contrasto con l'indicato principio fondamentale non riguarda solo la lettera b) del comma 2-ter, ma anche la lettera c) dello stesso comma 2-ter, in quanto il compito di effettuare la ricognizione trimestrale del personale si collega



strettamente alla sua gestione, nonché il successivo comma 2-*quater*, in quanto esso detta le modalità di esercizio della competenza gestionale attribuita all'AReSS.

3.3.- Vanno esaminate a questo punto le censure nei confronti dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui ha aggiunto il comma 2-*sexies* all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017.

Quest'ultima disposizione richiama tutte le competenze assegnate all'AReSS dal comma 2-*ter*, lettere *a*), *b*), e *c*), che sono state esaminate in precedenza (reclutamento e gestione della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, ricognizione periodica del personale in servizio).

Il comma 2-*sexies* stabilisce che «[l]a Giunta regionale può attribuire tutte le competenze di cui al comma 2 *ter*, diversamente dall'A.Re.S.S. ed entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, anche a una delle sei direzioni strategiche [costituenti articolazioni organizzative delle sei aziende sanitarie locali pugliesi], purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste».

Tale previsione, secondo il ricorrente, sarebbe «priv[a] di coerenza logico-giuridica e non consent[irebbe] di vedere assicurato il puntuale rispetto di quanto previsto dal già richiamato art. 3 D.lgs. n. 502 del 1992 (Organizzazione delle unità sanitarie locali)».

3.3.1.- La questione è fondata.

Alla Giunta regionale è concessa la mera facoltà di attribuire le competenze in esame a una delle aziende sanitarie del territorio regionale (facoltà, d'altronde, nemmeno esercitata nel previsto termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della norma, come ha riferito la Regione), rendendo soltanto eventuale e ipotetico il venir meno del loro trasferimento all'AReSS, disposto dal comma 2-*ter*, della cui illegittimità si è già detto.

È dunque assorbente la censura che imputa alla norma di non assicurare comunque il puntuale rispetto del citato principio fondamentale in tema di reclutamento e di gestione del personale.

3.4.- Si possono ora analizzare le questioni concernenti l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie.

Va premesso che il d.lgs. n. 502 del 1992 distingue tra autorizzazioni, accreditamenti e accordi contrattuali.

Le autorizzazioni consentono la realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie; gli accreditamenti permettono l'esercizio di attività sanitarie per conto del SSN; gli accordi contrattuali regolano l'esercizio di attività sanitarie a carico del SSN (art. 8-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Come si è visto, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024 ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 2-*bis*, lettera *b*), che ha assegnato all'AReSS la «gestione dei procedimenti» in materia di rilascio e revoca dei pareri di compatibilità con il fabbisogno sanitario regionale, di autorizzazioni all'esercizio e di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private.

Lo stesso comma 2-*bis*, alla lettera *c*), ha assegnato alla medesima Agenzia la «gestione dei procedimenti» in materia di mantenimento dell'accreditamento a seguito di trasformazione, trasferimento di titolarità o di sede delle medesime strutture.

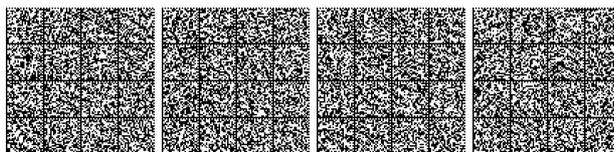
Si tratta dei procedimenti disciplinati dal legislatore statale agli artt. 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, che subordinano ad autorizzazione la realizzazione di strutture e l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, nonché ad accreditamento istituzionale l'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie per conto del SSN.

Nel dettaglio, la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie è subordinata all'autorizzazione del comune, che «acquisisce [...] la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione», verifica che deve essere «effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture» (art. 8-*ter*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Quanto all'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, il d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che le regioni determinino le modalità e i termini per la richiesta e l'eventuale rilascio dell'autorizzazione (art. 8-*ter*, comma 5, lettera *a*).

Quanto all'accreditamento istituzionale, il d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che esso sia «rilasciato dalla regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private ed ai professionisti che ne facciano richiesta, nonché alle organizzazioni pubbliche e private autorizzate per l'erogazione di cure domiciliari [...]» (art. 8-*quater*, comma 1).

3.4.1.- Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, va rammentato che, secondo il ricorrente, anche la gestione dei procedimenti in esame rientrerebbe tra le funzioni istituzionali che i principi fondamentali della materia «tutela della salute» riservano alle aziende sanitarie, in ragione dell'autonomia organizzativa sancita dall'art. 3, commi 1 e 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992.



### 3.4.2.- La questione non è fondata.

Infatti, il descritto regime statale delle autorizzazioni e degli accreditamenti, che per costante giurisprudenza costituzionale esprime un principio fondamentale nella materia «tutela della salute» (tra le molte, sentenze n. 32 del 2023 e n. 36 del 2021), non attribuisce i compiti in oggetto alle aziende sanitarie, ma alle regioni stesse.

Né rileva che l'art. 8-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 attribuisca «[al]la regione e [al]le aziende unità sanitarie locali» il compito di attivare «un sistema di monitoraggio e controllo sulla definizione e sul rispetto degli accordi contrattuali da parte di tutti i soggetti interessati nonché sulla qualità della assistenza e sulla appropriatezza delle prestazioni rese» (comma 1), in quanto le disposizioni impugnate si limitano a trasferire dalla Regione Puglia a un ente strumentale regionale (l'AReSS) la titolarità della competenza a gestire, tra le altre, le procedure di autorizzazione e di accreditamento, nonché di mantenimento dell'accREDITamento a seguito di trasformazione, trasferimento di titolarità o di sede delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, senza incidere sui profili attinenti allo svolgimento dei monitoraggi e dei controlli sul rispetto degli accordi contrattuali, che, come si è visto, sono strumenti diversi dalle autorizzazioni e dagli accreditamenti.

3.5.- Va ora esaminata la censura promossa nei confronti dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 2-*bis*, lettera *d*), che ha assegnato all'AReSS l'ulteriore competenza in materia di «supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità, di concerto con il Dipartimento Promozione della salute e del benessere animale della Regione».

Il ricorrente non muove a tale previsione censure diverse da quelle che, in relazione alla materia «tutela della salute», riguardano le altre lettere *a*), *b*) e *c*) dello stesso comma 2-*bis*.

#### 3.5.1.- La questione non è fondata.

L'attività di mero supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità non comporta l'esercizio di compiti gestionali riservati alle aziende sanitarie.

D'altra parte, una simile attività, anche se non fosse espressamente prevista, ben potrebbe ricondursi alle originarie finalità già assegnate all'AReSS dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 29 del 2017, quale «agenzia di studio, ricerca, analisi, verifica, consulenza e supporto di tipo tecnico-scientifico».

3.6.- Non è fondata, infine, la questione avente per oggetto l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 5-*bis*, secondo cui l'AReSS, «inoltre, opera come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione».

Il ricorrente afferma che, con tale previsione, il legislatore regionale avrebbe creato il presupposto per dettare, mediante l'inserimento nel successivo art. 3 dei commi da 2-*bis* a 2-*sexies*, una serie di ulteriori previsioni che sottraggono alle aziende sanitarie alcune funzioni istituzionali e la piena autonomia nella gestione del personale.

Nei confronti del comma 5-*bis* il ricorrente non muove, dunque, censure diverse da quelle che, nell'ambito della questione relativa al riparto di competenza nella materia «tutela della salute», riguardano le altre disposizioni regionali oggetto di impugnazione.

Tuttavia, una volta dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni che invadono la competenza legislativa concorrente dello Stato nella citata materia, la previsione del comma 5-*bis* resta priva di autonoma efficacia lesiva, che non è individuabile di per sé nell'espletamento dell'attività di supporto tecnico-amministrativo a favore del competente dipartimento regionale in materia sanitaria.

Né la lesione della potestà legislativa statale deriva dall'esordio del nuovo comma 2-*bis* dell'art. 3, che collega le ulteriori competenze dell'AReSS alle finalità perseguite da quest'ultimo come ente di supporto tecnico-amministrativo del dipartimento regionale della salute. Tale lesione deriva esclusivamente dalle singole disposizioni regionali sulle competenze dell'AReSS dichiarate costituzionalmente illegittime dalla presente pronuncia, in quanto non conformi ai principi fondamentali contenuti nelle norme interposte.

3.7.- In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 i commi 2-*bis*, limitatamente alla lettera *a*), 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*quinqies* e 2-*sexies*.

Vanno invece dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 5-*bis*, nonché dell'art. 2, comma 1, della stessa legge regionale, nella parte in cui, alla lettera *b*), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 2-*bis*, lettere *b*), *c*) e *d*), promosse dal ricorrente per invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «tutela della salute», in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16, recante «Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse», nella parte in cui, alla lettera b), ha aggiunto all'art. 3 della legge della Regione Puglia 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) i commi 2-bis, limitatamente alla lettera a), 2-ter, 2-quater, 2-quinquies e 2-sexies;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, che ha aggiunto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 5-bis, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «tutela della salute», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, nella parte in cui, alla lettera b), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 il comma 2-bis, lettere b), c) e d), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «tutela della salute», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 2024.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Marco D'ALBERTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240202

N. 203

*Sentenza 29 ottobre - 17 dicembre 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Foglio di via obbligatorio - Attribuzione al questore, anziché all'autorità giudiziaria, della titolarità di adottare la misura - Denunciata violazione della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale, nonché, in via subordinata, irragionevole disparità di trattamento rispetto alla misura del DASPO urbano - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 13.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 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), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto nel procedimento penale a carico di C. P. con ordinanza del 6 giugno 2023, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 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 Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 giugno 2023, depositata presso la cancelleria di questa Corte il 20 maggio 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 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).

In via principale, la disposizione è censurata, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, «per l'attribuzione al Questore della titolarità del potere di adottare la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio».

In via subordinata, la medesima disposizione è censurata, in riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui «non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal Questore si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4» della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive).

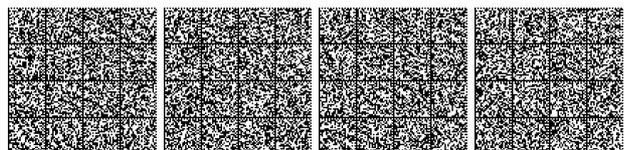
In via ulteriormente subordinata, la disposizione è censurata, ancora con riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui «non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal Questore per la durata minima di un anno si applichino, in quanto compatibili», le disposizioni di cui al medesimo art. 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989.

1.1.- Il rimettente è investito della richiesta del pubblico ministero di emettere decreto penale di condanna a carico di C. P. per il reato di cui all'art. 76, comma 3, cod. antimafia, per avere questi fatto ripetutamente ritorno nel territorio del Comune di Taranto, in violazione delle prescrizioni impostegli con il foglio di via adottato dal Questore nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 2 cod. antimafia, il 5 gennaio 2022 e personalmente notificatogli il 7 gennaio 2022.

Il rimettente dà atto della legittimità di tale provvedimento, la cui motivazione appare a suo avviso «congrua, soprattutto alla luce dei numerosi precedenti giudiziari e di polizia ascrivibili [all'imputato]»; e riferisce che la presenza di quest'ultimo a Taranto è stata riscontrata dalla polizia in nove occasioni tra il 24 marzo e il 16 maggio 2022, senza che egli abbia addotto alcuna giustificazione.

La richiesta di decreto penale di condanna dovrebbe, pertanto, essere accolta.

Tuttavia, il giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 cod. antimafia, e osserva che - in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione - il foglio di via adottato nei confronti dell'imputato nel processo *a quo* dovrebbe essere disapplicato. Il che comporterebbe la necessità di assolverlo ai sensi degli artt. 129 e 459, comma 3, del codice di procedura penale; con conseguente rilevanza delle questioni prospettate.



1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che il foglio di via costituisce misura di prevenzione adottata dall'authority amministrativa, che nel caso concreto avrebbe comportato «una restrizione della libertà di locomozione [...] quantomai significativa», nonché foriera di «pesanti ed incisivi effetti stigmatizzanti sulla persona dell'imputato». A quest'ultimo - versante in «condizioni socio-economiche quantomai disagiate», ed esercitante abitualmente l'attività di parcheggiatore abusivo - sarebbe infatti stato inibito di permanere presso l'intero Comune di Taranto, che costituirebbe il «centro urbano industrialmente e commercialmente più sviluppato tra quelli siti nelle vicinanze» del suo «piccolissimo» comune di residenza. Per altro verso, l'incidenza della misura sulla libertà morale e pari dignità sociale dell'imputato dovrebbe inferirsi dai presupposti della misura medesima, e cioè dalla ritenuta pericolosità sociale dell'interessato, posta in correlazione con il suo stato di consumatore abituale di sostanze stupefacenti: presupposti, entrambi, «altamente stigmatizzanti» sotto il profilo giuridico e morale.

Tali circostanze inducono il rimettente a domandarsi se una misura siffatta incida esclusivamente sulla libertà di circolazione dell'individuo riconosciuta dall'art. 16 Cost., ovvero costituisca una misura limitativa della libertà personale, in quanto tale soggetta alle garanzie di cui all'art. 13 Cost. - segnatamente, alla necessità che la sua restrizione sia disposta con atto motivato dell'authority giudiziaria, ovvero sia da quest'ultima convalidata entro precisi termini, ove la misura sia disposta dall'authority di pubblica sicurezza.

Il giudice *a quo* ripercorre anzitutto - sulla scorta della ricapitolazione fornita dalla sentenza n. 127 del 2022 - la giurisprudenza di questa Corte sulla distinzione tra le due libertà, osservando come siano state ricondotte alla sfera di tutela dell'art. 13 Cost. non soltanto le misure che implicino coercizioni fisiche, ma anche quelle «che comportino la compromissione della libertà morale degli individui, imponendo loro “una sorta di degradazione giuridica”», ancorché la loro esecuzione «non sia mediata dall'impiego di forza fisica da parte dello Stato», come - in particolare - la misura di prevenzione dell'ammonizione, antesignana dell'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (è citata la sentenza n. 11 del 1956).

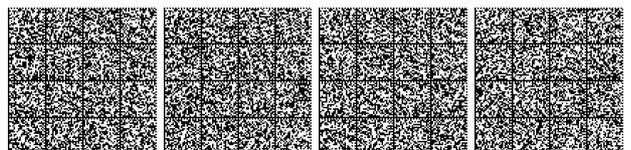
Il rimettente osserva, invero, che le sentenze n. 2 del 1956 e n. 45 del 1960 hanno escluso che il foglio di via obbligatorio costituisca misura incidente sulla libertà personale, non essendo tale misura suscettibile di esecuzione coattiva e non comportando alcuna forma di degradazione giuridica dell'interessato. Egli ritiene, tuttavia, che questi due precedenti meritino di essere superati, alla luce degli sviluppi successivi della giurisprudenza di questa Corte. E ciò, in particolare, in ragione della natura e dei presupposti della misura in questione, la quale presupporrebbe un «giudizio sulla personalità morale» del destinatario, che deve essere riconducibile a una delle categorie di persone indicate nell'art. 1 cod. antimafia.

La misura in questione, come osservato dal Consiglio di Stato (sezione terza, sentenza 22 aprile 2022, n. 3108), sarebbe in effetti, già «sul piano della sua tipizzazione normativa, fortemente caratterizzata in termini penalistici». Inoltre, essa inciderebbe sulla pari dignità dell'individuo, precludendogli di fatto l'esercizio dei suoi diritti civili, sociali e politici; comprometterebbe la sua libertà morale, potendo altresì incidere sulla sua vita familiare e privata; e comporterebbe comunque una sua significativa degradazione giuridica, separandolo «dal resto della collettività per il tramite dell'irrogazione nei suoi confronti di un trattamento innegabilmente deteriore», come emergerebbe dal divieto, stabilito a suo carico, di rendere l'ufficio di testimone, di interprete ovvero di perito o consulente in giudizio.

Il contenuto della misura - comportante al tempo stesso un *facere* (il ritorno nel comune di residenza) e un non *facere* (l'obbligo di non fare rientro nel territorio di un determinato comune) - sarebbe, inoltre, sostanzialmente sovrapponibile alla misura di sicurezza del divieto di soggiorno di cui all'art. 233 del codice penale, nonché alla misura cautelare del divieto di dimora prevista dall'art. 283 cod. proc. pen. - misure entrambe affidate alla competenza del giudice, le quali si sostanzierebbero, esse pure, nel divieto di recarsi e dimorare in una data porzione del territorio dello Stato. Comune sarebbe, inoltre, il presupposto dell'applicazione di tali misure, rappresentato dalla pericolosità sociale del loro destinatario.

Inoltre, il foglio di via obbligatorio sortirebbe effetti incapacitanti in larga parte sovrapponibili a quelli della misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, pure affidata alla competenza del tribunale, «allorquando essa non è caratterizzata da prescrizioni particolarmente stringenti - ad esempio, dall'obbligo di soggiorno in un determinato Comune - e, al contempo, è accompagnata dal divieto di soggiorno in un Comune». La violazione di entrambe le misure costituirebbe, d'altronde, reato ai sensi, rispettivamente, degli artt. 76, comma 3, e 75, comma 2, cod. antimafia.

Da tali premesse deriverebbe la contrarietà dell'attuale disciplina della misura all'art. 13 Cost., dal momento che essa «dovrebbe essere disposta dall'Authority giudiziaria e non dall'Authority di pubblica sicurezza»; nonché all'art. 3 Cost., risultando «irragionevole che una misura comportante un assoggettamento della persona all'altrui potere quale il foglio di via obbligatorio sia disposta [dall']Authority di pubblica sicurezza sebbene misure comportanti un analogo assoggettamento siano disposte dall'Authority giudiziaria».



Il giudice *a quo* rammenta infine la sentenza n. 2 del 2023, con la quale questa Corte ha ritenuto contrario all'art. 15 Cost. il potere del questore di vietare il possesso o l'uso di telefoni cellulari al destinatario della misura dell'avviso orale. I principi sottesi a tale pronuncia condurrebbero, nel caso ora all'esame, alla conclusione che, ove si ritenga che il foglio di via sia una misura limitativa della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost., essa non possa essere adottata in prima battuta dall'autorità amministrativa, così confinandosi il controllo giurisdizionale a una mera eventualità successiva, rimessa all'iniziativa della persona interessata.

1.3.- Quanto al *petitum*, le questioni prospettate sarebbero, secondo il rimettente, assimilabili a quella su cui questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 11 del 1956, in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera disciplina dell'ammonizione. Analogamente, occorrerebbe ora dichiarare l'illegittimità costituzionale *tout court* dell'art. 2 cod. antimafia.

In via subordinata, il giudice *a quo* auspica una declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione, per contrasto con il solo art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che anche al foglio di via si applichi la disciplina sulla convalida del cosiddetto "DASPO sportivo" di cui all'art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989, cui rinviava l'art. 10, comma 4, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, nel testo vigente all'epoca del deposito dell'ordinanza di rimessione.

Secondo il rimettente, il foglio di via sarebbe misura strutturalmente analoga al "DASPO urbano", ed anzi più gravosa rispetto ad esso. Tuttavia - quanto meno nelle ipotesi previste dall'art. 10, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, caratterizzate tra l'altro dalla durata ultrannuale delle prescrizioni - il "DASPO urbano" prevedeva una convalida da parte del GIP. Dal che la sussistenza, a parere del rimettente, di una irragionevole disparità di trattamento tra le due misure, cui potrebbe essere posto rimedio, da parte di questa Corte, attraverso l'estensione al foglio di via del procedimento di convalida già previsto per il "DASPO urbano" di cui al menzionato art. 10, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, procedimento che costituirebbe soluzione costituzionalmente adeguata per ovviare al *vulnus* denunciato.

In «estremo subordine», il rimettente ritiene costituzionalmente illegittimo, al metro - ancora - del solo art. 3 Cost., che il procedimento di convalida già previsto per il "DASPO urbano" non sia esteso anche al foglio di via in tutte le ipotesi in cui quest'ultimo abbia durata (almeno) annuale.

1.4.- In conclusione, il giudice *a quo* osserva che, secondo quanto emergerebbe dalla prassi, il foglio di via sarebbe spesso disposto in relazione a condotte rispetto alle quali non potrebbe legittimarsi la «rilevantissima degradazione giuridica» e il «pesante stigma morale» conseguenti all'applicazione della misura: emblematico, in tal senso, l'uso del foglio di via con riferimento all'attività di prostituzione, attestato dalla giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 20 febbraio-26 aprile 2019, n. 17616).

In altre ipotesi, la misura in questione potrebbe «sortire un apprezzabile chilling effect in relazione all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti come, ad esempio, il diritto di sciopero», come emergerebbe da prassi già stigmatizzate dalla giurisprudenza amministrativa (sono citate Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 6 novembre 2019, n. 7575 e n. 3108 del 2022; Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione prima, sentenza 15 gennaio 2020, n. 21).

Tutto ciò renderebbe ancora più evidente l'importanza di estendere al foglio di via l'applicazione dello stringente apparato di garanzie previsto dall'art. 13 Cost., assicurando in particolare l'intervento di un soggetto terzo - l'autorità giudiziaria - rispetto all'autorità di pubblica sicurezza.

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

2.1.- Quanto alle questioni sollevate in via principale, questa Corte avrebbe già escluso, con le sentenze n. 2 del 1956 e n. 45 del 1960, che il foglio di via costituisca misura limitativa della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost.: il suo destinatario, «una volta raggiunta la nuova sede», resterebbe infatti «libero di trasferirsi altrove, tranne che nel luogo dal quale è stato allontanato».

Tale impostazione sarebbe stata ribadita in numerose pronunce (sono citate le sentenze n. 127 del 2022, n. 210 del 1995 e n. 419 del 1994, nonché le ordinanze n. 384 del 1987, n. 161 del 1980 e n. 68 del 1964), nelle quali si sarebbe affermato che «il rimpatrio obbligatorio non è causa di "degradazione giuridica", che si ha ove il provvedimento provochi una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da potere essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell'*habeas corpus*»; ciò che renderebbe non necessario «l'intervento preventivo del giudice, restando a disposizione dell'allontanato sia il ricorso al giudice amministrativo ed anche in assenza di questo, la possibilità del giudice penale di disapplicare detto provvedimento ove risulti illegittimo».



2.2.- Nemmeno sarebbero fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata, non potendo ravvisarsi alcun profilo di disparità di trattamento rispetto all'istituto del "DASPO urbano". L'essenza dei due provvedimenti sarebbe infatti «radicalmente difforme, avendo l'uno (il foglio di *via*) natura di misura amministrativa di carattere special preventivo, e l'altro (il DASPO) natura di sanzione amministrativa per l'illecito previsto dall'art. 9 del decreto-legge 20 febbraio [2017], n. 14». I due provvedimenti sarebbero, d'altronde, fondati su differenti presupposti e sarebbero emessi da diverse autorità decidenti.

3.- L'Associazione italiana dei professori di diritto penale ha depositato un'opinione in qualità di *amicus curiae*, ammesso con decreto presidenziale del 18 settembre 2024, concludendo nel senso della illegittimità costituzionale dell'art. 2 cod. antimafia, «quanto meno nella parte in cui detta disposizione non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401/1989».

L'*amicus curiae* osserva, anzitutto, come le garanzie previste dall'art. 13 Cost. debbano essere assicurate anche ove si escluda la natura punitiva di una misura comunque incidente sulla libertà personale. Ripercorso brevemente il dibattito dottrinale sull'estensione della nozione di libertà personale, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'Associazione sostiene che il principio di riserva di giurisdizione sancito dall'art. 13 Cost. imporrebbe «di fare riferimento alla ricostruzione più estensiva della nozione di libertà personale che ha preso forma nella giurisprudenza della Corte costituzionale all'esito di un processo evolutivo che, dopo le [...] sentenze nn. 2/1956, 11/1956, è stato scandito, tra le tante, dalle sentenze nn. 177/1980, 419/1994, 24/2019 e 127/2022». Infatti, tale garanzia sarebbe «strettamente ricollegata, se non addirittura al principio di separazione dei poteri, all'idea di Stato di diritto in cui l'esigenza che le prerogative dell'autorità amministrativa abbiano una base legislativa generale, astratta e determinata non può che essere presidiata dal controllo giurisdizionale». Rispetto a tale istanza fondamentale, si dovrebbe «recepire l'evoluzione in senso ampliativo della nozione di libertà personale, la quale corrisponde alla progressiva affermazione del personalismo, che non limita più il valore della persona agli aspetti prevalentemente fisici e materiali, ma si espande ad esigenze umane sempre più psicologiche, morali o addirittura spirituali della personalità».

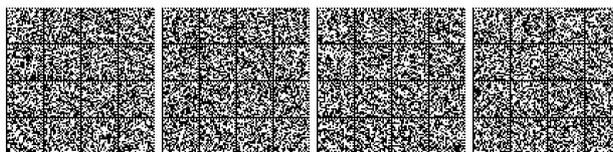
In definitiva, tra le varie accezioni della libertà personale, le questioni all'esame dovrebbero essere valutate «facendo riferimento a quella comprensiva non soltanto delle restrizioni suscettibili di essere eseguite coattivamente e di comportare coercizioni fisiche ma anche, nei termini della Corte costituzionale, di quelle che determinino la compromissione della libertà morale degli individui, imponendo "una sorta di degradazione giuridica", concetto che può essere meglio precisato facendo riferimento al giudizio sulla personalità morale del singolo ed all'incidenza sulla sua pari dignità sociale».

L'*amicus curiae* invita quindi questa Corte a un «riposizionamento della linea di confine che era stata tracciata nel 1956 tra le misure di prevenzione giurisdizionali e quelle amministrative, riportando tra le prime il foglio di via obbligatorio». Ciò anche alla luce della circostanza che «l'incidenza quantitativa della misura sulla libertà fisica del destinatario - seppur declinata in termini di divieto, anziché di obbligo di dimora - è [...] tale da gravare significativamente sull'effettivo esercizio di fondamentali diritti economici e sociali, oltretutto sulle sue relazioni personali e familiari». Sul piano qualitativo, d'altronde, il provvedimento presupporrebbe «una valutazione sulla "socialità del singolo" e sulla pericolosità del medesimo per la comunità che ha una portata stigmatizzante capace di incidere negativamente sulla pari dignità dell'individuo, comprimendone le possibilità di realizzazione personale e compromettendone il libero sviluppo della personalità».

Coglierebbe poi nel segno il giudice *a quo* nell'evidenziare il parallelismo tra il foglio di via e la misura cautelare del divieto di dimora, che - per quanto classificata dal codice di rito come misura meramente "coercitiva" e non "detentiva" - non potrebbe per ciò solo essere disposta dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria, risultando invece nell'esclusiva disponibilità del giudice. Analoga conclusione si imporrebbe dunque per il foglio di via, misura che comporterebbe i medesimi vincoli e la medesima «degradazione giuridica».

L'accoglimento delle questioni prospettate non troverebbe ostacolo né nella sentenza 127 del 2022 di questa Corte, che ha escluso la riconducibilità all'art. 13 Cost. della cosiddetta quarantena obbligatoria, proprio in quanto considerata misura che non comporta alcuna degradazione giuridica; né nella successiva sentenza n. 47 del 2024, in cui i limiti di legittimità costituzionale del "DASPO urbano" - misura, peraltro, meno gravosa del foglio di via obbligatorio, che «può avere una durata fino a quattro volte superiore e riguardare aree ben più ampie (interi comuni e non soltanto c.d. "zone rosse")» - sono stati vagliati al solo metro dell'art. 16 Cost., non venendo in quella sede in considerazione una questione di compatibilità della misura con l'art. 13 Cost.

L'essenzialità di un controllo preventivo del giudice sulla misura - le cui ragioni sarebbero state illuminate, in particolare, dalla sentenza n. 419 del 1994 di questa Corte, e sarebbero state implicitamente richiamate dalla sentenza



n. 2 del 2023 - emergerebbe anche dalla considerazione che «la possibilità di impugnazione di fronte al giudice amministrativo appare più teorica che reale, mentre un vaglio giurisdizionale obbligatorio ed immediato imporrebbe, anche in caso di disinteresse ed inerzia del destinatario della misura, la nomina di un avvocato d'ufficio chiamato ad esercitare il fondamentale diritto di difesa (con le spese di patrocinio poste a carico dello Stato laddove ne ricorrano i presupposti)».

Le questioni prospettate, in definitiva, solleciterebbero questa Corte a «dare continuità alla ricostruzione evolutiva della nozione di libertà personale che è maturata negli ultimi decenni ed a trarne le dovute conseguenze rispetto al foglio di via obbligatorio». Per contro, «[l]'estromissione del foglio di via dalla tutela prevista dall'art. 13 Cost. [...] conferirebbe una "patente di legittimità" a poteri dell'autorità di pubblica sicurezza nella prevenzione di reati che, in prospettiva, potrebbe determinare proprio un allentamento del controllo giurisdizionale nelle discipline del "daspo" e perfino delle misure cautelari personali coercitive». Ciò potrebbe determinare un aumento dei «rischi di un uso distorto del foglio di via per far fronte a problematiche diverse dalla prevenzione dei reati (come nei casi citati dall'ordinanza di rimessione riguardanti persone che esercitavano la prostituzione o attività sindacali), fenomeno che peraltro vanta significativi antecedenti storici, con un conseguente chilling effect rispetto all'esercizio di diritti fondamentali che la mera possibilità di ricorso al giudice amministrativo non potrebbe efficacemente scongiurare».

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GIP del Tribunale di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 cod. antimafia.

In via principale, il rimettente auspica che la disposizione venga dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, per contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost., in ragione dell'attribuzione all'autorità di pubblica sicurezza - e in particolare al questore -, anziché all'autorità giudiziaria, della competenza a disporre la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio.

In via subordinata, la medesima disposizione è censurata, in riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che al foglio di via obbligatorio emesso dal questore si applichi, in quanto compatibile, il procedimento di convalida giurisdizionale disciplinato, per il caso del "DASPO sportivo", dall'art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989.

In via ulteriormente subordinata, la disposizione è censurata, ancora con riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal questore per la durata minima di un anno si applichi, in quanto compatibile, il medesimo procedimento di convalida.

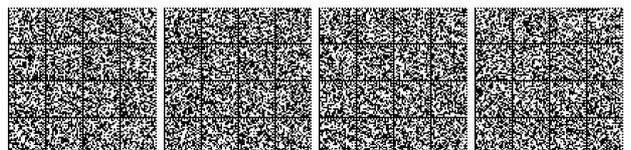
2.- Circa l'ammissibilità della questione, va soltanto evidenziato che nel giudizio *a quo* si controverte della responsabilità penale dell'imputato per il reato di cui all'art. 76, comma 3, cod. antimafia, per avere il medesimo violato la prescrizione, impostagli dal questore mediante foglio di via obbligatorio, di non fare ritorno nel territorio del Comune di Taranto.

Nell'ambito del doveroso controllo incidentale sulla legittimità di tale misura di prevenzione, disciplinata dall'art. 2 cod. antimafia, il GIP precedente si interroga sulla compatibilità con la Costituzione dell'attribuzione al questore, anziché all'autorità giudiziaria, del potere di disporre la misura, e - in via subordinata - dell'assenza di una successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Laddove questa Corte dovesse condividere i dubbi del rimettente, questi dovrebbe ritenere la misura illegittimamente disposta nel caso concreto e, per l'effetto, assolvere l'imputato: il che assicura la rilevanza delle questioni prospettate.

3.- Ancora in via preliminare, occorre rilevare che, successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, tanto la disposizione censurata (l'art. 2 cod. antimafia), quanto la disposizione incriminatrice immediatamente applicabile nel giudizio *a quo* (l'art. 76, comma 3, cod. antimafia), sono state modificate ad opera dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159.

Né l'una né l'altra modifica legislativa sono, peraltro, applicabili nel giudizio *a quo*.

Il provvedimento questorile di cui si controverte nel giudizio *a quo* è stato, infatti, adottato sulla base della disciplina prevista dall'art. 2 cod. antimafia nella versione previgente; sicché è sulla base di quella disciplina che il rimettente deve compiere la verifica incidentale di legittimità, ed è su quella disciplina che continuano ad appuntarsi i dubbi di legittimità costituzionale sottoposti all'attenzione di questa Corte.



D'altra parte, la nuova formulazione dell'art. 76, comma 3, cod. antimafia - che ha trasformato il reato da contravvenzione a delitto, aggravandone significativamente il trattamento sanzionatorio - è *ictu oculi* più sfavorevole per l'imputato, ed è pertanto a lui inapplicabile, giusta il disposto dell'art. 2, quarto comma, cod. pen.

Lo *ius superveniens* è, dunque, ininfluenza nel giudizio *a quo*. Non occorre, pertanto, restituire gli atti al rimettente per una nuova valutazione sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, che continuano ad avere a oggetto la disciplina vigente al momento dell'ordinanza di rimessione.

4.- Possono a questo punto essere esaminate, nel merito, le questioni sollevate in via principale, miranti all'integrale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina sul foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2 cod. antimafia.

La prima di tali questioni si interroga sulla compatibilità della disposizione censurata con l'art. 13 Cost.

Il rimettente e l'*amicus curiae* sollecitano questa Corte a superare la propria giurisprudenza con la quale, a partire dalla sentenza n. 2 del 1956, si è sempre escluso che la misura all'esame - rimasta nei suoi tratti essenziali inalterata in tutti i quasi settant'anni da allora trascorsi - sia riconducibile all'art. 13 Cost. (nello stesso senso, sentenze n. 210 del 1995, n. 419 del 1994, n. 68 del 1964, n. 45 del 1960, nonché ordinanza n. 384 del 1987).

Questa Corte ritiene, tuttavia, di non doversi discostare da questa giurisprudenza, per le ragioni di seguito esposte.

4.1.- Le questioni all'esame ripropongono il problema dell'individuazione della linea di confine tra libertà personale, tutelata dall'art. 13 Cost., e libertà di circolazione, tutelata dall'art. 16 Cost., già oggetto di estesa analisi nella sentenza 127 del 2022 (punti 4, 5 e 5.1. del Considerato in diritto).

Entrambe le disposizioni costituzionali tutelano il diritto della persona di muoversi liberamente nello spazio, ed entrambe stabiliscono una riserva di legge a tutela di tale libertà. Allorché però sia in gioco la libertà personale (e non la mera libertà di circolazione), l'art. 13 stabilisce - altresì - una riserva di giurisdizione: ogni misura che incide su tale libertà deve essere disposta dall'autorità giudiziaria, ovvero - nei casi di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge - dall'autorità di pubblica sicurezza, salva la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro le successive novantasei ore.

La giurisprudenza di questa Corte è solita individuare le misure che incidono sulla libertà personale, chiamando così in causa le più esigenti garanzie di cui all'art. 13 Cost., sulla base di due criteri alternativi:

(a) l'idoneità della misura a produrre una "coazione sul corpo" della persona (*infra*, 4.1.1.); ovvero

(b) la presenza di obblighi che, pur non comportando alcuna coazione sul corpo, (i) determinino una "degradazione giuridica" del destinatario, e (ii) siano di tale intensità da poter essere equiparati a un vero e proprio assoggettamento della persona all'altrui potere (*infra*, 4.1.2.).

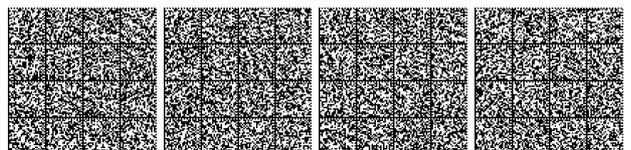
4.1.1.- È, anzitutto, pacifico che incida sulla libertà personale ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo che ne consegue abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile.

Una tale nozione, dunque, copre anzitutto le misure che determinino la coazione della persona a rimanere in un determinato luogo, come il suo arresto o fermo, o a fortiori la sua detenzione in un istituto penitenziario o in un centro di permanenza temporanea per stranieri, oggi centro di permanenza per i rimpatri (su quest'ultima ipotesi, sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001).

Inoltre, la nozione in parola si estende alle misure che, pur senza realizzare alcuna interclusione della persona in uno spazio determinato, comunque implicino - esattamente come le ispezioni e perquisizioni personali, espressamente considerate quali misure restrittive della libertà personale dall'art. 13, secondo comma, Cost. - la costrizione a subire interventi di una qualche rilevanza sul proprio corpo.

Conseguentemente, sono state considerate restrittive della libertà personale, ad esempio: la traduzione forzata dell'interessato nel luogo di residenza (così, proprio in materia di foglio di via obbligatorio, già la sentenza n. 2 del 1956) ovvero davanti all'autorità di polizia (sentenza n. 72 del 1963); l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero illegalmente presente sul territorio nazionale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001; ordinanza n. 109 del 2006); l'esecuzione di prelievi ematici coattivi (sentenza n. 238 del 1996); nonché ogni trattamento medico suscettibile di essere eseguito con la forza nei confronti del paziente, e pertanto qualificabile non solo come "obbligatorio" ai sensi dell'art. 32, secondo comma, Cost., ma anche come "coattivo" (sentenza n. 22 del 2022, punto 5.3.1. del Considerato in diritto; nonché, più di recente, sentenza n. 135 del 2024, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Rispetto a tali misure questa Corte ritiene indubbia l'applicabilità di tutte le garanzie dell'art. 13 Cost., proprio in conseguenza della situazione di evidente assoggettamento fisico della persona ad un potere pubblico, in grado di vincere con la forza ogni sua contraria volontà.



Si è ritenuto che restino esclusi da tali garanzie soltanto gli interventi coattivi di carattere meramente momentaneo e non invasivi della sfera corporea e dell'intimità della persona, come la sua immobilizzazione per i pochi istanti necessari ad eseguire rilievi descrittivi, fotografici e antropometrici di parti del corpo normalmente esposte alla vista, nonché rilievi dattiloscopici (sentenza n. 30 del 1962).

4.1.2.- È, però, altrettanto pacifico che la tutela assicurata dall'art. 13 Cost. non si esaurisce nelle misure che comportino l'uso di coazione fisica sul corpo, ma si estende a quelle che impongano obblighi (rinforzati da sanzioni in caso di violazione) comunque incidenti sulla libertà di movimento della persona nello spazio, dai quali (i) discenda un effetto di «degradazione giuridica» dell'interessato (*infra*, punto 4.1.2.1.), e (ii) sempre che gli obblighi in questione risultino di tale intensità da poter essere equiparati a quell'"assoggettamento della persona all'altrui potere", in cui si concreta la violazione della garanzia dell'habeas corpus (*infra*, punto 4.1.2.2.).

4.1.2.1.- Da un lato, per rientrare nella sfera di tutela dell'art. 13 Cost. la misura, se non coattiva, deve determinare una «degradazione giuridica» (così, con riferimento all'ammonizione di polizia, antesignana dell'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, già la sentenza n. 11 del 1956); e cioè una «menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona» (sentenza n. 68 del 1964, e più recentemente sentenze n. 210 del 1995 e n. 419 del 1994).

Tale effetto è, a sua volta, connesso alle ragioni che giustificano l'adozione della misura, la quale si basa normalmente su un giudizio di pericolosità dell'interessato per l'ordine e la sicurezza pubblici, e dunque sulla prospettiva che egli possa commettere in futuro reati (valutazione, quest'ultima, che in genere si fonda su evidenze relative alla effettiva commissione, da parte sua, di condotte criminose nel passato). Giudizio, questo, al quale è necessariamente associata, come già la dottrina coeva alle prime pronunce di questa Corte aveva sottolineato, una valutazione discrezionale negativa delle qualità morali e della socialità dell'individuo.

In altre parole ancora, come si è osservato nella sentenza n. 127 del 2022, le misure in questione - pur non comportando alcuna coercizione fisica - convogliano uno «stigma morale» a carico dell'interessato, e una «mortificazione della [sua] pari dignità sociale» (punto 6 del Considerato in diritto), separandolo dal resto della collettività e assoggettandolo a un trattamento deteriore proprio in ragione della sua ritenuta pericolosità (punto 5 del Considerato in diritto). Tali caratteristiche evidentemente non connotano, ad esempio, la misura della quarantena in caso di contagio dal virus COVID-19, oggetto della stessa sentenza n. 127 del 2022: misura che «non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui» (punto 6 del Considerato in diritto).

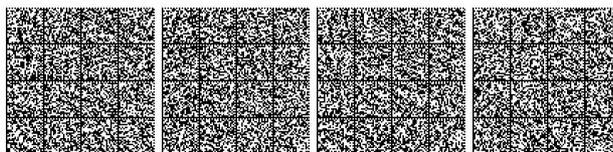
4.1.2.2.- Dall'altro lato, la degradazione giuridica determinata dalla misura non è di per sé sufficiente - come invece sembra ritenere il giudice *a quo* - a far scattare le garanzie dell'art. 13 Cost. È, altresì, necessario a tal fine che il trattamento deteriore dell'individuo rispetto al resto della collettività incida sulla sua libertà di movimento in maniera significativa dal punto di vista "quantitativo", in relazione alla particolare gravosità delle limitazioni imposte attraverso la misura. Esse devono, infatti, essere di tale intensità da risultare sostanzialmente equivalenti, dal punto di vista delle garanzie costituzionali, alle restrizioni attuate mediante l'uso di coazione fisica (così già la sentenza n. 68 del 1964).

4.2.- Proprio il criterio di natura "quantitativa" appena evidenziato consente di cogliere la *ratio* rispettiva delle due decisioni, adottate da questa Corte nel suo primo anno di attività, con le quali si ritenne, da un lato, che la disciplina del rimpatrio obbligatorio (corrispondente nella sostanza all'attuale foglio di *via*) non ponesse in causa le garanzie di cui all'art. 13 Cost., salvo che per la parte in cui consentiva la realizzazione coattiva del rimpatrio (sentenza n. 2 del 1956); e, dall'altro, si dichiarò l'illegittimità costituzionale, per contrasto con lo stesso art. 13 Cost., della misura questorile dell'ammonizione, corrispondente nella sostanza all'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (sentenza n. 11 del 1956).

Come questa Corte chiarì nelle successive sentenze n. 45 del 1960 e n. 68 del 1964, la differenza tra le due misure risiedeva essenzialmente nella maggiore gravosità degli obblighi inerenti all'ammonizione rispetto a quelli scaturenti dal rimpatrio obbligatorio (che pure la Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 68 del 1964, come idonei anch'essi a ripercuotersi «sulla stimabilità delle persone»).

Osservò in particolare la sentenza n. 68 del 1964 che l'ordine di rimpatrio - depurato dalla traduzione coattiva ad opera della sentenza n. 2 del 1956 - «non è suscettibile di coercitiva esecuzione»; aggiungendo che, una volta che il soggetto abbia raggiunto la nuova sede, egli «è libero di restarvi o di trasferirsi altrove, purché non torni alla sede dalla quale è stato allontanato. Non sussistono altri adempimenti, né altri vincoli o limitazioni alla libertà del soggetto». Pertanto, vi è qui una mera limitazione della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 16 Cost.

Al contrario, la sentenza n. 45 del 1960 rilevò come l'ammonizione fosse caratterizzata da «tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora non era che uno fra gli altri che la speciale commissione poteva prescrivere». La degradazione giuridica qui ravvisata, dunque, era



qualificata dalla peculiare intensità e invasività delle prescrizioni inerenti alla misura rispetto alle ordinarie abitudini di vita: ciò che spiegava perché la sentenza n. 11 del 1956 avesse ricondotto questa misura alla sfera di tutela dell'art. 13 Cost., anziché a quella dell'art. 16 Cost.

4.3.- Il medesimo criterio “quantitativo” è stato più recentemente posto alla base delle numerose pronunce di questa Corte in materia di DASPO previsto dall'art. 6 della legge n. 401 del 1989 (il cosiddetto “DASPO sportivo”).

Posto che tale misura ha, in ogni caso, come presupposto una valutazione negativa sulla personalità dell'interessato, la giurisprudenza costituzionale ha differenziato l'ipotesi in cui la misura si esaurisca nell'interdizione all'accesso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, da quella in cui a tale interdizione venga aggiunto, ai sensi del comma 2 del citato art. 6, l'obbligo di comparire personalmente una o più volte in un ufficio o comando di polizia, agli orari indicati, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni sportive interdette (cosiddetto obbligo di firma).

Mentre il DASPO senza obbligo di firma, in ragione della sua «minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto», è stato ritenuto risolversi in una mera limitazione della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 16 Cost. (sentenza n. 193 del 1996), il DASPO con obbligo di firma, imponendo la frequente presenza del destinatario negli uffici di polizia, è stato ritenuto restrittivo della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost. (sentenza n. 143 del 1996 e, successivamente, sentenze n. 144 del 1997, n. 136 del 1998 e n. 512 del 2002).

Trasparente la diversa *ratio* decidendi sottesa alle pronunce appena citate: il divieto di accedere in taluni luoghi specificamente individuati lascia intatta la libertà della persona di recarsi, durante il tempo dello svolgimento delle manifestazioni interdette, in qualsiasi altro luogo e di fare ciò che più desidera. Di contro, l'obbligo di presentarsi alla polizia in occasione di ogni manifestazione sportiva interdetta annulla quella libertà, precludendo all'interessato ogni diversa attività, e risulta così equiparabile, quanto agli effetti, alle restrizioni di libertà realizzate attraverso l'uso della coercizione fisica.

In questa stessa linea si colloca, altresì, la recentissima sentenza n. 47 del 2024, che ha scrutinato la legittimità costituzionale delle misure del cosiddetto “DASPO urbano” di cui all'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, al metro del solo art. 16 Cost. evocato dal rimettente. La pronuncia non ha posto in discussione l'implicita valutazione dello stesso rimettente di non applicabilità delle più stringenti garanzie di cui all'art. 13 Cost. rispetto a tale misura, che comporta il mero divieto di accesso a specifiche aree indicate dalla disposizione censurata, non accompagnato da alcun obbligo di fare.

4.4.- Gli argomenti in questa sede addotti per indurre questa Corte a superare i propri precedenti in materia sono, in sintesi, i seguenti.

Tanto il rimettente, quanto l'*amicus curiae* sottolineano anzitutto l'effetto di «degradazione giuridica» che deriva dall'applicazione di questa misura, che presupporrebbe un giudizio negativo sulla personalità morale del destinatario, incidendo sulla sua pari dignità civile rispetto al resto della collettività.

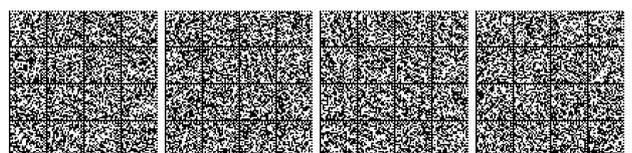
Dal punto di vista “quantitativo”, poi, l'*amicus curiae* osserva che l'incisione della libertà fisica del destinatario attuata dalla misura in questione, «seppur declinata in termini di divieto, anziché di obbligo di dimora», sarebbe comunque «tale da gravare significativamente sull'effettivo esercizio di fondamentali diritti economici e sociali, oltreché sulle sue relazioni personali e familiari». Sotto questo profilo, il foglio di via obbligatorio avrebbe effetti più gravosi rispetto al “DASPO urbano”, il divieto di accesso potendo riguardare aree ben più ampie, corrispondenti al territorio di interi comuni.

La dimensione “quantitativa” dell'incidenza del foglio di via sulla libertà della persona è, del resto, sottolineata anche dal rimettente con riferimento alla specifica vicenda al suo esame nel giudizio *a quo*, in cui all'interessato è stato vietato l'ingresso, per tutta la durata della misura, nell'intero capoluogo di provincia, nel quale egli esercitava - seppur abusivamente - l'attività lavorativa dalla quale traeva i propri mezzi di sussistenza.

A fronte di una simile interferenza con le libertà della persona, l'*amicus curiae* insiste sulla essenzialità di un controllo preventivo ex officio del giudice sull'applicazione della misura, ritenendo «più teorica che reale» la possibilità di un controllo successivo ed eventuale da parte del giudice amministrativo, rimesso all'iniziativa dell'interessato.

E ciò anche in relazione ai rischi, che starebbero emergendo nella prassi, di un uso distorto del foglio di via, per contrastare condotte che costituiscono in realtà esercizio di diritti costituzionali (dal diritto di riunione a quello di sciopero), o comunque condotte contigue all'esercizio di tali diritti, con conseguente effetto di intimidazione (“chilling effect”) in chi intenda esercitare gli stessi.

Più in generale, infine, tanto il rimettente quanto l'*amicus curiae* - richiamando un passo della più volte citata sentenza n. 127 del 2022 - sottolineano il pericolo di «potenziale arbitrarietà» nell'uso di queste misure: pericolo per fronteggiare il quale occorrerebbe, per l'appunto, assicurare il controllo preventivo del giudice, «quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità» (punto 5 del Considerato in diritto).



4.5.- Prima di esaminare questi argomenti, conviene osservare, in limine, che il tendenziale rispetto dei propri precedenti - unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni - è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della corte.

Ciò vale anche, e forse in speciale misura, per il giudice costituzionale: le cui decisioni hanno una naturale vocazione a orientare la prassi operativa delle istituzioni della Repubblica, creando ragionevoli affidamenti su ciò che a ciascuna di esse è consentito in forza delle previsioni costituzionali. In particolare, il potere legislativo deve essere posto in condizioni di ragionevolmente prevedere se le proprie scelte saranno ritenute conformi alla Costituzione, ovvero siano verosimilmente destinate a essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Naturalmente, a questa Corte non è preclusa la possibilità di rimeditare i propri orientamenti, e se del caso di modificarli (per taluni esempi recenti, sentenze n. 163 del 2024, punti 2.3. e seguenti del Considerato in diritto; n. 88 del 2023, punto 6.4.1.5. del Considerato in diritto; n. 32 del 2020, punti 4.2. e 4.3. del Considerato in diritto).

Tuttavia, ogni revirement scuote gli affidamenti che la precedente giurisprudenza ha creato. Soprattutto a fronte di una giurisprudenza costante e risalente nel tempo, alla quale il legislatore si è nel frattempo conformato, occorrono perciò - per giustificare un suo mutamento - ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o - comunque - il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa (per considerazioni analoghe, Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, n. 2, paragrafo 104, e ulteriori precedenti ivi citati; Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 6 novembre 2014, n. 23675, punto 1 del Ritenuto in diritto).

4.6.- Alla luce di tale premessa metodologica, occorre anzitutto riconoscere che gli argomenti addotti dal rimettente e dall'amicus curiae hanno un sicuro spessore.

Può convenirsi, infatti, che gli effetti del foglio di via obbligatorio possono, nel caso concreto, risultare assai gravosi per il destinatario. In ogni caso, essi appaiono in via generale più gravosi di quelli discendenti da un "DASPO urbano", che si limita a vietare l'accesso a specifici luoghi individuati nel relativo provvedimento. E ciò soprattutto quando, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, a risultare precluso al destinatario è l'accesso all'intero territorio del comune capoluogo della provincia in cui egli risiede o dimora.

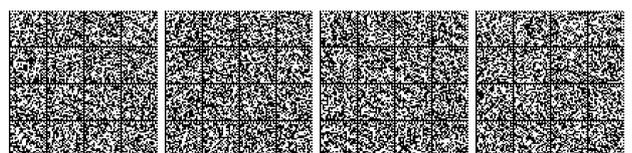
È, altresì, vero che un divieto in ipotesi così esteso è suscettibile di coinvolgere diritti fondamentali ulteriori rispetto alla libertà di movimento nello spazio, come il diritto al lavoro, all'educazione, alle relazioni affettive e familiari, oltre che lo stesso diritto alla salute.

Questa Corte non può non rilevare, inoltre, che il sempre più ampio ricorso a misure di prevenzione che limitano incisivamente i diritti fondamentali delle persone, per finalità di controllo dell'ordine pubblico, rischia di determinare, al tempo stesso, un esteso effetto di criminalizzazione indiretta di quelle stesse persone, attraverso la previsione come reato della violazione delle prescrizioni loro imposte mediante la misura di prevenzione - violazione, peraltro, di assai più agevole accertamento giudiziale di quanto non sarebbe stato l'accertamento delle condotte criminose che costituiscono per lo più il presupposto della misura.

4.7.- Cionondimeno, questa Corte non è persuasa che tali considerazioni siano di tale cogenza da indurla a modificare la propria giurisprudenza in materia di foglio di via: giurisprudenza che ha costantemente ricondotto tale misura all'area di tutela dell'art. 16 Cost. e alla quale si sono ispirati tutti gli interventi del legislatore concernenti le misure di prevenzione.

4.7.1.- Come si è poc'anzi ricordato, nell'ambito delle misure che comportino un effetto di «degradazione giuridica», la giurisprudenza di questa Corte ha sempre individuato la linea discretiva tra quelle che incidono sulla libertà personale anziché sulla libertà di circolazione in relazione alla diversa intensità dell'incisione della libertà di movimento nello spazio discendente dalla misura. E tale intensità è stata in concreto "pesata" sulla base della diversa natura degli obblighi che discendono dalla misura di volta in volta esaminata.

Per quanto gravoso esso possa risultare in concreto, l'obbligo stabilito con il foglio di via consiste essenzialmente nel divieto di recarsi in un luogo determinato. Una volta infatti che l'interessato abbia eseguito l'ordine iniziale di lasciare il territorio del comune dal quale è allontanato, l'obbligo che gli è imposto per tutta la durata della misura, e che è presidiato da sanzioni penali nel caso di violazione, si risolve nel mero divieto di ritornare in quello specifico comune: il che lascia libero in ogni momento il soggetto di recarsi in qualunque altro luogo desideri.



Ed è precisamente sulla base di tale considerazione che questa Corte ha ritenuto distinguibile questa misura da quella - considerata restrittiva della libertà personale - della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, che comporta invece i numerosi obblighi elencati, oggi, nell'art. 8 cod. antimafia, tra cui quello di rincasare entro una determinata ora e di non uscire di casa prima di una certa ora. Obbligo, questo ultimo, che costringe il soggetto - sotto minaccia di severe sanzioni penali in caso di inosservanza - a restare nella propria abitazione durante le ore notturne, vietandogli così di recarsi in qualsiasi altro luogo.

Questo criterio discrezionale, individuato dalla giurisprudenza costituzionale ha, sin dalla fine degli anni cinquanta, orientato tutte le scelte successive del legislatore in materia di misure di prevenzione; e ha altresì ispirato, nel 2011, il loro riordinamento organico nel codice antimafia, nel quale è stata mantenuta la tradizionale distinzione tra misure "minori" (foglio di via obbligatorio e avviso orale), disposte dall'autorità di pubblica sicurezza senza convalida giudiziale, e la più gravosa misura della sorveglianza speciale con o senza divieto od obbligo di soggiorno, la cui applicazione è riservata all'autorità giudiziaria.

A tale criterio si è, altresì, ispirato il legislatore in materia di DASPO.

L'art. 6 della legge n. 401 del 1989, che ha disciplinato il "DASPO sportivo" - il progenitore di tutte le attuali misure di prevenzione "atipiche" -, ha previsto un procedimento di convalida giudiziale modellato sull'art. 13 Cost. soltanto nell'ipotesi, contemplata dal comma 2 del medesimo articolo, in cui all'interessato venga imposto, oltre che il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, anche l'obbligo positivo di comparire presso un ufficio di polizia negli orari in cui si svolgono tali manifestazioni. In tutte le altre ipotesi di "DASPO sportivo", nelle quali non si prevede alcun obbligo di recarsi in un luogo determinato, ma soltanto il divieto di accedere in determinati luoghi, nessuna convalida è oggi prevista.

Analogamente, la disciplina del DASPO cosiddetto "antispaccio" e "antirissa" - contenuta rispettivamente negli artt. 13 e 13-bis del d.l. n. 14 del 2017 - prevede la convalida giudiziale soltanto nelle ipotesi in cui la misura sia caratterizzata dall'imposizione di obblighi ulteriori rispetto al divieto di accedere in determinati luoghi, che parimenti possono essere disposti dal solo questore.

4.7.2.- La linea discrezionale così individuata dalla giurisprudenza di questa Corte, e alla quale il legislatore si orienta ormai da molti decenni nel disegnare la disciplina delle misure di prevenzione, riposa evidentemente sull'assunto che il divieto di recarsi in un certo luogo sia, di regola, meno gravoso per l'interessato rispetto all'obbligo di recarsi, o di rimanere, in un luogo determinato.

Tale assunto offre a tutt'oggi una guida relativamente sicura nel distinguere tra i diversi livelli di intensità delle misure che comunque incidono sulla libertà della persona di muoversi nello spazio: il che assicura prevedibilità e coerenza alle decisioni di questa Corte, a beneficio anzitutto del legislatore, che a tali decisioni si ispiri. Prevedibilità e coerenza che, invece, risulterebbero necessariamente indebolite da un approccio alternativo che conducesse a "pesare" caso per caso l'intensità delle restrizioni della libertà di movimento, indipendentemente dalla loro natura, discendenti da ciascuna singola misura.

Naturalmente, questa giurisprudenza ben potrà essere riconsiderata nell'ipotesi in cui il legislatore dovesse, in futuro, dilatare eccessivamente i divieti inerenti alle misure in esame, in termini sia di estensione degli spazi dai quali il soggetto venga interdetto, sia di durata della stessa interdizione, rendendo così non più sostenibile l'assunto, sul quale tale giurisprudenza implicitamente si fonda, della generale minore incidenza del divieto di recarsi in un luogo determinato rispetto all'obbligo di recarsi periodicamente presso un ufficio di polizia, o di rimanere nella propria abitazione durante le ore notturne.

4.7.3.- D'altra parte, nemmeno potrebbe ritenersi che gli approdi cui questa Corte è pervenuta si pongano in frizione con gli obblighi internazionali di rispetto dei diritti umani ai quali l'Italia è vincolata.

Per ciò che concerne, in particolare, il quadro giuridico convenzionale, né l'art. 5 CEDU in materia di libertà personale, né l'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU in materia di libertà di circolazione esigono che il provvedimento restrittivo della libertà della persona sia adottato da un'autorità giudiziaria, ovvero che esso sia convalidato da un giudice in esito a un procedimento da attivare in ogni singolo caso ex officio, come richiesto invece dall'art. 13 Cost. Quest'ultima norma, sotto il profilo ora all'esame, offre dunque una tutela più elevata del diritto fondamentale in gioco rispetto a quella assicurata dalla Convenzione e dai suoi protocolli, che richiedono semplicemente la possibilità di un ricorso effettivo al giudice successivo all'adozione del provvedimento, e attivabile a istanza di parte.

4.7.4.- Infine, ma non da ultimo, questa Corte non è persuasa che il mutamento giurisprudenziale oggi sollecitato sia indispensabile, come ritengono invece tanto il rimettente quanto l'amicus curiae, al duplice scopo di garantire una tutela effettiva ai diritti fondamentali del destinatario contro i rischi di uso arbitrario della misura in esame, e assieme di evitare - attraverso l'imposizione di misure correlate a condotte illecite ma contigue all'esercizio di diritti fondamentali - un indebito chilling effect rispetto a condotte pienamente coperte da tali diritti.



Le pronunce del giudice amministrativo e della stessa giurisprudenza di legittimità citate dall'ordinanza di rimessione mostrano, invero, che tali rischi non sono meramente congetturali.

Tuttavia, anche in assenza di una verifica preventiva caso per caso da parte del giudice, l'ordinamento italiano dispone di strumenti idonei a garantire un controllo giurisdizionale effettivo della legittimità del provvedimento, e a schermare in tal modo il pericolo di una sua utilizzazione, ad esempio, quale strumento di repressione del dissenso politico e delle legittime forme di protesta protette dalla Costituzione.

E ciò attraverso un duplice ordine di rimedi.

Il primo è costituito dal ricorso al giudice amministrativo, che è certamente idoneo ad assicurare - grazie ai provvedimenti cautelari di cui agli artt. 55, 56 e 61 del codice del processo amministrativo - una tutela immediata ed effettiva contro eventuali provvedimenti lesivi dei diritti fondamentali dell'interessato, con possibilità di patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti.

L'assenza della specifica garanzia, prevista per le misure restrittive della libertà personale, di un controllo preventivo ed ex officio del giudice su ciascuna misura è qui almeno in parte compensata dalle maggiori possibilità pratiche, per l'interessato, di esercitare il proprio diritto di difesa in un procedimento svincolato dalle rigide scansioni temporali imposte dall'art. 13 Cost.; scansioni che, per altro verso, rendono problematico - nell'esperienza concreta dei procedimenti di convalida di DASPO previsti dalla legislazione vigente, strutturati oggi come meramente "cartolari" e senza contraddittorio necessario - far pervenire al giudice deduzioni difensive scritte in tempo utile per la decisione.

In secondo luogo, nell'ambito del procedimento penale per la violazione degli obblighi imposti con la misura, il giudice penale è sempre tenuto a una verifica incidentale della legittimità del provvedimento.

Infine, non è superfluo rammentare che lo scrutinio sulla legittimità del provvedimento - sia essa compiuta dal giudice amministrativo ovvero, in via incidentale, dal giudice penale - comprende necessariamente anche una valutazione di proporzionalità tra le legittime finalità di tutela perseguite dall'autorità di polizia e la concreta incidenza della misura sulla libertà di circolazione dell'interessato, nonché sull'intera gamma dei diritti fondamentali comunque incisi dal provvedimento (compresi i diritti al lavoro, alla salute, alla vita privata e familiare).

E ciò in quanto la proporzionalità è «requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo» (sentenza n. 24 del 2019, punto 9.7.3. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto), operando sia come requisito di legittimità costituzionale di ogni legge che preveda limitazioni dei diritti fondamentali della persona, sia come requisito di legittimità di ogni misura amministrativa o giudiziaria che, in attuazione della legge, restringa i diritti di una persona nel singolo caso concreto.

4.8.- Da tutto ciò discende la non fondatezza della questione.

5.- La seconda questione sollevata in via principale assume l'irragionevole disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., tra la disciplina del foglio di via obbligatorio, affidata alla competenza del questore, e quella di varie altre misure che avrebbero, secondo il rimettente, analogo impatto sulla libertà dell'interessato, ma che l'ordinamento riserva alla competenza dell'autorità giudiziaria.

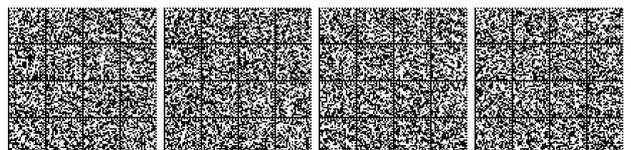
In particolare, l'ordinanza di remissione individua come *tertia comparationis*: (i) la misura di sicurezza del divieto di soggiorno di cui all'art. 233 cod. pen., (ii) la misura cautelare del divieto di dimora di cui all'art. 283 cod. proc. pen., e (iii) la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di cui all'art. 6 cod. antimafia.

Nemmeno questa seconda questione è fondata.

Le prime due misure hanno, in effetti, contenuto obbligatorio analogo a quello del foglio di via; ma la loro natura giuridica è del tutto diversa, trattandosi per l'appunto in un caso di una misura di sicurezza applicata in esito a un giudizio penale, e nell'altro caso di una misura cautelare disposta nell'ambito di un procedimento penale. E proprio la diversa natura giuridica determina l'autorità competente a disporle, che è necessariamente il giudice penale: più precisamente, il giudice di cognizione, chiamato ad applicare la misura di sicurezza in esito al processo penale, sulla base dell'accertamento di un fatto previsto dalla legge come reato; ovvero il giudice per le indagini preliminari, e poi il giudice procedente durante il processo, i quali sono competenti a disporre misure cautelari coercitive (tra cui il divieto di dimora), in presenza di gravi indizi di colpevolezza e di esigenze cautelari ritenute fronteggiabili con quella specifica misura.

La diversa natura (e funzione) delle misure in parola rispetto al foglio di via le rende, dunque, inadeguate a costituire *tertia comparationis* ai sensi dell'art. 3 Cost.

Quanto, infine, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, essa ha sì natura omogenea rispetto al foglio di via, ma differisce da quest'ultimo proprio per la sua maggiore incidenza sulla libertà di movimento dell'interessato, secondo i principi enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte già esaminati. E proprio tale differenza costituisce ragione giustificativa del diverso trattamento ad esso riservato, quanto all'autorità competente a disporlo.



6.- Le due residue questioni, formulate - in rapporto di subordinazione scalare - in riferimento al solo art. 3 Cost., lamentano l'irragionevole disparità di trattamento riservato al foglio di via obbligatorio rispetto a quello applicabile al cosiddetto "DASPO urbano", nelle ipotesi previste dall'art. 10, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, per le quali era previsto - in forza del successivo comma 4, nella versione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione - il medesimo procedimento di convalida giurisdizionale previsto dall'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989 per il "DASPO sportivo".

Secondo il rimettente, tale diverso trattamento sarebbe irragionevole, stante la maggiore gravosità del foglio di via rispetto al "DASPO urbano".

Tuttavia, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 123 del 2023 ha modificato l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 14 del 2017, sopprimendo il procedimento di convalida giurisdizionale per ogni tipologia di "DASPO urbano".

Conseguentemente, e a prescindere da ogni ulteriore valutazione circa l'effettiva similitudine tra le due misure, la disciplina del "DASPO urbano" non può più costituire utile *tertium comparationis* rispetto a questioni finalizzate a introdurre, anche per il foglio di via obbligatorio, un procedimento di convalida giurisdizionale.

Dal che la non fondatezza anche delle questioni sollevate in via subordinata.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto 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*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

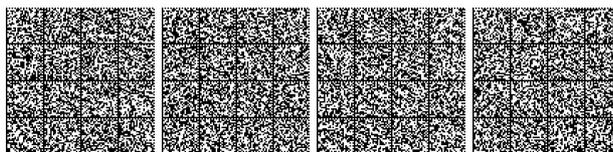
T\_240203

N. 204

*Sentenza 14 novembre - 17 dicembre 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria - Assegnazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Differenti discipline del trattamento economico dei giudici tributari attualmente in servizio, determinata con d.m., rispetto ai magistrati tributari di nuova nomina - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di equo processo - Inammissibilità delle questioni.**



**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Composizione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Irrogazione di misure sanzionatorie, asseritamente in assenza di contraddittorio - Denunciata irragionevolezza - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Attribuzioni del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria - Disciplina del concorso interno per l'accesso alle funzioni superiori - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, autonomia e indipendenza e imparzialità dei giudici - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Consiglio di presidenza della giustizia tributaria - Attribuzione del potere di assegnare d'ufficio, in applicazione non esclusiva, i giudici tributari appartenenti al ruolo unico - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di indipendenza e inamovibilità del giudice, e di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Disciplina dei componenti dell'ordine giudiziario tributario - Asserita differenziazione di status tra categorie - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Composizione delle corti di giustizia tributaria di secondo grado - Denunciata violazione del principio di autonomia, indipendenza e imparzialità dei giudici - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Procedure di interpello e di concorso, nonché per la nomina dei magistrati e giudici tributari - Assegnazione della competenza al MEF - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e inamovibilità del giudice, e di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Dipendenza dal MEF degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di equo processo - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Vigilanza del MEF sull'andamento dei servizi di segreteria - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di equo processo - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Determinazione discrezionale del MEF del compenso dei giudici tributari - Denunciata violazione dei principi di indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di giusto ed equo processo e del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia tributaria - Inammissibilità delle questioni.**

**Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Gestione dei concorsi per l'accesso alla magistratura tributaria, variazioni della dotazione organica dei giudici tributari e del personale amministrativo, assunzioni di personale, comandi e distacchi, mobilità, trasferimenti, premi di produttività; gestione delle attività degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e del consiglio di presidenza, nonché del sistema informativo della giustizia tributaria e del processo tributario telematico - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di buon andamento, indipendenza e imparzialità dei giudici e del principio convenzionale in tema di equo processo - Inammissibilità delle questioni.**

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, artt. 1-*bis*; 8, comma 1; 9, commi 2 e 2-*bis*; 7; 11, commi 1, 4-*ter* e 5; 12; 13; 13-*bis*; 15; 24, commi 1, lettere *d*) ed *e*), e 2-*bis*; 24-*bis*; 32; da 36 a 41; e 43; legge 31 agosto 2022, n. 130, artt. 1, comma 14; 8, comma 5.

– Costituzione, artt. 3, 97, 101, 104, 105, 107, 107, 108, 110 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.



## 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, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 24, commi 1, lettere *d)* ed *e)*, e 2-*bis*; 24-*bis*; 13; 32; 43; 11, commi 4-*ter* e 5; 7; 12, comma 1, lettera *a)*; 13, 1-*bis*; 9, comma 2-*bis*; e 11, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come novellato dagli artt. 8, comma 5, e 1, comma 14, della legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari); dell'art. 1, comma 10, della legge n. 130 del 2022; degli artt. 1-*bis*; 4; 4-*bis*; 4-*ter*; 4-*quater*; 9; 31; 34 del d.lgs. n. 545 del 1992, come modificati dall'art. 1 della legge n. 130 del 2022; dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 545 del 1992, come modificato dall'art. 39 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpellati e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge 11 marzo 2014, n. 23»; dell'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992; dell'art. 8 della legge n. 130 del 2022, in combinato disposto con gli artt. 6; 9; 32, commi 1 e 2; 36; e 37 del d.lgs. n. 545 del 1992; dell'art. 51 del codice di procedura civile; dell'art. 20, commi 2-*bis* e 2-*ter*, 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, promossi con ordinanza del 31 ottobre 2022 dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, sezione prima, con ordinanza del 21 dicembre 2022 dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione 7, e con ordinanza del 4 agosto 2023 dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina, sezione prima, rispettivamente iscritte al n. 144 del registro ordinanze 2022, ai numeri 50 e 128 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2022, e numeri 17 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

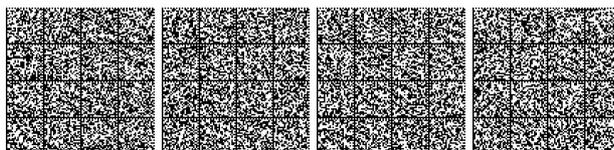
deliberato nella camera di consiglio del 14 novembre 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con tre ordinanze di tenore in parte simile, tre distinte Corti di giustizia tributaria hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale di plurime disposizioni del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e della legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari), in riferimento a diversi parametri costituzionali.

1.1.- Con ordinanza iscritta al n. 144 del reg. ord. 2022 la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, riferisce che con ricorso notificato all'Agenzia delle entrate, il gruppo PAM spa ha impugnato un avviso di accertamento in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA).

Dopo diverse vicissitudini processuali, la Corte di cassazione, sezione sesta civile, con ordinanza 10 marzo 2021, n. 16180, cassava con rinvio la sentenza della Commissione tributaria regionale e la PAM spa formulava istanza di riassunzione con istanza di prosecuzione del giudizio avanti alla Commissione tributaria provinciale di Venezia - medio tempore divenuta Corte di giustizia tributaria di primo grado - affinché fosse dichiarata l'illegittimità dell'avviso di accertamento impugnato e conseguentemente annullato.



Il giudice *a quo* ritiene di non poter adottare alcuna decisione in merito alla suddetta controversia tributaria senza avere prima sottoposto a questa Corte questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni che disciplinano l'ordinamento giudiziario tributario, così come modificate dalla legge n. 130 del 2022.

1.2.- In merito alla rilevanza delle questioni prospettate, riferisce il giudice *a quo* che l'entrata in vigore della legge di riassetto dell'organizzazione giudiziaria tributaria impone di interrogarsi sia in ordine alla conservazione o meno delle garanzie di autonomia e indipendenza di ogni singolo componente dell'ordinamento giudiziario che la Costituzione riferirebbe non solo al giudice ordinario, ma - sia pure con la mediazione della legge ordinaria (art. 108 della Costituzione) - anche a tutti gli altri giudici inquadrati nelle giurisdizioni speciali, sia in ordine alla coerenza intrinseca del disegno ordinamentale che risulterebbe dalla riforma nella prospettiva dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione ex art. 97 Cost., di cui pure l'organizzazione giudiziaria tributaria parteciperebbe, sia circa la ragionevolezza di una vistosa disuguaglianza di disciplina che caratterizzerebbe - pregiudicandoli - gli appartenenti all'ordinamento giudiziario tributario rispetto agli appartenenti ad altri ordinamenti giudiziari.

La persistenza di tali dubbi di contrarietà a Costituzione delle menzionate disposizioni sarebbe idonea, secondo il rimettente, a sottrargli quella serenità che dovrebbe imprescindibilmente presiedere all'atto del giudicare determinando la paralisi della funzione decisoria, non più libera di esprimersi in autonomia perché viziata dalla consapevolezza dell'esistenza di norme idonee a incidere sullo status dei giudicanti in modo tale da condizionarne in maniera decisiva l'imparzialità.

Il giudice *a quo* ritiene rilevanti nella fattispecie in esame le questioni di legittimità costituzionale in quanto sarebbero senz'altro influenti e decisive - ai fini dell'esplicazione della funzione decisoria - quelle disposizioni che, pur non essendo direttamente applicabili per la soluzione della controversia dedotta nel giudizio *a quo*, atterrebbero allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare.

Infatti, l'eventuale illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate sarebbe destinata a influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo status, la composizione, le garanzie e i doveri, cioè la protezione dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti.

Pertanto, dallo scioglimento del dubbio di legittimità costituzionale deriverebbe lo stesso esito della lite, che potrebbe essere conforme a diritto solo in quanto chi si appresta a giudicare si senta libero di esercitare il proprio dovere di *ius dicere*, dato che l'autonomia di giudizio sarebbe il fondamento della funzione di rendere giustizia.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate ritiene il rimettente di dover svolgere un esame specifico di ogni singolo dubbio di contrarietà a Costituzione.

1.3.1.- Lamenta in primo luogo il giudice *a quo* l'accentuato rapporto di dipendenza dei giudici tributari dal Ministero dell'economia e delle finanze determinato da diverse disposizioni del d.lgs. n. 545 del 1992 e della legge n. 130 del 2022.

In particolare lamenta che gli artt. 24, commi 1, lettere *d*) ed *e*), e 2-*bis*; e 24-*bis* nonché tutte le disposizioni del d.lgs. n. 545 del 1992 nella loro formulazione vigente (novellate o meno che siano state dall'anzidetta legge) che attribuiscono competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria al Ministero dell'economia e delle finanze (da ora in poi: *MEF*) anziché ad altra amministrazione centrale dello Stato (e in specie, tra esse: gli artt. 13, 32, e gli articoli da 36 a 41 e 43 del d.lgs. n. 545 del 1992), sarebbero in contrasto con i principi costituzionalmente garantiti dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici dettati dagli artt. 101, 104, 105, 108 e 110 Cost., nonché dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come interpretato e applicato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di equo processo. Il suddetto art. 6 fungerebbe da disciplina interposta ai fini della valutazione della conformità a Costituzione della legge ordinaria per effetto del rinvio contenuto nell'art. 117 Cost.

Sul punto il rimettente richiama la sentenza di questa Corte n. 284 del 1986, nella quale si afferma che l'indipendenza del giudice, oltre ad avere «ricorrenti e stretti legami con l'imparzialità», consiste nell'autonoma potestà decisionale in capo al giudice, non condizionata da interferenze, dirette o indirette, provenienti dall'autorità di governo o da qualsiasi altro soggetto.

Riferisce il rimettente che l'art. 1 della legge n. 130 del 2022 - che modifica il d.lgs. n. 545 del 1992 - unitamente alle norme preesistenti alla novellazione e in specie gli artt. 13, 24, 32 e gli articoli da 36 a 43 del d.lgs. n. 545 del 1992 costituirebbero il «formante normativo che consente di affermare che la Giurisdizione Tributaria è organicamente inquadrata nell'apparato amministrativo del MEF ed in specie nella "Direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze"».

Ritiene il rimettente che il personale addetto agli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado sarebbe composto da dipendenti del MEF e che tale dicastero sarebbe competente a determinare annual-



mente le variazioni da apportare alle dotazioni del contingente in relazione alle variazioni del numero di sezioni e del flusso dei ricorsi presso ogni corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado.

Siffatte competenze sarebbero esercitate dall'amministrazione finanziaria in condizione di conflitto di interessi, dal momento che, come si desumerebbe da molteplici passaggi delle disposizioni del Capo quinto del d.lgs. n. 545 del 1992, come modificato dalla legge n. 130 del 2022, a detta amministrazione sarebbero attribuite funzioni propriamente strumentali all'organizzazione degli uffici giudiziari. Al contempo, tuttavia, la medesima amministrazione eserciterebbe in giudizio (davanti agli stessi uffici giudiziari) i compiti di difesa delle ragioni dell'erario attraverso gli enti e gli uffici periferici.

L'inquadramento dell'organizzazione giudiziaria tributaria all'interno di un apparato del MEF sarebbe in conflitto con i principi di autonomia e indipendenza che dovrebbero permeare non solo la sostanza della funzione giurisdizionale ma anche la sua apparenza nei confronti dei consociati, i quali avrebbero il diritto di non dover temere che il giudice innanzi al quale si presentino sia pregiudizialmente schierato a favore di una delle parti del processo.

Lamenta il rimettente che ciò finirebbe per determinare condizionamenti, anche involontari, comunque non corrispondenti alla funzione di garanzia imparziale della giurisdizione e alla par condicio delle parti nel processo, tanto che non sarebbe infrequente il caso di chi, come dipendente dell'Amministrazione finanziaria, si sia trovato a svolgere attività accertativa e poi (a seguito di assegnazione per trasferimento presso gli uffici giudiziari) a coadiuvare il giudice al cui esame sia sottoposto il frutto della predetta attività accertativa.

La giurisdizione tributaria sarebbe ancor più esposta al rischio di assenza di indipendenza e autonomia a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 130 del 2022 che riconoscerebbero alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze una pervasiva «funzione di supporto» anche nell'attività ispettiva, che dovrebbe invece essere esercitata in istituzionale autonomia da parte dell'organo di autogoverno proprio per la relazione propedeutica che essa instaurerebbe con l'esercizio delle funzioni disciplinari.

Un'analogha funzione di supporto sarebbe riconosciuta in capo alla predetta Direzione ai fini delle attività dell'ufficio del massimario nazionale in aggiunta alla funzione di organizzazione e supporto per l'espletamento dei corsi di aggiornamento riconosciuta alla Scuola centrale tributaria - a mente dell'art. 41 del d.lgs. n. 545 del 1992 - incardinata anch'essa nel MEF, cosicché il sapere giurisprudenziale sarebbe sottoposto al condizionamento ab externo, con fini contrastanti con quelli della garanzia delle pari opportunità a favore di ciascuna parte del processo.

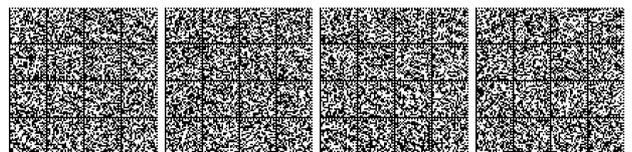
Tale effetto sarebbe accentuato dalla disciplina novellatrice che avrebbe modificato la natura del rapporto di servizio dei magistrati tributari. I futuri componenti delle corti di giustizia tributaria finirebbero difatti per diventare "lavoratori dipendenti" in senso stretto del MEF (come si desumerebbe dal novellato art. 9 del d.lgs. n. 545 del 1992), legati ad essa da un rapporto di dipendenza esclusiva, così da perdere finanche quella parvenza di "terzietà" che sarebbe stata fino ad oggi assicurata dall'origine onoraria (e quindi non esclusiva) del rapporto di servizio del giudice tributario.

Inoltre, mentre i nuovi magistrati tributari risulterebbero tutelati sotto il profilo della determinazione con fonte normativa primaria del trattamento economico (art. 13-bis del d.lgs. n. 545 del 1992, come *ex novo* introdotto dalla legge n. 130 del 2022), permarrrebbe invece nei confronti dei giudici tributari attualmente in servizio (e che in servizio sono destinati a restare fino al 2052) l'inaccettabile modalità di determinazione del "composito" trattamento economico (accostato al sistema retributivo del cottimo puro) a mezzo di fonte normativa di origine propriamente amministrativa (decreto ministeriale), senza che il legislatore abbia inteso almeno munire di criteri di indirizzo generale l'esercizio della potestà delegata, rimessa quindi all'arbitrio del MEF.

Ritiene il rimettente che il coacervo delle disposizioni censurate, che delineano il nuovo impianto del testo normativo posto a disciplina dell'organizzazione giudiziaria tributaria, sia lesivo della indipendenza del giudice tributario.

1.3.2.- Con una seconda questione, lamenta altresì il rimettente che l'art. 8, comma 5, della legge n. 130 del 2022, che disciplina la composizione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (da ora, anche: CPGT) per la consiliatura successiva all'entrata in vigore della anzidetta legge, violerebbe i principi di cui agli artt. 48, 104, primo comma, 107 e 108 Cost., per effetto dello squilibrio, determinatosi nella fase transitoria di applicazione della legge n. 130 del 2022, del rapporto proporzionale tra elettorato attivo ed elettorato passivo, con riserva di posti a favore di alcune categorie soltanto di componenti dell'organico della giurisdizione tributaria.

Ritiene il giudice *a quo* che una riserva di seggi a favore di una sparuta minoranza di candidabili in combinazione con la riduzione dell'elettorato attivo riferito a detti seggi, sezionato per settori resi omogenei dalla medesima origine professionale (le categorie magistratuali di provenienza), sarebbe stato disposto per "riequilibrare" l'enorme sproporzione numerica che nell'ordine giudiziario verrebbe a crearsi tra coloro che appartengono alla categoria dei giudici e coloro che appartengono a quella dei magistrati, per evitare che un organo di autogoverno, espressione totalitaria della componente maggioritaria del corpo elettorale (e cioè della categoria dei giudici tributari), possa non essere dotato della obiettività necessaria per dare equanime attuazione delle norme di legge nel corso del periodo di applicazione della disciplina transitoria.



Secondo il rimettente al CPGT, in qualità di organo di autogoverno di tale magistratura speciale, dovrebbe intendersi affidato - sia pure in assenza di una garanzia espressamente prevista dalla Costituzione - il compito (garantito dall'art. 108 Cost.) di rendere effettiva l'autonomia della magistratura tributaria, così da collocarla nella posizione di «ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere» (art. 104, primo comma, Cost.), e conseguentemente sottrarla a interventi o influenze esterni, suscettibili di turbarne l'imparzialità e di compromettere l'applicazione del principio consacrato nell'art. 101 Cost., secondo cui i giudici sono soggetti solo alla legge.

Ritiene il giudice *a quo* che - se deve supporre che la riserva di posti in seno al primo Consiglio post-riforma sarebbe dettata dalla finalità di consentire a ciascuno degli eletti di meglio tutelare, nel corso della intera consiliatura, gli interessi della sua "sottocategoria sezionale" di provenienza - detti eletti non potrebbero che essere considerati rappresentativi di quegli interessi soltanto e non già dell'intero corpo elettorale.

La riserva dei posti prevista dal citato comma 5 dell'art. 8 non sarebbe dunque finalizzata ad esprimere i diversi caratteri funzionali delle distinte categorie di cui l'ordine è composto ma testimonierebbe soltanto le differenziate provenienze dei componenti di un organismo unitario; provenienze che - una volta realizzatosi il transito dall'uno all'altro ordine giudiziario - non dovrebbero invece assumere rilievo.

Secondo il rimettente la funzione di garanzia assegnata al CPGT sarebbe pregiudicata laddove la rappresentatività libera e diffusa dei componenti dell'ordine giudiziario tributario sia alterata dal sospetto che la riserva di posti consiliari sia finalizzata a proteggere interessi diversi da quelli che l'organo di autogoverno dovrebbe realizzare.

1.3.3.- Il rimettente dubita inoltre, con la terza censura, della legittimità costituzionale degli artt. 7 e 12 del d.lgs. n. 545 del 1992, che disporrebbero l'irrogazione di una misura espulsiva di natura sostanzialmente disciplinare in difetto di un procedimento disciplinare che consenta di valutare la gravità del fatto e la proporzionalità della sanzione, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Il combinato disposto delle predette disposizioni determinerebbe una sanzione automatica espulsiva ("rimozione") correlata a qualsivoglia condanna inflitta al componente dell'ordine giudiziario (che sia in servizio onorario o di carriera) per delitti comuni non colposi o per contravvenzioni a pena detentiva o per reati tributari ovvero ancora correlata alla sottoposizione a misure di prevenzione o di sicurezza.

La natura disciplinare di tale "sanzione" si evincerebbe dalla circostanza che essa solo fittiziamente conseguirebbe alla perdita di un requisito, dato che quest'ultimo caratterizzerebbe sì la fase di attribuzione del munus ma, nel momento in cui si determinerebbe l'evento che integri la condizione per l'applicazione dell'effetto espulsivo (e cioè nel corso del servizio), tale requisito sarebbe ormai consumato e non sarebbe più elemento costitutivo dello status del giudice.

Si verterebbe dunque, secondo il rimettente, nella più tipica delle ipotesi di sanzione espulsiva applicata "de iure" quale conseguenza automatica, prevista direttamente dalla legge, della condanna in sede penale per reati di qualsivoglia genere e tipo, in assenza di una valutazione circa la loro gravità e circa la loro attinenza a quei beni che il procedimento disciplinare mirerebbe a tutelare.

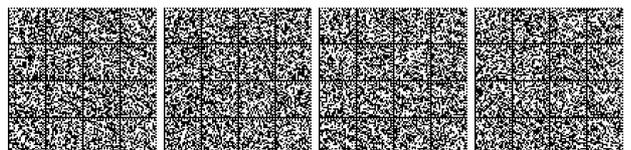
La necessaria adozione di tale misura punitiva apparirebbe basata su una presunzione assoluta, del tutto svincolata, oltre che dal controllo di proporzionalità da parte del giudice disciplinare, anche dalla verifica della sua concreta congruità.

Non sarebbe quindi manifestamente infondato il sospetto di contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione del principio di ragionevolezza del combinato disposto degli artt. 7 e 12 del d.lgs. n. 545 del 1992 laddove si imponga l'applicazione della sanzione massima della rimozione senza consentire all'organo disciplinare appositamente deputato alcuna possibilità di graduazione della sanzione in ragione della diversa intensità del disvalore della condotta di volta in volta tenuta dal magistrato tributario.

1.3.4.- Con la quarta questione, il giudice *a quo* censura, inoltre, i commi 4-ter e 5 dell'art. 11 del d.lgs. n. 545 del 1992, per violazione dei principi di autonomia e indipendenza del giudice (artt. 101 e 108 Cost), oltre che del principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost).

Riferisce il rimettente che le disposizioni censurate introdurrebbero nell'ordinamento giudiziario tributario una sanzione disciplinare mascherata da requisito per l'accesso al concorso interno finalizzato al tramutamento alle funzioni superiori laddove si escluderebbe l'accesso al suddetto concorso a coloro che abbiano registrato un rapporto inferiore al sessanta per cento tra provvedimenti tardivamente depositati e provvedimenti complessivamente depositati.

Ciò determinerebbe la lesione dei principi di autonomia e indipendenza del giudice in quanto il sistema della responsabilità disciplinare del magistrato rappresenterebbe l'interfaccia del principio costituzionale dell'indipendenza, poiché la posizione *super partes* del magistrato non potrebbe essere disgiunta dal corretto esercizio delle sue funzioni e da ogni suo comportamento.



Secondo il rimettente occorrerebbe una chiara distinzione tra procedimento disciplinare e valutazione di professionalità, giacché si tratterebbe di due fattispecie completamente diverse per natura, finalità e conseguenze, che non potrebbero essere giustapposte o confuse.

Un sistema - come quello giudiziario tributario - che non impedisca l'interferenza tra il sistema della responsabilità disciplinare e quello della valutazione di professionalità e non garantisca al magistrato oggetto di valutazione in quest'ultima sede gli strumenti per dimostrare che i ritardi nel deposito delle decisioni non siano imputabili a sua negligenza ma a fattori esterni ed incolpevoli, violerebbe i principi di indipendenza e autonomia del giudice.

Le disposizioni censurate determinerebbero inoltre un vulnus al criterio di ragionevolezza e al principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost). Difatti, esse costituirebbero un chiaro disincentivo alla produttività dei singoli che sarebbero tendenzialmente stimolati ad assumere il minor carico possibile di provvedimenti da redigere, al fine di rispettare la proporzione fissata con riguardo al parametro del termine di cui si è detto.

1.3.5.- Il rimettente dubita altresì, con la quinta questione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge n. 130 del 2022, in riferimento ai principi di indipendenza e inamovibilità del giudice (artt. 106 e 107 Cost), al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e al principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost.)

Con la suddetta disposizione - ai sensi della quale il CPGT individua le sedi delle corti di giustizia tributaria nelle quali non è possibile assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale, al fine di assegnare d'ufficio i giudici tributari alle predette sedi, in applicazione non esclusiva - il legislatore farebbe ricadere sulle spalle dei residui giudici tributari (in servizio onorario) le strutturali inefficienze del sistema che si verrebbero a generare proprio per effetto delle modifiche organizzative previste nelle altre disposizioni della legge n. 130 del 2022.

Poiché non vi sarebbero certezze quanto ai tempi di assunzione e di entrata in servizio dei nuovi magistrati tributari, i cui termini dipenderebbero non solo dai previsti cinque anni di progressiva indizione dei concorsi ma anche dai tempi di durata delle procedure concorsuali, dall'effettivo risultato da realizzarsi a mezzo delle predette procedure di selezione, nonché dalla durata del periodo di tirocinio dei candidati effettivamente selezionati, deduce il rimettente che il nuovo impianto normativo determinerebbe un meccanismo di arbitraria moltiplicazione "ex officio" degli incarichi onorari "a carico" di ciascun giudice tributario in servizio, del tutto slegato dalla intenzionale disponibilità del singolo e da criteri e parametri di regolamentazione di tale potere di assegnazione.

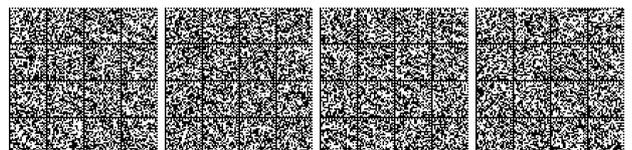
In difetto di qualunque limite cronologico che valga a garantire la stretta transitorietà dell'incarico "in applicazione", siffatti provvedimenti di attribuzione di incarichi finirebbero per stabilizzare la costituzione di nuovi rapporti di servizio, con violazione della regola del pubblico concorso (art. 106 Cost.) e in contraddizione con la regola per cui i giudici tributari oggi in servizio sarebbero stati assunti solo ed esclusivamente per assolvere le loro funzioni nell'ufficio per il quale abbiano formulato istanza.

Inoltre, ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 107, primo comma, Cost. il quale prescriverebbe espressamente che il giudice non possa essere destinato «ad altre sedi o altre funzioni» se non a seguito di decisione dell'organo di autogoverno adottata con le «garanzie» stabilite dall'ordinamento giudiziario (ossia con il consenso del giudice); garanzie che nella specie sarebbero del tutto inesistenti nonostante dovrebbero costituire il presupposto minimo per la concreta attuazione dell'art. 108 Cost.

1.3.6.- Il giudice *a quo* dubita altresì, con la sesta questione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge n. 130 del 2022 in combinato disposto con gli artt. 13 e 13-bis del d.lgs. n. 545 del 1992 per violazione del principio di eguaglianza, in quanto l'ingiustificata disparità di trattamento tra magistrati tributari e giudici tributari onorari determinerebbe una macroscopica differenza di trattamento economico a favore dei primi.

Le disposizioni censurate determinerebbero l'anomala condizione di una giurisdizione speciale articolata in un ordine unico, tuttavia distinto in due sottocategorie, di cui la prima sarebbe composta da magistrati "a tutto tondo", assunti per concorso o per diretto transito dagli altri ordini giudiziari (ordinario o speciali) a cui si applicherebbe la disciplina di status tipica dei magistrati ordinari, e la seconda che resterebbe composta da personale onorario, con cui l'amministrazione non creerebbe un rapporto di lavoro dipendente.

Ciò provocherebbe una differenziazione dello "status" che la legge riconoscerebbe alle due categorie di componenti dell'ordine giudiziario tributario che si rifletterebbe in una ingiustificata discrepanza del trattamento economico riconosciuto a ciascuna di esse, sia pur a fronte di identiche funzioni esercitate. Con la legge n. 130 del 2022 il legislatore avrebbe infatti confermato per il personale onorario il sistema del "misto-cottimo" disciplinato dall'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992, e avrebbe invece stabilito, con l'art. 13-bis del predetto d.lgs. n. 545 del 1992, l'applicazione ai magistrati tributari reclutati per concorso delle disposizioni in materia di trattamento economico previsto per i magistrati ordinari.



1.3.7.- Infine, con la settima questione, il rimettente solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1-*bis*; 8, comma 1; 9, commi 2 e 2-*bis*; e 11, comma 1, del d.lgs. n. 545 del 1992 per violazione dell'art. 106 Cost.

Secondo il giudice *a quo* la normativa censurata, nel prevedere che ai giudici tributari con rapporto di servizio onorario siano attribuibili soltanto funzioni monocratiche, determinerebbe una sperequazione di trattamento tra il personale onorario e il personale "di carriera" che non potrebbe giustificarsi con la concessione al "personale onorario" di svolgere anche altri uffici o attività professionali compatibili con l'esercizio del predetto munus; inoltre non sarebbe previsto un concorso riservato al predetto personale.

Le disposizioni censurate colliderebbero con l'art. 106 Cost. e in particolare con la limitazione all'esercizio di funzioni di "giudice singolo" da parte dei giudici onorari, dovendosi affidare - in via generale - l'esercizio della giurisdizione ai "magistrati togati". In conflitto con l'art. 106 Cost., la legge n. 130 del 2022 prevederebbe che ai giudici tributari onorari sia garantita la maggioranza dei posti di componente delle corti di giustizia tributaria di secondo grado e che soltanto questi ultimi siano utilizzabili in "applicazione" per la stabile composizione dei collegi di qualsivoglia ufficio ogni volta in cui ciò appaia necessario per garantire l'esercizio minimo della funzione giudiziaria tributaria.

1.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate.

1.4.1.- La difesa dello Stato ritiene innanzitutto che tutte le questioni di legittimità costituzionale siano inammissibili trattandosi di disposizioni non direttamente applicabili per la soluzione della lite del giudizio *a quo*, poiché atterrebbero allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguarderebbero il suo operare.

Ritiene l'Avvocatura che nell'architettura costituzionale della giurisdizione non potrebbe escludersi a priori che vi siano norme, pur non immediatamente applicabili nel processo, che possano incidere sulle garanzie costituzionali della funzione giurisdizionale, così condizionando l'esercizio della relativa attività. Ciò tuttavia presupporrebbe che tale incidenza - per qualità, intensità, univocità ed evidenza della sua direzione, immediatezza ed estensione dei suoi effetti - sia tale da determinare una effettiva interferenza sulle condizioni di indipendenza e terzietà nel decidere - in relazione alla concreta questione posta al suo esame e alla specifica e conseguente decisione che il giudice è chiamato ad adottare nel giudizio *a quo* - a prescindere da qualsiasi profilo che possa riguardare un eventuale turbamento psicologico del singolo giudice.

Secondo l'Avvocatura dello Stato tali condizioni non si verificherebbero nel giudizio *a quo*. Infatti, con riferimento in particolare alla prima questione sollevata, il rimettente ometterebbe di considerare che l'assetto delineato dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) avrebbe trasferito il potere di accertamento e riscossione dal MEF alle Agenzie delle entrate, le quali agiscono in autonomia in quanto dotate di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. Ne conseguirebbe che le stesse non potrebbero configurarsi quali organi del MEF.

La seconda, la terza, la quarta, la quinta e la sesta questione (punti da 1.3.2. a 1.3.6.) sarebbero inammissibili perché non avrebbero nessun nesso, neppure indiretto, con gli evocati principi di autonomia, indipendenza e terzietà del giudice, ma porrebbero questioni solo ipotetiche o potenziali, prive di qualsiasi rapporto con l'oggetto della controversia e con la composizione del giudice.

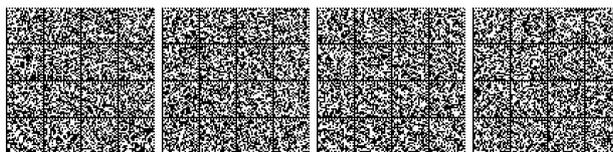
Con particolare riguardo alla sesta questione (punto 1.3.6.) il giudice *a quo* non avrebbe messo in evidenza se la Corte rimettente fosse composta da giudici "togati" o anche da "onorari", sicché essa difetterebbe di rilevanza anche sotto tale profilo.

Ulteriore profilo di inammissibilità delle questioni sollevate deriverebbe dalla considerazione che, nell'ambito di una controversia tributaria che può essere risolta sulla base della normativa sostanziale e processuale vigente - non contestata dal giudice *a quo* - quest'ultimo abbia la pretesa di chiedere un intervento caducatorio e sotto vari profili manipolativo di molte parti della riforma della giustizia tributaria attuata con la legge n. 130 del 2022.

Inoltre, l'inammissibilità delle questioni discenderebbe anche dalla loro indeterminatezza e ambiguità e perché dirette ad investire un intero sistema, la cui modifica implicherebbe valutazioni e scelte affidate alla discrezionalità del legislatore.

1.4.2.- Tutte le questioni di legittimità costituzionale sarebbero comunque manifestamente infondate.

1.4.2.1.- Con riferimento alla prima questione (punto 1.3.1.), evidenzia la difesa statale che la legge di riforma della giurisdizione tributaria si porrebbe nell'ambito della cornice del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) col quale l'Italia si è impegnata ad approvare e attuare una riforma del processo tributario incentrata sui principi di terzietà e specializzazione dei giudici nonché sull'ammodernamento e la digitalizzazione del sistema di giustizia tributaria per una migliore conoscibilità dei precedenti giurisprudenziali.



Nell'ottica del perseguimento di questi obiettivi il legislatore della riforma avrebbe previsto l'istituzione di un giudice tributario togato assunto per concorso, la modernizzazione digitale e la creazione, implementazione e fruibilità di una banca dati dei precedenti giurisprudenziali.

Inoltre, proprio al fine di assicurare l'imparzialità e l'indipendenza del nuovo magistrato tributario professionale, sarebbero attribuite rilevanti funzioni al CPGT, organo di autogoverno, autonomo, terzo e imparziale rispetto a ogni parte dei contenziosi fiscali.

Con lo stesso scopo, peraltro, si sarebbe prevista l'applicazione ai magistrati tributari delle norme disciplinanti le incompatibilità dei magistrati ordinari.

Sarebbe manifestamente infondato anche il dubbio di legittimità costituzionale relativo alla disposizione che attribuisce al MEF il compito di determinare il compenso fisso e variabile dei componenti delle corti di giustizia tributaria. La riforma avrebbe difatti ancorato il trattamento economico dei componenti le corti di giustizia tributaria assunti per transito o per concorso a quello dei giudici ordinari.

Quanto ai giudici onorari, il legislatore della riforma avrebbe previsto la fissazione del compenso fisso per legge (art. 4, comma 3, della legge n. 130 del 2022), lasciando al decreto ministeriale solo la fissazione dei compensi variabili, ex art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992, in coerenza con la *ratio* fondamentale della richiamata disciplina, che sarebbe quella di non definire un nuovo regime complessivo dello status giuridico ed economico dei giudici onorari, in quanto si tratterebbe di ruolo ad esaurimento.

La nuova disciplina prevederebbe, inoltre, che sia il CPGT a bandire il concorso per l'accesso alla magistratura, a nominare la Commissione di esame e a gestire la procedura di interpello per l'esercizio dell'opzione per il passaggio definitivo dalle altre magistrature a quella tributaria. Pertanto, la nomina a magistrato tributario con decreto del MEF avverrebbe comunque sempre previa deliberazione conforme del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Quanto alla lamentata lesione dei principi di terzietà e indipendenza del giudice derivante, secondo la tesi del rimettente, dall'istituzione dell'Ufficio ispettivo e di quello del massimario nazionale, dette strutture sarebbero incaricate presso il CPGT, organo autonomo rispetto al MEF.

Osserva la difesa statale che l'iniziativa delle attività ispettive sarebbe attribuita in capo al suddetto Ufficio ispettivo, che solo eventualmente potrebbe chiedere il supporto alla competente direzione del MEF decidendo se e in quale misura servirsene.

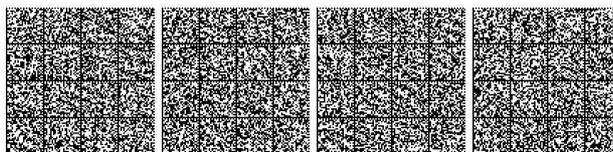
Con riguardo, invece, alla presunta attività di "controllo" della giurisprudenza da parte del MEF, ritiene l'Avvocatura generale che il giudice *a quo* incorrerebbe in un errore di valutazione, poiché l'attività svolta, di raccolta e analisi di giurisprudenza, di classificazione e studio di documenti, sarebbe solamente uno strumento di supporto a disposizione di tutti gli operatori del settore (parti, difensori, giudici ed enti impositori), oltre a costituire uno dei principali obiettivi del PNRR, che tra i suoi punti qualificanti contemplerebbe il miglioramento dell'accesso alle fonti giurisprudenziali, anche al fine di assicurare l'uniformità del giudizio in fattispecie analoghe.

Ritiene inoltre la difesa dello Stato che la distinta soggettività giuridica e sostanziale del MEF rispetto alle Agenzie fiscali garantirebbe l'imparzialità del giudice tributario, quale corollario del principio del giusto processo; inoltre, al MEF non sarebbero attribuiti poteri di vigilanza, sanzionatori e disciplinari dei giudici.

Con riguardo ai poteri di vigilanza, l'art. 15 del d.lgs. n. 545 del 1992 stabilirebbe, poi, che il presidente di ciascuna corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado eserciti la vigilanza sugli altri componenti e sulla qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria della propria commissione, al fine di segnalarne le risultanze al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze per i provvedimenti di competenza. Una volta attivata l'azione disciplinare ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 545 del 1992, il procedimento disciplinare sarebbe gestito dal CPGT che, con propria delibera, determinerebbe la sanzione da irrogare al giudice tributario. Il MEF interverrebbe con la sola predisposizione di un decreto del Ministro, così come prescritto dal comma 5 dell'art. 16 del d.lgs. n. 545 del 1992, che avrebbe mera funzione esecutiva e formale.

Tale procedura risulterebbe, peraltro, identica a quella applicata per le sanzioni disciplinari irrogate ai giudici amministrativi, per i quali il contenuto della delibera del proprio organo di autogoverno si tradurrebbe in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Prive di pregio sarebbero, poi, le critiche svolte nei confronti della gestione del personale amministrativo da parte del MEF, in quanto il giudice rimettente non si confronterebbe con la netta distinzione tra personale amministrativo e di segreteria da un lato e magistrati e giudici tributari dall'altro. Solo in relazione a questi ultimi, invero, dovrebbero operare le garanzie di autonomia e indipendenza, mentre per il personale che eserciti attività amministrativa o di supporto nulla osterebbe a che, come per qualsiasi pubblico impiegato, il rapporto di lavoro sia gestito dall'Amministrazione competente.



1.4.2.2.- Quanto alla seconda questione di legittimità costituzionale (punto 1.3.2.), la disposizione censurata avrebbe natura meramente transitoria, in quanto volta a disciplinare la composizione del CPGT unicamente per la prima consiliatura a partire dall'applicazione della legge di riforma n. 130 del 2022.

La necessità di disciplinare la prima elezione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria successiva alla riforma avrebbe posto il legislatore nella condizione di dover costruire un meccanismo elettivo senza tuttavia poter contare - in considerazione dell'incertezza in ordine al numero di quanti avrebbero esercitato l'opzione prevista dall'art. 1, comma 4, della legge n. 130 del 2022, per il transito definitivo alla giurisdizione tributaria - su una composizione certa dell'elettorato passivo; vi sarebbe stata, inoltre, l'esigenza di garantire una rappresentatività differenziata in seno all'organo di autogoverno, come del resto sarebbe stato fatto presente nella stessa ordinanza di rimessione.

1.4.2.3.- Quanto alla terza questione (punto 1.3.3.), osserva l'Avvocatura generale che la prassi applicativa del meccanismo della decadenza dall'incarico (ex art. 12 del d.lgs. n. 545 del 1992) non avrebbe mai rivelato il denunciato automatismo in quanto, al venir meno dei requisiti necessari per l'incarico dei componenti delle corti di giustizia tributaria, avrebbe luogo l'avvio di un procedimento di decadenza, nell'ambito del quale l'interessato potrebbe esercitare il proprio diritto di difesa. La previsione delle ipotesi di decadenza connesse alla commissione di reati sarebbe poi rimessa alla discrezionalità del legislatore.

1.4.2.4.- Con riguardo alla quarta questione (punto 1.3.4.), ritiene la difesa statale che, relativamente alla definizione dei requisiti per l'accesso alle funzioni superiori, il legislatore della riforma avrebbe disciplinato il procedimento per esprimere il giudizio di demerito ancorandolo alla sussistenza di condizioni chiare, precise, non generiche e assolutamente verificabili. Queste ultime consisterebbero in parametri temporali (assenza di sanzioni nei cinque anni precedenti la domanda per l'incarico superiore) e quantitativi (percentuale annua dei provvedimenti depositati oltre i termini di legge) che renderebbero le disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita, pienamente ragionevoli e, dunque, costituzionalmente legittime.

1.4.2.5.- Relativamente alla quinta censura (punto 1.3.5.), attinente all'istituto dell'applicazione non esclusiva dei giudici onorari, osserva l'Avvocatura che si tratterebbe di un istituto al quale si sarebbe sempre fatto ricorso e comunque, nella attuale fase di passaggio tra il precedente assetto ordinamentale della giustizia tributaria e il nuovo, disegnato dalla riforma, l'applicazione non esclusiva sarebbe essenziale al fine di garantire la regolarità e la continuità nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Inoltre, nell'attuale formulazione, detto istituto sarebbe rimesso alle valutazioni del CPGT e sarebbe collegato all'esigenza di copertura delle sedi vacanti con l'entrata in vigore della nuova disciplina sull'età massima di cessazione dal servizio dei giudici tributari, gradualmente ridotta da settantacinque a settanta anni.

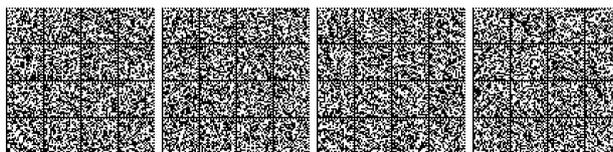
1.4.2.6.- Quanto al sesto motivo di doglianza (punto 1.3.6.), ritiene la difesa statale che, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, il legislatore avrebbe introdotto disposizioni coerenti con i parametri costituzionali e rispettose dei diritti quesiti in capo ai giudici onorari. Infatti, la riforma intenderebbe trasformare i giudici onorari in un ruolo ad esaurimento, salve tutte le prerogative economiche e di status sino ad oggi loro riconosciute. Peraltro, una disciplina di segno contrario, che avesse parificato *ex lege* i giudici onorari ad esaurimento ai giudici togati assunti per concorso, si sarebbe prestata a rilievi di irragionevolezza.

1.4.2.7.- Quanto all'ultima censura (punto 1.3.7.), l'Avvocatura generale rileva una contraddizione logico-sistemica nella quale incorrerebbe il giudice rimettente. Difatti, se da una parte, il giudice *a quo* lamenta la disparità di trattamento dei giudici onorari rispetto ai giudici togati a parità di funzioni svolte, dall'altra denuncia il contrasto con l'art. 106 Cost., perché il legislatore avrebbe dovuto relegare il giudice onorario alla funzione di giudice monocratico.

L'attribuzione di funzioni monocratiche esclusive ai giudici onorari avrebbe tuttavia paralizzato o rallentato in modo consistente le corti di merito nella definizione delle controversie collegiali in quanto l'ingresso dei giudici professionali a tempo pieno sarebbe graduale e programmato nel periodo 2024-2030.

2.- Con ordinanza iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2023, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione settima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge n. 130 del 2022, nonché degli artt. 1-bis; 4; 4-bis; 4-ter; 4-quater; e 9 del d.lgs. n. 545 del 1992, come introdotti dall'art. 1 della legge n. 130 del 2022, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108, 110 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, degli artt. 31 e 34 del d.lgs. n. 545 del 1992, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108, 110 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nonché dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 545 del 1992, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 101, 104, 108 e 111, commi primo e secondo, Cost.

2.1.- Premette il rimettente di aver sospeso il giudizio di appello promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nei confronti di una sentenza della Commissione tributaria provinciale di Milano, di parziale accoglimento dei ricorsi riuniti presentati da Malacrida srl nei confronti del TAR, nonché della Presidenza del Consiglio



dei ministri, del Ministero della giustizia e del MEF, che annullava nel merito, per insussistenza dell'obbligazione tributaria, l'impugnato "invito al pagamento" del contributo unificato preteso dall'Ufficio del segretariato generale del TAR Lombardia. Tale vertenza sorgeva in relazione ai motivi aggiunti che la suddetta società aveva presentato nel giudizio amministrativo, proposto avanti al TAR Lombardia e avente ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento di esclusione da gara per l'affidamento di lavori indetta dal Comune di Milano.

Il giudice *a quo* ritiene imprescindibile, alla luce di dubbi sull'adeguatezza della normativa in esame in termini di rispetto degli standard richiesti per il giusto processo e delle altre garanzie di cui agli artt. 101 e seguenti Cost., sottoporre al vaglio di legittimità costituzionale le problematiche inerenti all'indipendenza ed effettiva autonomia del sistema della giustizia tributaria e dei suoi giudici.

2.1.1.- In punto di rilevanza, premette il rimettente che le disposizioni censurate, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, influirebbero sul processo pendente in quanto attinenti allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare.

2.1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, sostiene il giudice *a quo* che la magistratura tributaria, per effetto del nesso con il MEF, rappresenterebbe un "unicum" rispetto alle altre magistrature, con l'aggravante - rispetto al sistema previgente basato su giudici onorari - della presenza, a seguito della legge di riforma, di magistrati tributari che all'esito del concorso appositamente indetto diventerebbero a pieno titolo, con tutti i correlativi doveri, dipendenti organici dell'amministrazione finanziaria, creditrice dell'obbligazione di imposta e controparte sostanziale (per il tramite delle Agenzie fiscali) dei contribuenti nei ricorsi che il magistrato tributario è chiamato a giudicare.

2.1.3.- Il rimettente censura innanzitutto gli artt. 1, comma 10, della legge n. 130 del 2022, 1-bis; 4; 4-bis; 4-ter; 4-quater; e 9 del d.lgs. n. 545 del 1992 - «nelle parti in cui prevedono per le procedure di interpello e di concorso, nonché per la nomina dei magistrati e giudici tributari la competenza del Ministro dell'Economia e Finanze e del Ministero dell'Economia e Finanze, invece della competenza rispettivamente del Ministro della Giustizia e del Ministero della Giustizia» - per violazione degli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108 110 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

La mancanza di autonoma organizzazione e la soggezione economica e amministrativa dei giudici al MEF contribuirebbe - a detta del rimettente - a fornire un'immagine della giustizia tributaria non di indipendenza ma di dipendenza, senza soddisfare i requisiti richiesti per l'equo processo dalla Corte EDU, che avrebbe sempre sottolineato la necessità che in una società democratica la giustizia non possa accontentarsi di essere indipendente, ma debba anche apparire tale agli occhi delle parti e del pubblico.

2.1.4.- Con la seconda questione di legittimità costituzionale, il rimettente lamenta che gli artt. 31 e 34 del d.lgs. n. 545 del 1992, che attribuiscono l'organizzazione degli uffici di segreteria al MEF anziché al Ministero della giustizia, siano incompatibili con la garanzia di indipendenza del giudice tributario.

Le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108, 110 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, in tema di equo processo, perché la piena dipendenza degli uffici di segreteria della giustizia tributaria di primo e secondo grado dal MEF anziché dal Ministero della giustizia ne comprometterebbe l'indipendenza.

2.1.5.- Con il terzo motivo di censura il giudice *a quo* solleva dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 15 del d.lgs. n. 545 del 1992, come modificato dall'art. 39, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23», laddove sostituisce alla competenza presidenziale di vigilanza sull'andamento dei servizi di segreteria, la semplice possibilità di "segnalare" alla competente Direzione del MEF, per non meglio precisati "provvedimenti di competenza", la qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria.

Rappresenta il giudice *a quo* che nell'attuale assetto, sarebbe stato «intenzionalmente troncato ogni collegamento e possibilità di effettivo controllo da parte del presidente della Corte di giustizia Tributaria sull'andamento dei servizi amministrativi dell'ufficio». Tale deficit di controllo minerebbe non solo l'autonomia e l'imparzialità della giurisdizione tributaria, ma anche il buon andamento dell'azione amministrativa, nella fattispecie delle segreterie e degli altri uffici della corte tributaria. Sarebbero pertanto violati gli artt. 97, secondo comma, 101, 104, 108 e 111, commi primo e secondo, Cost., poiché sarebbero compromesse sia l'imparzialità e l'autonomia del giudice tributario, sia il buon funzionamento dell'azione amministrativa, nella fattispecie, «delle segreterie e degli altri uffici della Corte Tributaria».

2.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità di tutte le questioni per irrilevanza.



Asserisce anzitutto l'Avvocatura generale dello Stato che, ai fini della rilevanza, occorrerebbe verificare se la norma asseritamente interferente sullo status di magistrato ne comprometta o possa comprometterne l'indipendenza e la terzietà in relazione al caso concreto posto al suo esame (è citata la sentenza di questa Corte n. 164 del 2017).

L'inammissibilità della prima questione (punto 2.1.3.) emergerebbe sia dal fatto che essa riguarderebbe solo disposizioni di natura organizzativa e amministrativa, che non potrebbero avere l'effetto di accentuare il rapporto di "dipendenza" dei giudici tributari dal MEF sia perché sollevata in una controversia in cui l'ente impositore non è neppure l'Agenzia delle entrate.

Nella fattispecie, quindi, non si ravviserebbe alcun profilo di asserita coincidenza tra soggetto deputato all'organizzazione della giustizia tributaria e soggetto titolare della pretesa impositiva. Osserva inoltre l'Avvocatura che il rimettente fonderebbe il proprio ragionamento partendo da un erroneo presupposto interpretativo, ossia dalla sostanziale identità tra il MEF e la parte pubblica nel giudizio tributario, omettendo di considerare il nuovo assetto delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999, che avrebbe trasferito il potere di accertamento e riscossione dal MEF alle Agenzie fiscali. Queste ultime, dotate di personalità giuridica di diritto pubblico, sarebbero dotate di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria e agirebbero in assoluta autonomia. Non essendo tali agenzie qualificabili quali organi dello Stato, le stesse a fortiori non potrebbero configurarsi quali organi del MEF.

Analogamente inammissibili sarebbero la seconda e la terza questione (punti 2.1.4. e 2.1.5.), poiché si appunterebbero su norme di natura esclusivamente amministrativa, come tali inidonee ad incidere sulla funzione giurisdizionale e sulla decisione della controversia.

Un ulteriore più generale profilo di inammissibilità, che investirebbe tutte le questioni, dipenderebbe dal tipo di intervento richiesto alla Corte - in parte caducatorio, in parte manipolativo - in quanto una caducazione seppure limitata alle disposizioni censurate sarebbe idonea a pregiudicare la funzionalità complessiva del sistema di giustizia tributaria.

Le censure sarebbero infine inammissibili per indeterminatezza e ambiguità del petitum, nonché perché dirette a investire un intero sistema, implicando valutazioni e scelte affidate alla discrezionalità del legislatore.

2.2.1.- In subordine, la difesa statale ritiene non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale, per i motivi che seguono.

2.2.1.1.- Quanto alla prima questione (punto 2.1.3.), premette l'Avvocatura generale che la legge di riforma della giurisdizione tributaria si inserirebbe nella cornice del PNRR e ne costituirebbe uno dei punti principali con riguardo a due obiettivi fondamentali: la riforma del processo tributario ispirata ai principi di terzietà e specializzazione dei giudici; l'ammodernamento e la digitalizzazione finalizzata alla conoscibilità dei precedenti giurisprudenziali.

Il legislatore della riforma avrebbe in questa prospettiva previsto l'istituzione di un giudice tributario togato, assunto per concorso e avrebbe creato, e implementato e reso fruibile una banca dati dei precedenti giurisprudenziali. Inoltre, sempre al fine di assicurare l'imparzialità e l'indipendenza del nuovo magistrato tributario professionale, sarebbero state attribuite rilevanti funzioni al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, organo di autogoverno, autonomo, terzo e imparziale rispetto a ogni parte processuale dei contenziosi fiscali.

Sarebbe dunque il CPGT a bandire il concorso per l'accesso alla magistratura, a nominare la commissione di esame e a gestire la procedura di interpello per l'esercizio dell'opzione per il passaggio definitivo dalle altre magistrature a quella tributaria. Pertanto, la nomina a magistrato tributario con decreto del MEF (che dovrebbe comunque sempre avvenire previa deliberazione conforme del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria) ratificherebbe sostanzialmente una procedura gestita totalmente da tale ultimo organo. Neppure la gestione del concorso per l'assunzione dei magistrati tributari sarebbe affidata alle cure esclusive del MEF, in quanto il relativo bando sarebbe emanato con decreto di quest'ultimo previa delibera del CPGT (art. 4-ter, comma 2, del d.lgs. n. 545 del 1992). Parimenti, le nomine della commissione esaminatrice sarebbero preventivamente deliberate dal predetto Consiglio (art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 545 del 1992).

Rappresenta l'Avvocatura generale dello Stato che il giudice rimettente - nel citare l'art. 37 del d.lgs. 545 del 1992, non toccato dalla riforma - non avrebbe tenuto in adeguata considerazione il fatto che tale disposizione sarebbe ormai inapplicabile a seguito dell'istituzione delle Agenzie fiscali e della conseguente perdita di ogni ruolo e competenza del MEF nelle liti tributarie. Il d.lgs. n. 300 del 1999, infatti, avrebbe istituito le Agenzie fiscali dotate di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. Ne conseguirebbe che le stesse non potrebbero configurarsi come organi del MEF.

La distinta soggettività giuridica e sostanziale del MEF rispetto alle Agenzie fiscali garantirebbe altresì l'imparzialità del giudice tributario, quale corollario del principio del giusto processo.

2.2.1.2.- Anche la seconda censura (punto 2.1.4.) - con cui si dubita che l'organizzazione degli uffici di segreteria, in quanto interamente dipendenti dal MEF anziché dal Ministero della giustizia, sia compatibile con la garanzia di indi-



pendenza del giudice tributario - sarebbe manifestamente infondata, posto che le competenze esercitate dagli uffici di segreteria sarebbero di natura esclusivamente amministrativa e, quindi, giammai potrebbero interferire con la funzione giurisdizionale svolta dai giudici.

Anche tale questione, peraltro, incorrerebbe nell'erroneo presupposto interpretativo secondo il quale il MEF sarebbe parte nelle cause tributarie. Tale ruolo, invece, sarebbe assunto dall'Agenzia delle entrate e dagli altri enti pubblici impositori.

Sottolinea poi l'Avvocatura generale che al MEF non sarebbero attribuiti poteri di vigilanza, sanzionatori e disciplinari sui giudici. Ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 545 del 1992, infatti, il procedimento disciplinare verrebbe gestito dal CPGT, che con propria delibera determinerebbe la sanzione da irrogare al giudice tributario. In questo procedimento il MEF interverrebbe esclusivamente con la predisposizione di un decreto del Ministro avente funzione meramente esecutiva. Tale procedura risulterebbe, peraltro, identica a quella applicata per le sanzioni disciplinari irrogate ai giudici amministrativi per i quali il contenuto della delibera del proprio organo di autogoverno verrebbe tradotto in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Dall'evocato quadro normativo emergerebbe che l'intervento del MEF nelle suddette procedure assumerebbe una funzione meramente formale.

2.2.1.3.- Ritene infine l'Avvocatura generale che anche la terza questione (punto 2.1.5.) sarebbe manifestamente infondata, posto che la lamentata assenza di poteri organizzativi e gestionali del personale amministrativo in capo ai presidenti delle corti di giustizia tributarie non arrecherebbe alcun pregiudizio all'indipendenza dei giudici. Tale scelta, invece, sarebbe del tutto coerente sia con le disposizioni degli articoli da 30 a 35 del d.lgs. n. 545 del 1992 in materia di uffici di segreteria sia con le disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) in materia di direzione e responsabilità degli uffici dell'amministrazione pubblica.

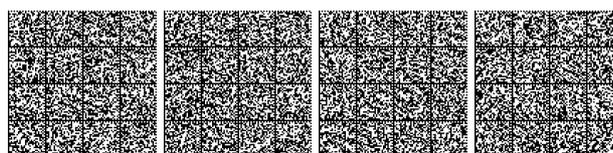
3.- Con ordinanza iscritta al n. 128 del reg. ord. 2023, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina, sezione prima, nell'ambito di un giudizio concernente la regolarizzazione del pagamento del contributo unificato relativo a un ricorso depositato presso la stessa Corte rimettente, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992 in combinato disposto con l'art. 51 del codice di procedura civile e con l'art. 6 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 101, secondo comma, 108, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU; degli artt. 4-ter, 4-quater, 9, 32, 36 e 37 del d.lgs. n. 545 del 1992, nonché dell'art. 20, commi 2-bis e 2-ter, 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, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 101, secondo comma, 104, 108, 110, 111, nonché 10, 11 e 117 Cost., questi ultimi in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

3.1.- Quanto alla rilevanza delle questioni, evidenzia il rimettente che il giudice sarebbe chiamato a verificare, prima di assumere la decisione, la sussistenza di cause di astensione obbligatoria e facoltativa. Detto istituto sarebbe disciplinato, nell'ordinamento giudiziario tributario, dall'art. 6 del d.lgs. n. 546 del 1992, disposizione che, oltre a prevedere l'obbligo di astenersi in ogni caso in cui il giudice abbia avuto rapporti di lavoro o di collaborazione con una delle parti, richiamerebbe le norme del codice di procedura civile in materia, tra le quali l'art. 51 cod. proc. civ., ove si prevederebbe che costituisca causa di astensione obbligatoria del giudice l'esistenza di rapporti di credito o debito con una delle parti.

Afferma il rimettente che tra i giudici tributari onorari e il MEF sussisterebbe un rapporto di debito-credito, derivante dalla peculiare conformazione normativa della "retribuzione" (o indennità) dei giudici tributari, tale da porre questi ultimi in una peculiare situazione di dipendenza economico-giuridica rispetto al MEF, con conseguente obbligo di astensione.

In particolare, l'art. 13, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 545 del 1992 prevederebbe che un decreto del MEF determini discrezionalmente, oltre al compenso mensile fisso, un compenso aggiuntivo per ogni ricorso definito secondo criteri uniformi, che dovrebbero tener conto delle funzioni e dell'apporto di attività alla trattazione della controversia, compresa la deliberazione e la redazione della sentenza, nonché, per i residenti in comuni della stessa regione diversi da quello in cui ha sede la commissione, delle spese sostenute per l'intervento alle sedute della commissione.

In ragione del disposto del suddetto art. 13, si verrebbe dunque a determinare uno stabile e permanente rapporto di debito-credito tra ciascun giudice tributario e il MEF (parte processuale-formale e sostanziale del giudizio), in quanto il calibrare la parte variabile del compenso sull'attività espletata nel tempo richiederebbe inevitabilmente computi e procedure di considerevole durata.



Il rimettente sostiene di trovarsi in una attuale e permanente situazione creditoria-debitoria verso il MEF, creditore del rapporto sostanziale controverso e parte del giudizio, che si contraddistinguerebbe per il potere unilaterale discrezionale del MEF di determinare la misura dei compensi aggiuntivi variabili, in ragione della riferita disciplina di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992.

Tale situazione, a parere del rimettente, imporrebbe al giudice di astenersi dalla causa ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 del d.lgs. n. 546 del 1992 e 51 cod. proc. civ., criticità peraltro comune a tutti i giudici (ove non sussistano, come in quasi tutta Italia, ancora magistrati tributari professionali), e non risulterebbe neppure possibile per il rimettente assegnare il giudizio ad altro giudice dello stesso plesso giurisdizionale, almeno fino alla futura assunzione di magistrati professionali.

Sempre sotto il profilo della rilevanza, con riguardo all'insieme delle ulteriori disposizioni censurate, osserva il rimettente che esse, pur non concernendo direttamente l'oggetto del giudizio, atterrebbero (così come l'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992) allo status del giudice, ai suoi doveri e alle relative garanzie, e inciderebbero sull'indipendenza dell'organo giurisdizionale nonché sulla natura della funzione giurisdizionale, compresa la posizione di parità delle parti del processo.

Il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui sarebbero rilevanti le questioni di legittimità costituzionale di norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengano allo status del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare e quindi la realizzazione della funzione giurisdizionale.

3.2.- Il rimettente solleva plurime questioni di legittimità costituzionale.

3.2.1.- La prima questione riguarda l'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992 (e il correlato art. 8, comma 4, della legge n. 130 del 2022), anche in combinato disposto con gli artt. 6 del d.lgs. n. 546 del 1992 e 51 cod. proc. civ., nella misura in cui assegnano al MEF la determinazione discrezionale del compenso (in particolare, variabile, ma anche il fisso, nei limiti minimi ormai fissati dalla legge) dei giudici tributari.

Lamenta il rimettente che il potere di determinazione in via amministrativa della retribuzione affidato al MEF - soggetto che costituirebbe la parte sostanziale del giudizio tributario, avendo funzioni di coordinamento, indirizzo, vigilanza e controllo sulle Agenzie fiscali e sugli altri enti o organi che comunque eserciterebbero funzioni in materia di tributi ed entrate erariali - determinerebbe una particolare situazione di soggezione del giudice tributario al potere discrezionale del predetto dicastero.

Detta situazione apparirebbe di dubbia compatibilità con i principi di indipendenza del giudice, garantiti anche ai giudici speciali e agli "estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia" ex art. 108 Cost. e soprattutto di indipendenza e imparzialità della funzione giurisdizionale ovvero del "giusto processo", in condizioni di "parità" tra le parti, dinanzi ad un giudice terzo e imparziale (artt. 101, secondo comma, e 111 Cost.; art. 6 CEDU).

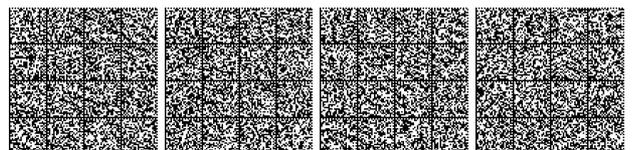
Ciò in quanto anche gli istituti (in particolare quello dell'astensione) posti ordinariamente a presidio dell'imparzialità e indipendenza della funzione giurisdizionale per il singolo caso concreto non potrebbero utilmente operare, in presenza di una situazione di soggezione (nella specie, debitorio-creditoria) che coinvolgerebbe l'intera categoria dei giudici tributari.

La predetta situazione determinerebbe anche la violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.) della giustizia tributaria, realizzandosi una situazione di stallo istituzional-processuale che sarebbe arduo risolvere se non a costo di pretermettere la disciplina sull'astensione del giudice, posta a presidio dell'indipendenza e imparzialità della funzione giurisdizionale e della parità tra le parti del processo.

La normativa censurata sarebbe in contrasto anche con i principi costituzionali del giusto processo e della parità delle parti del processo (art. 111 Cost. in correlazione con l'art. 6 CEDU e l'art. 47 CDFUE), trovandosi il MEF, creditore sostanziale e parte del giudizio, in una posizione non pari-ordinata rispetto a quelle del contribuente e addirittura di supremazia rispetto al giudice.

3.2.2.- Il rimettente dubita altresì della legittimità costituzionale degli artt. 4-ter, 4-quater, 9, 32, 36, 37 del d.lgs. n. 545 del 1992, e dell'art. 20, commi 2-bis e 2-ter, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 97 (buon andamento), 101, secondo comma, 104, 108, 110, 111 nonché 10, 11 e 117 Cost., questi ultimi in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE.

Sostiene il rimettente che i futuri concorsi per l'accesso all'intero organico della magistratura tributaria saranno autonomamente gestiti dal MEF, che bandirà le procedure e nominerà anche le commissioni di concorso con ampliamento delle competenze del MEF in quanto l'art. 20, comma 2-bis, lettera b), del d.l. n. 44 del 2023,



come convertito, avrebbe inserito nell'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999, la lettera *d-bis*), la quale attribuirebbe al MEF le «funzioni di spettanza statale» nella «gestione amministrativa ed economica dei magistrati e giudici tributari».

Si tratterebbe dunque di un ulteriore ampliamento delle competenze amministrative del MEF su tutta la magistratura tributaria, anche quella che in futuro eserciterà tale ruolo professionalmente.

Ritiene il giudice *a quo* che l'art. 32 del d.lgs. n. 545 del 1992 porrebbe alle dipendenze del MEF il personale di supporto delle corti tributarie, senza attribuire alcuna funzione ai presidenti della Corte e al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e attribuirebbe al MEF il compito di determinare ogni anno le variazioni da apportare alle dotazioni in relazione alle variazioni del numero di sezioni e del flusso dei ricorsi presso ogni corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado.

Il MEF deciderebbe quindi autonomamente l'organico del personale amministrativo, le assunzioni di personale, i comandi e i distacchi, le mobilità, i trasferimenti, i premi di produttività, lasciando i presidenti della Corte senza alcuna leva gestionale per assicurare il buon andamento degli uffici, se non quella della «vigilanza», il cui esito può solo tradursi in una «segnalazione» al MEF per «i provvedimenti di competenza» (art. 15 del d.lgs. n. 545 del 1992).

Tale situazione di totale dipendenza gestionale dei giudici e dei magistrati tributari dal titolare del rapporto sostanziale (creditore e talora anche parte processuale) dedotto in giudizio non si riscontrerebbe in nessun'altra magistratura, ordinaria o speciale, in cui il soggetto governativo di riferimento avrebbe funzioni ben separate dall'attività giurisdizionale e in cui al magistrato, capo dell'ufficio, verrebbe riconosciuto un potere di indirizzo e controllo più o meno ampio sull'andamento dell'ufficio, esteso alla gestione del servizio giustizia nel suo complesso, con la finalità di ottimizzare i risultati ed evitare che inefficienze anche dei servizi di supporto di cancelleria o di segreteria si ripercuotano sui tempi e modi dell'attività giudiziaria.

L'art. 36 del d.lgs. n. 545 del 1992, inoltre, nell'istituire il servizio automatizzato per la gestione delle attività degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e del consiglio di presidenza, prevederebbe che ad esso sia preposto il centro informativo del Dipartimento delle entrate.

L'art. 20, comma 2-*bis*, lettera *b*), del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, avrebbe inserito nell'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999, la lettera *d-bis*, che attribuirebbe al MEF le «funzioni di spettanza statale» anche nel settore della gestione e dello sviluppo del sistema informativo della giustizia tributaria e del processo tributario telematico. In ragione del progressivo sviluppo del processo tributario telematico, l'affidamento delle competenze in via dominante al MEF lascerebbe i presidenti di Corte di giustizia privi di adeguate leve gestionali.

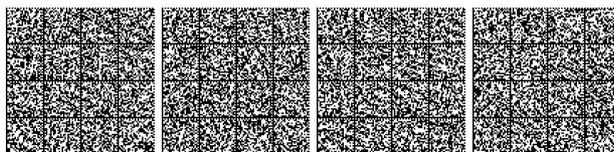
L'art. 37 del d.lgs. n. 545 del 1992 prevederebbe che la direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero dell'economia e delle finanze possa formulare e proporre al Ministro indirizzi per gli uffici periferici ai fini della difesa dell'Amministrazione finanziaria in ordine alle questioni rilevate ed esaminate; possa stabilire criteri di interpretazione della legge, nonché esaminare l'attività di rappresentanza e difesa degli uffici periferici dinanzi alle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, se del caso, impartendo le direttive per la loro organizzazione.

Tale situazione si sarebbe realizzata anche con riguardo al caso di specie, in cui il giudice si troverebbe a dover decidere un giudizio in cui il MEF avrebbe impartito la direttiva 14 dicembre 2012, n. 2/DGT, perorando la correttezza di una precisa interpretazione dell'istituto giuridico controverso, verosimilmente innescando, altresì, la modifica normativa intervenuta con la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

Si tratterebbe, a parere del rimettente, di attività interpretativa «quasi autentica» che ordinariamente sarebbe svolta anche e soprattutto dalle Agenzie fiscali, vigilate e coordinate dal MEF, con circolari o atti amministrativi variamente denominati che troverebbero inevitabile ingresso (pur non vincolando il giudice) nel contenzioso tributario.

Da ultimo, il rimettente osserva come l'estrema ampiezza e la progressiva implementazione delle competenze del MEF in materia di giustizia tributaria abbia fatto sì che, da unica Direzione centrale del Dipartimento delle finanze, si sia passati a una struttura dipartimentale poiché le ulteriormente implementate competenze del MEF avrebbero richiesto l'estensione della struttura burocratica ministeriale che sarebbe, secondo il rimettente, non ragionevole e contraria al principio costituzionale di buon andamento (artt. 3 e 97 Cost.).

Dinanzi al descritto panorama istituzionale, il giudice rimettente ritiene non irragionevoli le questioni di legittimità costituzionale proposte, innanzitutto con riguardo alla necessaria indipendenza e autonomia della magistratura speciale e prima ancora della funzione giurisdizionale (giusto processo e parità delle parti), come previsto dagli artt. 101, secondo comma, 104, 108 (per le magistrature speciali), 110, nonché 10, 11 e 117 Cost., questi ultimi in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui prevede il diritto che ogni causa sia esaminata «da un tribunale indi-



pendente e imparziale», nonché in relazione all'art. 47 CDFUE (essendo i tributi materia dell'UE), nella parte in cui prevede che «[o]gni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente [...] da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge».

Ritiene il rimettente che i principi di autonomia e indipendenza dei giudici e della funzione giurisdizionale da ogni altro potere dovrebbero conformare non soltanto la sostanza delle funzioni, ma anche la loro apparenza nei confronti della collettività, che avrebbe diritto ad avere e a poter maturare la ragionevole rappresentazione di un giudice terzo ed imparziale e non già soggetto al potere di influenza di una delle parti del processo.

Il principio dell'indipendenza del giudice si coniungerebbe e si completerebbe con l'art. 111 Cost., oltre che con la disciplina internazionale sul giusto processo, con particolare riguardo al principio della "parità delle parti", che la normativa censurata altererebbe vistosamente; i principi costituzionali di giusto processo e di parità delle parti si completerebbero a loro volta con il disposto dell'art. 6 CEDU e dell'art. 47 CDFUE.

In detto quadro normativo internazionale-convenzionale ed eurounitario (che rinverrebbe il suo ingresso costituzionale negli artt. 10, 11 e 117 Cost.), il diritto soggettivo di ciascuna persona a rivolgersi per la tutela dei propri diritti ad "un giudice terzo e imparziale", implicherebbe la necessità di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del giudice quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione europea e dalla CEDU.

3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato in data 24 ottobre 2023.

3.3.1.- L'Avvocatura generale eccepisce innanzitutto l'inammissibilità delle censure per mancanza di rilevanza poiché non decisive ai fini della definizione della controversia di merito, che riguarderebbe la regolarizzazione del pagamento del contributo unificato da parte del ricorrente.

Le questioni di legittimità costituzionale non sarebbero difatti decisive ai fini della soluzione del giudizio principale perché non avrebbero nel procedimento *a quo* un'incidenza né attuale né meramente eventuale. Sul punto viene richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui solamente quando il dubbio di legittimità costituzionale investe una norma dalla cui applicazione il giudice dimostri di non poter prescindere, si concreterebbe il fenomeno della pregiudizialità costituzionale.

Nel caso di specie, in nessuna ipotesi il giudice tributario potrebbe applicare le disposizioni di cui lamenta l'illegittimità costituzionale in quanto non si discuterebbe di questioni di astensione o di ricusazione, bensì di un invito al pagamento e della corretta determinazione del contributo unificato.

Inoltre, le questioni sarebbero irrilevanti essendo prospettate in via del tutto generale e astratta. La considerazione in base alla quale la riforma attuale non garantirebbe l'imparzialità e l'indipendenza della magistratura tributaria e dei giudici per l'assoluta mancanza di garanzie di status e di effettiva libertà da condizionamenti provenienti dall'amministrazione finanziaria, si caratterizzerebbe per genericità, mancando di elementi a supporto della preliminare rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale nel giudizio tributario *a quo*.

Le censure sarebbero inoltre indeterminate nel *petitum* nonché contenenti una richiesta di intervento additivo in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore.

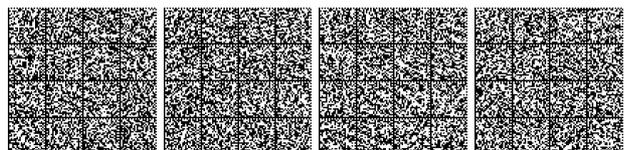
L'indeterminatezza dei rilievi sarebbe accentuata dal fatto che le questioni sarebbero genericamente poste "anche in correlazione" o "in rapporto" con altre norme di variegato contenuto, talune di natura regolamentare (come i decreti ministeriali), o con interi testi legislativi, in difetto di qualsiasi argomento che consenta di collegare le singole norme evocate ai parametri di legittimità costituzionale e senza, peraltro, indicare quale sarebbe il rimedio alternativo auspicato dal rimettente.

3.3.2.- Le censure sarebbero comunque non fondate.

Sostiene l'Avvocatura generale che sarebbe del tutto priva di fondamento l'affermazione del rimettente secondo cui vi sarebbe una "sudditanza" tra giudice tributario e MEF in quanto, da un punto di vista soggettivo, il giudice non sarebbe dipendente del Ministero, mentre, da un punto di vista oggettivo, l'indennità corrisposta al giudice sarebbe determinata normativamente.

Con specifico riferimento a tale ultimo profilo, sarebbe dunque manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale della disposizione che attribuisca al MEF il compito di determinare il compenso fisso e variabile dei componenti delle corti di giustizia tributaria.

Sul punto evidenzia la difesa statale che la riforma del 2022 avrebbe ancorato il trattamento economico dei componenti le corti di giustizia tributaria (magistrati tributari, assunti per transito o per concorso pubblico) a quello dei



giudici ordinari e, quanto ai giudici onorari, il legislatore avrebbe previsto la fissazione del compenso fisso per legge, lasciando al decreto esclusivamente la fissazione dei compensi variabili ex art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992, coerentemente alla *ratio* fondamentale della richiamata disciplina, non diretta a definire un nuovo regime complessivo dello status giuridico ed economico dei giudici onorari trattandosi di ruolo ad esaurimento.

Con riferimento agli altri profili osserva la difesa statale che la scelta di mantenere, anche con l'intervento riformatore, tale assetto della giurisdizione tributaria sarebbe maturata nell'ambito di un lungo e ampio confronto che avrebbe accompagnato la formazione della volontà del legislatore, il quale avrebbe inteso porre in essere un restyling del ruolo e delle funzioni attribuite al CPGT, organo di autogoverno dei giudici tributari, proprio al fine di rafforzare l'indipendenza della nuova magistratura tributaria.

Evidenzia altresì l'Avvocatura che la legge n. 130 del 2022 si porrebbe nel contesto del PNRR, di cui la giustizia tributaria costituirebbe uno dei punti principali con due obiettivi fondamentali: una riforma del processo tributario incentrata per un verso sui principi di terzietà e specializzazione dei giudici e per un altro sull'ammodernamento e sulla digitalizzazione finalizzata alla conoscibilità dei precedenti giurisprudenziali. Nell'ottica del perseguimento di questi obiettivi si sarebbe mosso il legislatore della riforma, attraverso l'istituzione a regime di un giudice tributario togato, assunto per concorso e attraverso la modernizzazione digitale e la creazione, implementazione e fruibilità di una banca dati dei precedenti giurisprudenziali.

Proprio al fine di assicurare l'imparzialità e l'indipendenza del nuovo magistrato tributario professionale, sarebbero state attribuite rilevanti funzioni al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, organo di autogoverno, autonomo, terzo e imparziale rispetto a ogni parte processuale dei contenziosi fiscali. Inoltre, con lo stesso scopo, si sarebbe prevista l'applicazione ai magistrati tributari delle norme che disciplinano le incompatibilità dei magistrati ordinari e lo stesso trattamento economico.

Sarebbe stato, difatti, attribuito al CPGT il compito di bandire il concorso per l'accesso alla magistratura (art. 4-ter, comma 2, del d.lgs. n. 545 del 1992, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera f, della legge n. 130 del 2022), di nominare la Commissione di esame (art. 4-*quater* del d.lgs. n. 545 del 1992, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera f, della legge n. 130 del 2022) e di gestire la procedura di interpello per l'esercizio dell'opzione per il passaggio definitivo dalle altre magistrature a quella tributaria.

Pertanto, la nomina a magistrato tributario con decreto del MEF si limiterebbe sostanzialmente a ratificare una procedura gestita totalmente dal Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Analoghe considerazioni varrebbero anche per quanto riguarda le censure rivolte alla gestione del personale amministrativo da parte del MEF. L'attività amministrativa non andrebbe confusa con quella giurisdizionale: la differenza tra la prima e la seconda risiederebbe nella diversità dei fini perseguiti dalla pubblica amministrazione e dal giudice e nella diversità di funzioni che essi rispettivamente svolgerebbero.

Il legislatore avrebbe cercato, attraverso la previsione di nuove assunzioni, di incrementare il livello di efficienza degli uffici e delle strutture centrali e territoriali della giustizia tributaria in modo da garantire il buon andamento dell'attività giurisdizionale a vantaggio dell'intera collettività.

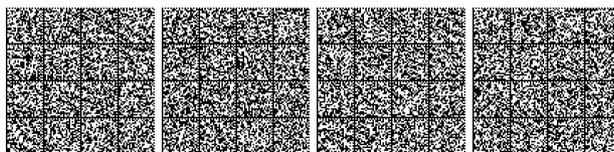
In tal senso, la normativa di riferimento e l'attuale assetto organizzativo non solo risulterebbero ragionevoli e conformi ai principi costituzionali, ma valorizzerebbero quei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione che riguarderebbero anche gli uffici giudiziari.

In sintesi, secondo la difesa statale, il giudice rimettente non avrebbe considerato che le competenze esercitate dagli uffici di segreteria sarebbero di natura amministrativa e, come tali, non potrebbero interferire con la funzione giurisdizionale svolta dai giudici.

Inoltre, il rimettente non avrebbe tenuto pienamente conto del potere di vigilanza di cui godono i presidenti delle corti di giustizia tributaria e neppure dei poteri ispettivi attribuiti al CPGT.

Con riguardo alle censure promosse nei confronti dell'art. 20, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, la difesa statale evidenzia che, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, il Dipartimento della giustizia tributaria sarebbe stato istituito proprio per garantire l'imparzialità e la terzietà nella gestione dello status giuridico ed economico dei magistrati tributari, nell'ambito delle riforme previste dal PNRR e in base alle raccomandazioni della Commissione europea.

Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude chiedendo che siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate le questioni sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 144 del reg. ord. 2022 la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, solleva questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni del d.lgs. n. 545 del 1992 e della legge n. 130 del 2022.

1.1.- Lamenta in primo luogo il giudice *a quo* l'accentuato rapporto di dipendenza dei giudici tributari dal Ministero dell'economia e delle finanze determinato dagli artt. 24, commi 1, lettere *d*) ed *e*), e *2-bis*; e *24-bis* nonché di da tutte le disposizioni del d.lgs. n. 545 del 1992 (e in specie, tra esse, gli artt. 13, 32, da 36 a 41 e 43) nella loro formulazione vigente (novellate o meno dall'anzidetta legge) che attribuiscono competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria al MEF anziché ad altra amministrazione centrale dello Stato. Tali disposizioni sarebbero in contrasto con i principi dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, costituzionalmente garantiti dagli artt. 101, 104, 105 108 e 110 Cost., nonché dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, così come interpretato e applicato dalla giurisprudenza della Corte EDU in tema di equo processo, che fungerebbe da disciplina interposta ai fini della valutazione della conformità a Costituzione della legge ordinaria per effetto della previsione dell'art. 117, primo comma, Cost.

L'inquadramento dell'organizzazione giudiziaria tributaria all'interno di un apparato del MEF sarebbe in conflitto con i principi di autonomia e indipendenza in quanto finirebbe per determinare condizionamenti, anche involontari, comunque non corrispondenti alla funzione di garanzia imparziale della giurisdizione e alla par condicio delle parti nel processo.

La giurisdizione tributaria sarebbe ancor più esposta al rischio di assenza di indipendenza e autonomia con le modifiche introdotte dalla legge n. 130 del 2022 che riconoscerebbero alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze una pervasiva "funzione di supporto" anche nell'attività ispettiva che dovrebbe invece essere esercitata in istituzionale autonomia da parte dell'organo di autogoverno della giustizia tributaria.

Un'analogha funzione di supporto sarebbe riconosciuta in capo alla predetta Direzione ai fini delle attività dell'ufficio del massimario nazionale in aggiunta alla funzione di organizzazione e supporto per l'espletamento dei corsi di aggiornamento riconosciuta alla Scuola centrale tributaria incardinata anch'essa nel MEF, cosicché il sapere giurisprudenziale sarebbe sottoposto a condizionamento ab externo, contrastando con la garanzia di parità delle parti nel processo.

L'assenza di indipendenza sarebbe accentuata dalla disciplina novellatrice censurata che avrebbe modificato la natura del rapporto di servizio dei magistrati tributari, reclutati con pubblico concorso, i quali diventerebbero "lavoratori dipendenti" dal MEF.

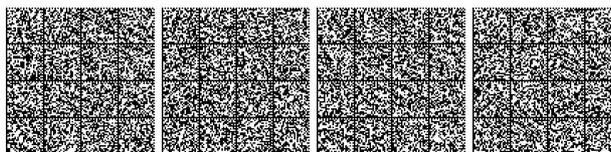
Un ulteriore profilo di censura attiene alla differente disciplina del trattamento economico dei giudici tributari attualmente in servizio determinata con decreto ministeriale, mentre per i magistrati tributari di nuova nomina il trattamento economico avviene con fonte normativa primaria (ai sensi dell'art. 13-*bis* della legge n. 130 del 2022).

1.2.- Lamenta altresì il rimettente che l'art. 8, comma 5, della legge n. 130 del 2022, che disciplina la composizione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria per la consiliatura successiva all'entrata in vigore della anzidetta legge, violerebbe i principi di cui agli artt. 48, 104, primo comma, 107 e 108 Cost., per effetto dello squilibrio, determinatosi nella fase transitoria di applicazione della legge n. 130 del 2022, nel rapporto proporzionale tra elettorato attivo ed elettorato passivo, con riserva di posti a favore di alcune categorie.

1.3.- Il rimettente dubita inoltre della legittimità costituzionale degli artt. 7 e 12 del d.lgs. n. 545 del 1992, che disporrebbero l'irrogazione di una misura espulsiva automatica in difetto di un procedimento disciplinare che consenta di valutare la gravità del fatto e la proporzionalità della sanzione, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

1.4.- Il giudice *a quo* censura, inoltre, i commi 4-*ter* e 5 dell'art. 11 del d.lgs. n. 545 del 1992, per violazione del principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost.) oltre che dei principi di autonomia e indipendenza del giudice (artt. 101 e 108 Cost.).

Riferisce il rimettente che le disposizioni censurate introdurrebbero nell'ordinamento giudiziario tributario una sanzione disciplinare, mascherata da requisito del concorso interno per l'accesso alle funzioni superiori. Le disposizioni censurate, laddove escludono la partecipazione al suddetto concorso a coloro che abbiano registrato un rapporto inferiore al sessanta per cento tra provvedimenti tardivamente depositati e provvedimenti complessivamente depositati, violerebbero i principi di autonomia e indipendenza del giudice.



Le disposizioni censurate determinerebbero inoltre un vulnus ai principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici poiché costituirebbero un disincentivo alla produttività dei giudici tributari, che sarebbero tendenzialmente stimolati ad assumere il minor carico possibile di provvedimenti da redigere, al fine di rispettare la proporzione fissata con riguardo al parametro del termine di cui si è detto.

1.5.- Il rimettente dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge n. 130 del 2022 laddove attribuisce al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria il potere di assegnare d'ufficio, in applicazione non esclusiva, giudici tributari appartenenti al ruolo unico, presso le sedi nelle quali non è possibile assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale individuate dallo stesso Consiglio di presidenza.

Ciò violerebbe i principi di indipendenza e inamovibilità del giudice, (artt. 106 e 107 Cost.), il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e il principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost.).

1.6.- Il giudice *a quo* lamenta inoltre l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge n. 130 del 2022 in combinato disposto con gli artt. 13 e 13-bis del d.lgs. n. 545 del 1992 per violazione del principio di eguaglianza, in quanto determinerebbe una differenziazione dello "status" delle due categorie di componenti dell'ordine giudiziario tributario che si rifletterebbe in una ingiustificata discrepanza del trattamento economico riconosciuto a ciascuna di esse, sia pur a fronte di identiche funzioni esercitate.

1.7.- Infine, il rimettente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1-bis, 8, comma 1, 9, commi 2 e 2-bis, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 545 del 1992, i quali prevederebbero che ai giudici tributari onorari sia garantita la maggioranza dei posti di componente delle corti di giustizia tributaria di secondo grado e che soltanto questi ultimi siano utilizzabili in "applicazione" per la stabile composizione dei collegi di qualsivoglia ufficio ogni volta in cui ciò appaia necessario per garantire l'esercizio minimo della funzione giudiziaria tributaria. Tale normativa violerebbe l'art. 106 Cost.

2.- Con ordinanza iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2023, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione settima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni del d.lgs. n. 545 del 1992, come modificate e integrate dalla legge n. 130 del 2022.

2.1.- Il rimettente censura innanzitutto l'art. 1, comma 10, della legge n. 130 del 2022, e gli artt. 1-bis; 4; 4-bis; 4-ter; 4-quater; e 9 del d.lgs. n. 545 del 1992, nelle parti in cui prevedono per le procedure di interpello e di concorso, nonché per la nomina dei magistrati e giudici tributari la competenza «del Ministro dell'Economia e Finanze e del Ministero dell'Economia e Finanze, invece della competenza rispettivamente del Ministro della Giustizia e del Ministero della Giustizia», per violazione degli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108, 110 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

Tale normativa determinerebbe la mancanza di autonomia e la soggezione economica e amministrativa dei giudici al MEF e ciò contribuirebbe - a detta del rimettente - a fornire un'immagine di dipendenza della giustizia tributaria che non soddisferebbe i requisiti richiesti per l'equo processo dalla Corte EDU, la quale avrebbe sempre sottolineato la necessità che in una società democratica la giustizia debba non solo essere indipendente, ma debba anche apparire tale agli occhi delle parti e del pubblico.

2.2.- Con la seconda questione, il rimettente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 31 e 34 del d.lgs. n. 545 del 1992 i quali - secondo la sua prospettazione - violerebbero gli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108, 110 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, in tema di equo processo. Ritene il rimettente che l'inquadramento degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado nel MEF anziché nel Ministero della giustizia comprometterebbe l'indipendenza della stessa Corte.

2.3.- Con il terzo motivo di censura il giudice *a quo* lamenta che l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 545 del 1992, come modificato dall'art. 39 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, e dall'art. 11 del d.lgs. n. 156 del 2015, laddove sottrae ai presidenti delle corti di giustizia tributaria la vigilanza sull'andamento dei servizi di segreteria attribuendo loro solo la possibilità di segnalarne la qualità e l'efficienza alla Direzione del MEF per non meglio precisati "provvedimenti di competenza", violerebbe gli artt. 97, secondo comma, 101, 104, 108 e 111, commi primo e secondo, Cost. La normativa in esame difatti comprometterebbe sia l'imparzialità e l'autonomia del giudice tributario sia il buon funzionamento dell'azione amministrativa, nella fattispecie, «delle segreterie e degli altri uffici della Corte Tributaria».

3.- Con ordinanza iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2023, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992 in combinato disposto con l'art. 51 cod. proc. civ. e con l'art. 6 del d.lgs. n. 546 del 1992, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 101, secondo comma, 108, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU; degli artt. 4-ter; 4-quater; e 9 del d.lgs. n. 545 del 1992 nonché dell'art. 20, commi 2-bis e 2-ter, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 101, secondo comma, 108, 111 e 117



Cost., quest'ultimo in relazione con l'art. 6 CEDU; degli artt. 32, 36 e 37 del d.lgs. n. 545 del 1992, nonché dell'art. 20, comma 2-bis, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 97, 101, secondo comma, 104, 108, 110, nonché 10, 11, 117, questi ultimi in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU e all'art. 47 CDFUE.

3.1.- La prima questione riguarda l'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992 (e il correlato art. 8, comma 4, della legge n. 130 del 2022), anche in combinato disposto con gli artt. 6 del d.lgs. n. 546 del 1992 e 51 cod. proc. civ., nella misura in cui assegnano al MEF la determinazione discrezionale del compenso (in particolare, variabile, ma anche fisso, nei limiti minimi ormai stabiliti dalla legge) dei giudici tributari.

Lamenta il rimettente che il potere di determinazione in via amministrativa della retribuzione affidato al MEF provocherebbe una particolare situazione di soggezione del giudice tributario al potere discrezionale del predetto dicastero. Tale soggezione violerebbe i principi di indipendenza del giudice, garantiti dall'art. 108 Cost. e di indipendenza e imparzialità della funzione giurisdizionale ovvero del giusto processo in condizioni di parità tra le parti, dinanzi ad un giudice terzo e imparziale (artt. 101, secondo comma, e 111 Cost.; art. 6 CEDU).

Le disposizioni censurate violerebbero anche il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) della giustizia tributaria, determinando una situazione di stallo istituzional-processuale che sarebbe arduo risolvere se non in violazione della disciplina dell'obbligo di astensione del giudice posta a presidio dell'indipendenza e imparzialità della funzione giurisdizionale e della parità tra le parti del processo.

La normativa in esame violerebbe altresì i principi costituzionali del giusto processo e della parità delle parti del processo (art. 111 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE), trovandosi il MEF, creditore sostanziale e parte del giudizio, in una posizione non pari-ordinata rispetto a quella del contribuente e addirittura di supremazia rispetto al giudice.

3.2.- Il rimettente censura inoltre gli artt. 9, 32, 36, 37 del d.lgs. n. 545 del 1992; 4-ter e 4-quater del d.lgs. n. 545 del 1992; e 20, commi 2-bis e 2-ter, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 97 (buon andamento), 101, secondo comma, 104, 108, 110, 111 nonché 10, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE.

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della normativa censurata che attribuisce al MEF: la gestione dei concorsi per l'accesso alla magistratura tributaria; il compito di determinare le variazioni della dotazione organica dei giudici tributari e del personale amministrativo, le assunzioni di personale, i comandi e i distacchi, le mobilità, i trasferimenti, i premi di produttività; il servizio automatizzato per la gestione delle attività degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e del consiglio di presidenza incardinato presso il centro informativo del Dipartimento delle entrate; le «funzioni di spettanza statale» nel settore della gestione e dello sviluppo del sistema informativo della giustizia tributaria e del processo tributario telematico lasciando i presidenti di corte di giustizia tributaria privi di adeguate leve gestionali.

Le disposizioni censurate consentirebbero inoltre alla direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero dell'economia e delle finanze di formulare e proporre al Ministro indirizzi per gli uffici periferici ai fini della difesa dell'Amministrazione finanziaria; l'esercizio di tali facoltà - ritiene il giudice *a quo* - potrebbe influenzare in modo incisivo la giustizia tributaria.

La progressiva implementazione delle competenze del MEF in materia di giustizia tributaria avrebbe comportato l'estensione della struttura burocratica ministeriale. Ciò, secondo il rimettente, sarebbe non ragionevole e contrario al principio costituzionale di buon andamento (artt. 3 e 97 Cost.).

Dinanzi al descritto panorama normativo, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, innanzitutto con riguardo alla necessaria indipendenza e autonomia della magistratura tributaria e prima ancora della funzione giurisdizionale (giusto processo e parità delle parti), come previsto dagli artt. 101, secondo comma, 104, 108 (per le magistrature speciali), 110, 111 nonché 10, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui prevede il diritto che ogni causa sia esaminata «da un tribunale indipendente e imparziale», nonché in relazione all'art. 47 CDFUE (essendo i tributi materia dell'UE), nella parte in cui prevede che «[o]gni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente [...] da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge».

4.- Le tre ordinanze di rimessione sottopongono a questa Corte numerose questioni di legittimità costituzionale che riguardano parzialmente le stesse norme, si basano su parametri pressoché coincidenti e argomentazioni sostanzialmente analoghe. Deve essere pertanto disposta la riunione dei giudizi per essere decisi con unica sentenza (*ex plurimis*, sentenze n. 171 e n. 98 del 2024).

5.- Le censure possono suddividersi in due grandi gruppi: il primo riguardante quelle relative all'ipotizzata lesione dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici tributari, sub specie di asserita perdita di serenità e turbamento psicologico del magistrato a causa dell'eccessiva ingerenza del Ministero dell'economia e delle finanze nella gestione



della giustizia tributaria; il secondo gruppo riguarda, in particolare, il compenso, la nomina, la promozione dei giudici tributari, i poteri del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, il sistema elettorale del Consiglio di presidenza, le sanzioni disciplinari e l'attribuzione di funzioni collegiali ai giudici onorari.

6.- Si ritiene opportuno ripercorrere brevemente i momenti caratterizzanti l'articolato e complesso quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Con la legge 14 luglio 1864, n. 1830 (con la quale fu stabilita, tra l'altro, un'imposta sui redditi della ricchezza mobile) furono istituite commissioni comunali e consorziali, per lo svolgimento di tutte le operazioni occorrenti per appurare e determinare le somme dei redditi e dell'imposta dovuta dai contribuenti. Contro le "somme di reddito" deliberate dalle già menzionate commissioni era ammesso il ricorso, tanto nell'interesse dei contribuenti quanto nell'interesse del fisco, presso una commissione provinciale.

Con successiva legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), Allegato E (Legge sul contenzioso amministrativo), furono aboliti i tribunali del contenzioso amministrativo e furono affidate al giudice ordinario le controversie tra cittadini e pubbliche amministrazioni nelle quali si facesse «questione di un diritto civile o politico» (art. 2), comprese quelle relative alle imposte dirette e indirette; vennero tuttavia escluse dalla competenza delle autorità giudiziarie le questioni relative all'estimo catastale e al riparto di quota e tutte quelle sulle imposte dirette (sino a che non avesse avuto luogo la pubblicazione dei ruoli) che rimanevano attribuite alle predette commissioni.

Le commissioni così delineate erano, dunque, organi amministrativi incardinati presso l'amministrazione delle entrate. Questa natura, tuttavia, non era idonea ad assicurare l'indipendenza e l'imparzialità.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con sentenza n. 12 del 1957, questa Corte ritenne che le commissioni tributarie, «pur comunemente chiamandosi amministrative per ragioni storiche e tradizionali», costituissero «organi di giurisdizione speciale» in quanto «chiamate a giudicare in materia di diritti soggettivi, definendo, nel contrasto tra il Fisco e il contribuente, qual è la volontà della legge che nel caso concreto dev'essere attuata»; in particolare, nella predetta sentenza si sottolineava come le commissioni tributarie pervengono alle loro pronunce «attraverso l'applicazione di formali disposizioni di procedura, poste dalla legge per la regolarità dei loro giudizi e anche a tutela dei diritti delle parti contendenti; che le loro pronunce, come qualsiasi altra pronuncia di organo giurisdizionale, nel caso di mancanza di impugnativa, acquistano valore definitivo e forza di giudicato formale».

Veniva così affermata la natura giurisdizionale delle commissioni tributarie; natura confermata con successiva sentenza n. 287 del 1974 nella quale questa Corte ha sottolineato come la legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria) e il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), intervenendo sulla composizione delle commissioni tributarie, sul loro funzionamento e sulle loro competenze funzionali (principalmente al fine di assicurarne l'autonomia e l'indipendenza e in modo da garantire l'imparziale applicazione della legge), avevano eliminato tutte le disposizioni dalle quali traeva fondamento la tesi della natura amministrativa delle commissioni tributarie, determinando «la sicura convinzione che le commissioni tributarie, così revisionate e strutturate, debbono ora considerarsi organi speciali di giurisdizione».

Le commissioni tributarie sono state quindi da ultimo disciplinate dal d.lgs. n. 545 del 1992 e dal d.lgs. n. 546 del 1992 quali organi giurisdizionali composti da giudici non professionali prevedendo criteri oggettivi di reclutamento e l'istituzione di un organo di autogoverno, il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Questa Corte, confermando l'indirizzo già assunto fin dalla sentenza n. 41 del 1957 (e ribadito nella sentenza n. 215 del 1976) sulla VI disposizione transitoria e finale della Costituzione, con ordinanza n. 144 del 1998, ha chiarito che l'«ampliamento della competenza delle commissioni tributarie non vale a far ritenere nuovo il giudice tributario in modo tale da ravvisarsi un diverso giudice speciale, in quanto è rimasto non snaturato né il sistema di estrazione dei giudici (anzi migliorato dal punto di vista dei requisiti di idoneità e di qualificazione professionale e delle incompatibilità), né la giurisdizione nell'ambito delle controversie tributarie» e che «pertanto le attuali commissioni tributarie non possono essere considerate, agli effetti del combinato disposto dell'art. 102 e VI disposizione transitoria della Costituzione, nuovi giudici speciali, come tali vietati».

La modifica della disciplina della giustizia tributaria realizzata con la legge n. 130 del 2022 - che si colloca nell'ambito degli interventi previsti nel PNRR per superare le criticità del "sistema Paese" - vuole rappresentare una risposta organica e di sistema per risolvere molte delle problematiche insite nel precedente assetto ordinamentale.

Intervenendo su taluni aspetti cruciali e delicati della giustizia e del processo tributari, la novella normativa ha avvicinato molto la giurisdizione tributaria a quella ordinaria.



Si tratta di una riforma che, a completamento di un percorso di 160 anni, ha contribuito in modo decisivo a realizzare nel nostro ordinamento una giurisdizione (che si affianca a quella ordinaria, amministrativa, contabile e militare), composta, a regime, da magistrati tributari: *a)* professionali a tempo pieno; *b)* selezionati con pubblico concorso; *c)* specializzati nella materia tributaria.

7.- Tutto ciò premesso, deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione con cui l'Avvocatura generale dello Stato ha contestato l'ammissibilità, per difetto di rilevanza, delle censure sollevate con le tre ordinanze dalle tre Corti di giustizia tributarie rimettenti.

La difesa statale evidenzia che i giudici rimettenti non sarebbero chiamati a fare diretta applicazione nei giudizi a quibus delle disposizioni censurate poiché esse atterrebbero allo status del giudice, alla composizione del CPGT nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguarderebbero l'operare del giudice e non avrebbero una effettiva interferenza nel decidere in relazione alle concrete questioni poste al loro esame e alle specifiche e conseguenti decisioni che sono chiamati ad adottare nei giudizi a quibus.

8.- L'eccezione di inammissibilità delle censure è fondata per i motivi che seguono.

Occorre primariamente verificare l'esistenza della «necessaria relazione di “dipendenza funzionale” tra giudizio *a quo* e tema agitato attraverso la questione di legittimità costituzionale: relazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve assumere i connotati della pregiudizialità, la quale comporta l'impossibilità di definire il procedimento pregiudicato in assenza della delibazione della quaestio pregiudicante» (sentenza n. 164 del 2017).

In linea di principio, tutte le volte in cui questa Corte è entrata nel merito di questioni di legittimità costituzionale relative a norme riguardanti lo status di magistrato, ciò è avvenuto in ragione di una incidenza diretta di quelle norme con l'oggetto del giudizio *a quo*.

Così, ad esempio, nel giudizio deciso con la sentenza n. 237 del 2013, questa Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di norme che avevano disposto la soppressione di diversi uffici giudiziari: oggetto del giudizio di costituzionalità era, in quella sede, la potestà di *ius dicere* dei giudici rimettenti, direttamente e immediatamente dipendente dalle norme censurate. Nessun dubbio poteva sussistere, pertanto, sulla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Analogamente, il nucleo principale delle questioni decise con la sentenza n. 18 del 1989 riguardava la struttura e la composizione dell'organo giudicante e involgeva lo status di giudice, la sua composizione, nonché, in generale, le garanzie e i doveri che riguardano il suo operare, tutti aspetti ontologicamente rilevanti nell'ambito dei relativi procedimenti dai quali le questioni provenivano.

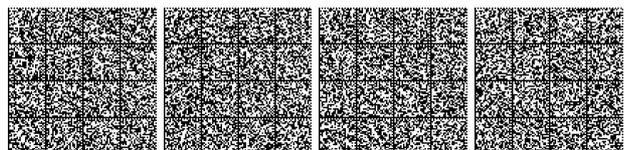
8.1.- Nelle tre ordinanze i giudici a quibus affermano che le questioni di legittimità costituzionale sono direttamente rilevanti nei rispettivi giudizi principali, in quanto la disciplina normativa censurata sarebbe concretamente e immediatamente produttiva di un turbamento della serenità decisionale nonché dell'autonomia e indipendenza del giudice tributario.

Questa Corte, tuttavia, non ha escluso che norme, pur non immediatamente applicabili nel processo, possano incidere in maniera evidente e attuale sulle garanzie costituzionali della funzione giurisdizionale, così condizionando l'esercizio della relativa attività. Ciò presuppone «che tale incidenza - per qualità, intensità, univocità ed evidenza della sua direzione, immediatezza ed estensione dei suoi effetti - sia tale da determinare una effettiva interferenza sulle condizioni di indipendenza e terzietà nel decidere, a prescindere da qualsiasi profilo che possa riguardare un eventuale “perturbamento psicologico” del singolo giudice» (ancora sentenza n. 164 del 2017), sempre che non si tratti di una questione meramente ipotetica e astratta.

Ai fini della rilevanza occorre ulteriormente verificare se le norme asseritamente interferenti sullo status di magistrato ne compromettano l'indipendenza e la terzietà riflettendo lesioni non solo potenziali delle garanzie costituzionali ma violazioni attuali in relazione alla concreta questione posta all'esame dei rimettenti e alla specifica e conseguente decisione che sono chiamati a adottare nei giudizi a quibus.

Questi presupposti sono del tutto assenti nelle odierne questioni, alla luce della stessa motivazione sulla rilevanza fornita dai giudici rimettenti in relazione all'attuale sistema normativo sull'organizzazione della giustizia tributaria e sui concreti e specifici elementi caratterizzanti i giudizi a quibus che permettano di dubitare realmente dell'indipendenza del giudice.

Nelle fattispecie in esame, infatti, l'asserito perturbamento del giudice, derivante dalla sensazione di dover giudicare in merito a una controversia tributaria non “in un campo neutro” ma, per così dire, “in casa” del MEF, con i possibili condizionamenti connessi ai profili organizzativi, è privo di riscontri oggettivi circa la concreta lesione ad opera delle disposizioni censurate delle garanzie di autonomia e indipendenza della magistratura sancite dalla Costituzione a presidio dell'attività giurisdizionale.



Alla luce di tutto quanto sopra, le questioni di legittimità costituzionale relative al primo gruppo di censure sono inammissibili per difetto di rilevanza in quanto non si ravvisa in concreto quella situazione di effettiva interferenza sulle condizioni di indipendenza e terzietà nel decidere tali da condizionare strutturalmente e funzionalmente lo *ius* dicere del giudice tributario.

8.2.- Il secondo gruppo di censure prospetta una serie di dubbi di legittimità costituzionale relativi a disposizioni aventi ad oggetto il compenso, la nomina, la promozione dei giudici tributari, i poteri del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, il sistema elettorale del Consiglio di presidenza, le sanzioni disciplinari e l'attribuzione di funzioni collegiali ai giudici onorari e quindi al corretto funzionamento della giustizia tributaria.

Anche queste questioni sono inammissibili per irrilevanza.

L'oggetto dei giudizi a quibus riguarda, infatti, controversie tra l'Agenzia delle entrate e privati afferenti, rispettivamente, alla debenza del contributo unificato (r.o. n. 50 e n. 128 del 2023) e dell'imposta sul valore aggiunto (r.o. n. 144 del 2022), che nulla hanno a che vedere con il compenso, la nomina, la promozione dei giudici tributari, i poteri del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, il sistema elettorale del medesimo Consiglio, le sanzioni disciplinari e la partecipazione ai collegi da parte dei giudici onorari.

Peraltro, neppure si profila il pericolo di una sostanziale sottrazione delle disposizioni censurate al controllo di legittimità costituzionale, essendo agevole ipotizzare altre sedi in cui le medesime questioni potrebbero trovare una ben più pertinente ragion d'essere. Difatti, la normativa in esame potrebbe essere eventualmente sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) nel corso di un giudizio instaurato dinanzi alla competente autorità giurisdizionale.

Alla luce della giurisprudenza di questa Corte già richiamata con riguardo al primo gruppo di censure, devono essere dichiarate inammissibili, perché irrilevanti, anche tutte le questioni del secondo gruppo sollevate con le tre ordinanze indicate in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24, commi 1, lettere d) ed e), e 2-bis; 24-bis; 13; 32; da 36 a 41 e 43 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevate, in riferimento agli artt. 101, 104, 105 108, 110 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

2) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, della legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari), sollevate, in riferimento agli artt. 48, 104, primo comma, 107 e 108 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

3) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 12 del d.lgs. n. 545 del 1992, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo al principio di ragionevolezza, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

4) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 4-ter e 5, del d.lgs. n. 545 del 1992, sollevate, in riferimento agli artt. 97, con riguardo al principio di buon andamento, 101 e 108 Cost., con riguardo ai principi di autonomia e indipendenza del giudice, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

5) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge n. 130 del 2022, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 106 e 107 Cost., con riguardo ai principi di indipendenza e inamovibilità del giudice, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*



6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge n. 130 del 2022, in combinato disposto con gli artt. 13 e 13-bis del d.lgs. n. 545 del 1992, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo al principio di ragionevolezza, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis; 8, comma 1; 9, commi 2 e 2-bis; e 11, comma 1, del d.lgs. n. 545 del 1992, sollevate, in riferimento all'art. 106 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, prima sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge n. 130 del 2022 e degli artt. 1-bis; 4; 4-bis; 4-ter; 4-quater; e 9 del d.lgs. n. 545 del 1992, sollevate, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108 110 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione settima, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31 e 34 del d.lgs. n. 545 del 1992, sollevate, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 101, secondo comma, 104, 108, 110 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione settima, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 del d.lgs. n. 545 del 1992, e dell'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpellati e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23», sollevate, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 101, 104, 108 e 111, primo e secondo comma, Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione settima, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 545 del 1992 (e il correlato art. 8, comma 4, della legge n. 130 del 2022), anche in combinato disposto con gli artt. 6 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e 51 del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 97, 101, 108 e 111 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-ter; 4-quater; 9; 32; 36; e 37 del d.lgs. n. 545 del 1992, e dell'art. 20, commi 2-bis e 2-ter, 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, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 101, secondo comma, 104, 108, 110, 111, nonché 10, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Messina, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 novembre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 205

*Ordinanza 25 novembre - 17 dicembre 2024*

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

**Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 166 del 2024 - Correzione.**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

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

## ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 166 del 24 settembre-22 ottobre 2024. udito nella camera di consiglio del 25 novembre 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2024.

Considerato che nella sentenza n. 166 del 2024, all'ultimo rigo del primo capoverso del punto 6 del Considerato in diritto, per mero errore materiale, è stato scritto «ex art. 162-ter cod. pen.» anziché «ex art. 341-bis, quarto comma, cod. pen.».  
Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che, nella sentenza n. 166 del 2024, sia corretto il seguente errore materiale: all'ultimo rigo del primo capoverso del punto 6 del Considerato in diritto, le parole «ex art. 162-ter cod. pen.» siano sostituite dalle parole «ex art. 341-bis, quarto comma, cod. pen.».*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240205



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 227

Ordinanza del 14 ottobre 2024 del Tribunale di Bergamo nel procedimento penale a carico di I. F. e altri

**Reati e pene – Deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso – Denunciata previsione della reclusione “da otto a quattordici anni” anziché da “quattro a dodici anni” per la causazione ad alcuno di lesione personale dalla quale derivi uno sfregio permanente del viso privo di efficacia deformante – Denunciata previsione dell’automatica applicazione dell’interdizione in perpetuo da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all’amministrazione di sostegno, in caso di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell’art. 444 cod. proc. pen.**

**In subordine: Reati e pene – Deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso – Denunciata previsione della reclusione “da otto a quattordici anni” anziché da “sei a dodici anni” per la causazione ad alcuno di lesione personale dalla quale derivi la deformazione ovvero uno sfregio permanente del viso laddove i fatti non siano commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa – Denunciata previsione dell’automatica applicazione dell’interdizione in perpetuo da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all’amministrazione di sostegno, in caso di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell’art. 444 cod. proc. pen. laddove l’autore del reato sia persona diversa dal coniuge, anche separato o divorziato, o sia persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.**

– Codice penale, art. 583-*quinquies*, commi primo e secondo.

## TRIBUNALE DI BERGAMO

## UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice per le indagini preliminari, Alessia Solombrino, visti gli atti del procedimento nei confronti di:

- F. I., nato a ... (...) il ...;
- B. S., nato in ... il ...;
- T. O., nato a ... (...) il ...;
- R. W., nato a ... (...) il ...;

imputati in ordine al reato previsto e punito dagli artt. 583-*quinquies* e 585, primo e secondo comma c.p., commesso in data ..., perché, in concorso tra loro e con il minore ... cagionavano a ... uno sfregio permanente del viso, consistente in una cicatrice in sede mascellare destra. In particolare, mentre R. lo tratteneva da tergo, ..., T. e F. lo colpivano con calci e pugni e B. lo colpiva al viso con una bottiglia di vetro. Con le aggravanti di avere commesso il fatto in più persone riunite e con l’uso di un’arma.

## OSSERVA

Questo giudice dubita della legittimità costituzionale dell’art. 583-*quinquies* del codice penale, nella parte in cui, al primo comma, prevede per la condotta di lesione personale dalla quale derivi uno sfregio permanente un limite editale non inferiore a otto anni di reclusione; nonché nella parte in cui, al secondo comma, prevede, in caso di condanna, l’applicazione obbligatoria della pena accessoria dell’interdizione in via perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all’amministrazione di sostegno, senza alcuna possibilità di graduazione.

Si ritiene che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata.



### 1. Svolgimento del processo

Con provvedimento depositato in data ... il pubblico ministero presso la locale Procura della Repubblica ha formulato richiesta di rinvio a giudizio degli imputati in epigrafe generalizzati, per il reato di cui agli artt. 583-*quinquies* e 585, primo e secondo comma del codice penale, loro in concorso ascritto nell'ambito del procedimento n. 11986/2021 R.G.Mod. 21.

Esperiti gli adempimenti di cui agli artt. 418 e 419 c.p.p., all'udienza preliminare del ..., la persona offesa ..., in persona del procuratore speciale, ha depositato atto di costituzione di parte civile, al fine di ottenere la condanna degli imputati ed il risarcimento di tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti per effetto della condotta criminosa e alla successiva udienza del ..., a mezzo dei rispettivi difensori, muniti di procura speciale, gli imputati F. I., B. S. e T. O. hanno formulato istanza di definizione del processo nelle forme del giudizio abbreviato, e del pari, la difesa dell'imputato R. W. ha preannunciato l'intento di accedere a tale rito, chiedendo un termine al fine di formalizzare la relativa richiesta.

Rispetto alle richieste formulate, la parte civile ha dichiarato di accettare il rito invocato e questo giudice ha disposto in conformità alle richieste.

Alla successiva udienza del ..., anche l'imputato R. W., in seguito a formale richiesta formulata dal difensore munito di procura speciale, è stato ammesso alla definizione del procedimento allo stato degli atti.

Contestualmente, peraltro, con memoria già depositata in data ... e richiamata all'udienza del ..., la difesa dell'imputato F. I. ha formulato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente un terzo, quando il fatto risulti di lieve entità.

In dettaglio, con allegazioni condivise dai difensori degli altri imputati, la citata parte privata ha sostanzialmente dedotto il contrasto della disposizione incriminatrice, con i precetti di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Costituzione, traendo le mosse dai principi espressi dalle recenti sentenze n. 86/2024 e n. 120/2023, emesse dalla Corte costituzionale.

Tanto premesso, prima di pronunciarsi sul merito dell'imputazione, ritiene questo giudice di dover sospendere il procedimento e sollevare la questione di legittimità costituzionale di seguito esposta, in termini parzialmente diversi dalle eccezioni formulate dalla difesa, non sussistendo — allo stato e ferma restando ogni diversa decisione all'esito della discussione —, i presupposti per un proscioglimento degli imputati.

### 2. Il fatto storico

Il presente procedimento trae origine dalla denuncia-querela sporta in data ... ed integrata in data ... dinanzi alla Stazione Carabinieri di ... da ... il quale, in dettaglio, — con dichiarazioni successivamente supportate dalle sommarie informazioni rese da persone presenti sul luogo dei fatti —, riferiva che:

nelle prime ore del mattino di quello stesso giorno, mentre stazionava all'esterno di un locale notturno in compagnia di amici, aveva avuto un diverbio con un ragazzo che lo aveva improvvisamente colpito con un pugno e, raggiunto da altri quattro personaggi, aveva dato luogo ad una violenta ed apparentemente immotivata aggressione, giacché, trattenuto dalle braccia da uno degli sconosciuti malfattori, era stato colpito dai complici, uno dei quali gli aveva inflitto pugni alla testa. mentre un altro lo aveva colpito al volto con una bottiglia di vetro, desistendo dall'azione lesiva soltanto alla vista di terzi sopraggiunti in suo soccorso;

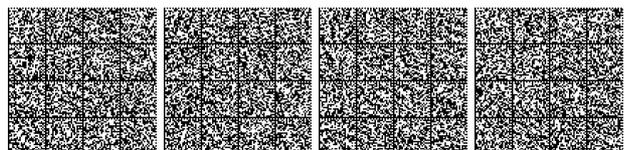
grazie alla visione delle fotografie pubblicate sui profili di account attivati per il tramite dell'applicazione denominata Instagram, aveva riconosciuto gli aggressori;

immediatamente dopo l'azione lesiva subita si era recato al pronto soccorso del vicino Policlinico ..., ove i sanitari gli avevano diagnosticato lesioni consistenti in «ferite multiple del volto» con prognosi di dieci giorni, salvo complicazioni.

Sulla scorta degli elementi acquisiti, gli organi investigativi identificavano gli autori dell'aggressione negli odierni imputati, nonché nel minore ..., all'esito di accertamenti esperiti presso le banche dati in uso alle Forze di polizia, corroborati dall'esito delle individuazioni fotografiche esperite, nelle quali la vittima riconosceva ciascuno dei personaggi coinvolti nel pestaggio, ascrivendo in particolare al B. S. il ferimento al volto compiuto con la bottiglia di vetro, nonché agli altri tre odierni prevenuti le ulteriori percosse subite.

Nel corso del procedimento, venivano altresì acquisiti il referto medico redatto dal nosocomio, nonché la certificazione del medico curante della parte civile, la documentazione fotografica attestante la natura delle lesioni al volto subite dall'... e la relazione di consulenza tecnica medico-legale a firma della dott.ssa ... in data ..., contenente una compiuta indicazione degli esami obiettivi esperiti sulla sua persona dai sanitari intervenuti, unicamente ai relativi trattamenti terapeutici somministrati; in dettaglio:

i sanitari del pronto soccorso intervenuti nell'immediatezza, avevano riscontrato «due larghe ferite al lato sinistro del viso», trattate con «due lunghe suture con 4/0 Novafil» (circa 20 punti di sutura complessivi), senza alcuna compromissione sotto il profilo neurologico;



a seguito di richiesta compilata dal medico di medicina generale, nella persona del dott. ... — che certificava assenza lavorativa per malattia fino al ... — veniva peraltro esperita visita specialistica dermatologica presso il dott. ..., il quale, in data ... rilasciava la seguente certificazione: «riferito trauma da ferita da taglio... trattato in pronto soccorso presso Policlinico ..., con sutura e fisiologica. Sutura su cute in buon assetto cutaneo effettuati in stretto profondo con buon atteggiamento, seguendo le corrette linee geniene. Si effettua detersione della lesione, bifocale e applicazione di cerotti in trazione», consigliando mobilizzazione cauta maxillo facciale, terapia antibiotica (Bassado e Gentamicina), protezione con garza sterile, uso di crema locale cicatrizzante e protezione solare; infine, controllo a distanza di due mesi per eventuale tendenza regressiva cicatriziale e/o eventuale tendenza ipertrofica e cheloidea, allestimento apparato compressivo tipo Jobs;

in data ..., all'esito di visita di controllo, lo specialista indicato rilevava «buon atteggiamento tissutale in buona fase di rimodellamento cicatriziale», prescrivendo prosecuzione per ulteriori due-tre mesi, con pomata locale Sameplast e protezione solare;

infine, in data .., a distanza di circa quattro mesi, evidenziava «cicatrice in fase di stabilizzazione corretta. Si prevede sfregio al volto permanente da valutare. Si consiglia prosecuzione trattamento protettivo con preparati eudermici tipo Cicaplast di giorno protezione solare, Sensium Rosa di notte».

All'esito dell'esame obiettivo dello ..., la consulente nominata apprezzava infine la presenza nell'emivolto sinistro, in sede geniena-mascellare, di «due cicatrici lineari parallele tra loro, di data non recente, biancastre rosate, a decorso obliquo dall'alto al basso in senso medio-laterale, pressoché parallele tra loro; la superiore, della lunghezza di 8,5 cm., estesa dalla regione geniena paranasale sinistra fino all'angolo mandibolare, rosata e a margini accostati nel tratto mediale iniziale, progressivamente diastata nel tratto medio e laterale fino alla larghezza di 1 cm, infossata rispetto al piano cutaneo; l'inferiore, biancastra, della lunghezza di 5 cm, parzialmente coperta dalla barba nel tratto mascellare, diastata per una larghezza di circa 5 mm», precisando che entrambe le cicatrici «sono visibili e apprezzabili a distanza interlocutoria, con area di perdita pilifera corrispondente» che alla pressopalpazione era rilevabile iperestesia in sede cicatriziale; che l'apertura del cavo orale era comunque completa, senza ulteriori alterazioni della mimica facciale.

Con valutazioni apparentemente immuni da vizi logici e contraddizioni, concludeva, pertanto, ritenendo:

a) la piena compatibilità con la dinamica dei fatti delle ferite da taglio riscontrate nella persona offesa, «conseguenti alla discontinuazione della cute determinata dallo scorrimento e strisciamento del filo»;

b) la correttezza dei trattamenti sanitari e delle cure eseguiti;

c) la determinazione di una condizione di malattia — intesa come il processo reattivo o riparativo organico a carattere evolutivo nel tempo —, certamente superiore ai quaranta giorni;

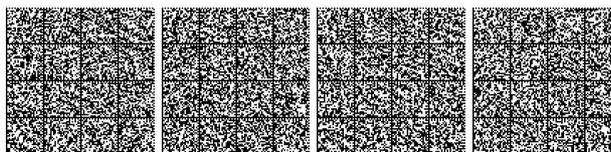
d) la persistenza di «un quadro menomativo anatomico-funzionale e di carattere estetico a carico della parte anteriore del capo, permanente, ben visibile e apprezzabile a distanza interlocutoria, condizionante una evidente compromissione dell'aspetto del volto e tale da compromettere non solo il segno estetico ma tale da suscitare sentimenti negativi di disgusto, ripugnanza o pietà da parte di terzi», con la precisazione che il pregiudizio estetico complessivo risultava difficilmente emendabile «per la sede coinvolta, il numero, le dimensioni, la lunghezza e le caratteristiche cromatiche delle cicatrici» ed era ragionevolmente inquadrabile nell'ambito dello «sfregio permanente», in ragione della rilevanza assunta rispetto all'espressione del volto.

### 3. La qualificazione giuridica del fatto.

Ritiene il decidente che la condotta ascritta agli imputati, così come sinteticamente ricostruita, sia pienamente sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, con le aggravanti di cui all'art. 585, primo e secondo comma, del codice penale, ipotizzata dall'ufficio di Procura.

Il fatto di cui gli imputati sono chiamati a rispondere è invero certamente riconducibile al reato di «Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso», configurabile, secondo il tenore letterale della disposizione incriminatrice, laddove si cagioni una lesione personale «dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso», intendendosi per «sfregio permanente», secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, un qualsiasi nocimento che non venga a determinare la più grave conseguenza della deformazione, ma importi un turbamento sensibile e irreversibile dell'armonia e dell'euritmia delle linee del viso, coincidente con la parte anteriore del capo compresa tra l'impianto frontale dei capelli e l'estremità del mento (*cfr. ex plurimis*. Cass. pen., sez. V, 16 giugno 2014; nonché Cass. pen., sez. IV, 4 luglio 2000).

In dettaglio, sebbene nell'ambito della scienza medica il giudizio sul carattere sfregiante di una deturpazione non sia sempre pacifico, talvolta incorrendo in una pleora di pareri contrastanti, quel che è certo è che è oggettivamente ravvisabile ogni qualvolta vi sia un'alterazione permanente dell'euritmia dei lineamenti facciali che determini una meno-



mazione dell'estetica di minore severità rispetto alla deformazione del volto (*cf.* Cass. pen., sez. I, 10 giugno 1978) e nondimeno apprezzabile, tenuto conto della sensibilità estetica media dell'osservatore comune e di gusto normale (*cf.* Cass. pen., sez. V, 16 giugno 2014, n. 32984). In questo senso, in conformità con la migliore dottrina scientifica, possono ritenersi riconducibili alla categoria dello sfregio permanente tutte le conseguenze lesive permanenti in qualche modo idonee a suscitare nell'osservatore medio effetti sgradevoli o di ilarità, anche se non di ripugnanza, comprensive delle deviazioni e/o degli avvallamenti del naso, delle asimmetrie della rima buccale, dell'asportazione di lobi o di altre parti del padiglione auricolare, delle lesioni oculari, nonché, come nella vicenda all'esame, delle cicatrici indelebili da ferite da taglio, anche piccole, purché appariscenti ed alteranti.

Sulla scorta delle considerazioni esposte, la condotta ascritta agli imputati appare certamente sussumibile, secondo il diritto vivente, nel paradigma di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale: anche soltanto attraverso le fotografie della persona offesa scattate dal professionista incaricato e versate in atti, l'estetica del viso dello ... , — anche laddove l'ovoide facciale sia scorto da una visione frontale e poco attenta — appare sensibilmente compromessa dall'alterazione dell'armonia del viso — e perciò idonea ad impressionare l'osservatore di media sensibilità — tenuto conto dell'aspetto topografico, delle dimensioni, della forma, della direzione e della pigmentazione degli esiti cicatriziali rilevati a distanza di oltre un anno dalla condotta lesiva e ragionevolmente valutati come indelebili.

D'altro lato, come di recente osservato dalla giurisprudenza di legittimità, la norma di nuovo conio non è disposizione destinata in via esclusiva a sanzionare condotte commesse nell'ambito della c.d. violenza domestica e di genere ed è pertanto applicabile anche alla vicenda all'esame, giacché, letta alla luce del criterio dell'interpretazione letterale imposto dall'art. 12 della Disposizioni sulla legge in generale, «non consente alcuna limitazione a tali specifici contesti, non indicando né il genere della persona offesa né tantomeno l'ambito nel quale la condotta sia maturata», a differenza di altre ipotesi (quale quella di cui all'art. 583-*bis* del codice penale) in cui il legislatore ha espressamente limitato il delitto per genere o per qualità della persona offesa (*cf.* Cass. pen., sez. V, 1° dicembre 2023, n. 7728).

In questo senso, la norma incriminatrice di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale ha natura generale, come del resto confermato dall'applicabilità al delitto contemplato delle circostanze aggravanti di cui all'art. 585 del codice penale, per il caso di condotta lesiva contro l'ascendente o il discendente e altri congiunti (*cf.* art. 576 n. 2 e 577, primo comma n. 1 e secondo comma del codice penale), in occasione della commissione del reato, che è e resta «comune» sia quanto all'autore che quanto alla persona offesa (*cf.* altresì Cass. pen., sez. V, 6 luglio 2023, n. 38741).

Le circostanze aggravanti speciali di cui all'art. 585 del codice penale, sono peraltro ravvisabili nella vicenda all'esame, stante la riconducibilità del fatto all'azione compiuta da «più persone riunite», nonché il ricorso ad un'arma impropria nell'esecuzione della condotta.

#### 4. La rilevanza della questione.

Ritiene il decidente che la prospettata questione di legittimità costituzionale sia rilevante, sotto un duplice profilo:

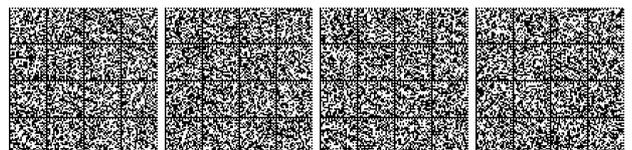
a) in caso di condanna, la pena detentiva applicabile a tutti gli imputati sarebbe pari nel minimo ad anni 8 di reclusione, oltre all'aumento fino ad un terzo per le aggravanti contestate (anni 10 e mesi 8 di reclusione), con l'unica successiva diminuzione per il rito abbreviato ammesso, idonea — nella sola ipotesi semplice — a determinare l'irrogazione di una pena comunque non inferiore ad anni 5 e mesi 4 di reclusione.

Sul punto, la misura della pena è frutto di un calcolo che parte da una pena base la quale, quand'anche quantificata nel minimo edittale, per l'ipotesi non aggravata, è comunque pari ad 8 anni di reclusione; nel caso di specie, peraltro, il fatto è aggravato dall'art. 585 del codice penale, che prevede un inasprimento della sanzione fino ad un terzo della pena base.

A ciò va aggiunto che la trasformazione da circostanza aggravante in fattispecie autonoma rende inapplicabile l'ipotesi del bilanciamento in precedenza consentita, rispetto alla fattispecie di base.

Rispetto a tali limiti edittali, l'unico strumento idoneo a consentire una mitigazione della severità del trattamento sanzionatorio è rappresentato dalle circostanze attenuanti generiche, ai sensi dell'art. 62-*bis* del codice penale, la cui funzione naturale, secondo gli insegnamenti di codesta Corte, è tuttavia quella «di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minore disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal legislatore rispetto ad un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa» (*cf.* Corte costituzionale, 10 marzo 2022, n. 63).

In questo senso, non può certamente prendersi in considerazione, rispetto al dubbio di costituzionalità, la concedibilità delle circostanze attenuanti generiche, atteso che il relativo giudizio sarebbe condizionato da parametri differenti rispetto a quelli posti dall'art. 133 del codice penale e, in qualche modo, necessitato dall'esigenza di adeguamento del



trattamento sanzionatorio al reale disvalore offensivo del fatto, così piegando dette circostanze ad una funzione impropria e, in ogni caso, indifferente rispetto ai minimi della fattispecie che qui si reputano in sé del tutto irragionevoli.

In ogni caso, anche laddove si pervenisse al riconoscimento delle circostanze di cui all'art. 62-bis del codice penale, in misura prevalente rispetto alle contestate aggravanti, all'esito del bilanciamento di cui all'art. 69 del codice penale, la pena minima applicabile agli odierni imputati (tutti di un'età compresa tra i 22 ed i 24 anni e sostanzialmente incensurati), pur tenendo conto della riduzione per il rito, sarebbe di anni 3 mesi 6 e giorni 20 di reclusione, insuscetibile di modulazione e tale da precludere il riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale della pena e, per l'effetto, a parere di questo Giudice, incompatibile con i parametri costituzionali che saranno di seguito evocati, anche alla luce della più recente giurisprudenza di codesta Corte, in tema di sindacato giurisdizionale sulla manifesta sproporzione delle pene, valida anche in relazione alla vicenda che ci occupa.

Quanto alle diminuzioni connesse al rito, occorre evidenziare come la scelta di un rito alternativo costituisca un diritto dell'imputato, il quale ha la possibilità di rinunciare a talune garanzie del contraddittorio in cambio di uno sconto significativo della pena che il giudice potrà irrogare nei suoi confronti. Ma si tratta, appunto, di un mero diritto, non avendo l'imputato alcun onere di optare per un rito semplificato, al solo fine di ottenere l'applicazione di una pena proporzionata rispetto alla gravità del fatto di cui è accusato.

b) In caso di condanna, agli imputati dovrebbe essere obbligatoriamente applicata la pena accessoria dell'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno, senza alcuna discrezionalità per il giudice nella commisurazione della sanzione, in conformità con il processo di individualizzazione del reo, necessario specialmente nella vicenda all'esame, tenuto conto della assai giovane età e della condizione di formale incensuratezza degli autori della condotta criminosa.

#### 5. La non manifesta infondatezza della questione.

5.1. Ritiene il decidente che la disposizione censurata violi gli artt. 3, 25, secondo comma e 27, primo e terzo comma, Costituzione, nella misura in cui non prevede una riduzione del minimo edittale, laddove i fatti non siano commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa e in ogni caso nella misura in cui prevede per l'ipotesi di «sfregio permanente» il medesimo trattamento sanzionatorio comminato in relazione all'ipotesi della «deformazione».

Com'è noto, il reato di «Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso» è stato introdotto dalla legge 19 luglio 2019, n. 69, avente ad oggetto «Modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale ed altre disposizioni in materia delle vittime di violenza domestica e di genere», che ha apportato significative modifiche rispetto alla disciplina vigente in materia di lesioni personali, con la sostanziale trasformazione delle circostanze attenuanti di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4) del codice penale in titolo autonomo di reato.

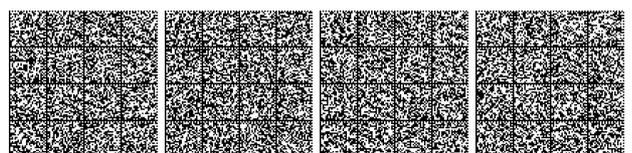
Invero, secondo l'impianto originario, il legislatore penale, all'art. 582 del codice penale, punisce «la lesione personale dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente», specificando, tra le figure biologiche che possono rendere gravissima la fattispecie semplice, quella della «deformazione ovvero lo sfregio permanente del viso» (art. 583, secondo comma, n. 4 del codice penale).

Va chiarito sul punto che, sebbene un indirizzo dottrinario più recente attribuisca alle lesioni gravi e gravissime contemplate dall'art. 583 del codice penale carattere di fattispecie autonoma rispetto alla lesione personale (1), non si dubita della correttezza della linea interpretativa tradizionalmente fondata sul contenuto della «Relazione ministeriale sul progetto del codice penale», ove le lesioni gravi e gravissime sono considerate quali aggravanti del delitto di lesioni personali, come del resto confermato non soltanto dal titolo della disposizione di cui all'art. 583 del codice penale, ma altresì dai plurimi riferimenti alla condotta-base del delitto di lesioni personali contenuti nella norma.

Trattasi, pertanto, di circostanze aggravanti, ad effetto speciale o ad efficacia speciale, delle lesioni semplici (cfr. Cass. pen., 2 luglio 2014, n. 28506).

Ciò posto, come dianzi anticipato, in merito al pregiudizio contemplato dall'originaria aggravante di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4 del codice penale, secondo la consolidata interpretazione giurisprudenziale, ampiamente supportata dalla scienza medica, mentre l'evento lesivo della «deformazione» comporta un'alterazione della regolarità originaria delle linee del viso, capace di produrre un sovvertimento estetico-fisionomico e, in altri termini, uno sfiguramento (è il termine deformante del resto a suggerire l'idea di una «privazione della forma» e per l'effetto, l'immagine concettuale del deturpamento), lo «sfregio permanente» coincide con un nocumento dell'estetica di minore severità per la vittima, segnatamente, «qualsiasi segno idoneo ad alterare la fisionomia della persona, ancorché di dimensioni

(1) Indirizzo che trae impulso dalla considerazione della natura di alcuni degli eventi dannosi contemplati dalla citata norma, assertivamente idonei ad integrare vere e proprie tipizzazioni e non specificazioni dell'ipotesi base, nonché della titolazione dell'articolo 585 del codice penale che renderebbe problematica l'ammissione del concetto di «aggravante dell'aggravante».



contenute, rispetto ai tratti naturali dei lineamenti, escludendone l'armonia con effetto sgradevole o di ilarità, anche se non di ripugnanza e compromettendone l'immagine in senso estetico, in rapporto ad un osservatore comune, di gusto normale e di media sensibilità» (cfr. Cass. pen., sez. V, n. 6401/2024) e senza che su tale situazione assuma rilievo la possibilità di eliminazione o di attenuazione del danno fisionomico, mediante speciali trattamenti di chirurgia facciale (cfr. *ex plurimis*, Cass. pen., sez. V, n. 26155 del 21 aprile 2010).

Adoperando, dunque, la medesima struttura sintattica impiegata per la determinazione dell'elemento oggettivo della lesione personale di cui all'art. 582 del codice penale, il legislatore del 2019 ha attribuito alle fattispecie aggravate originariamente contemplate nel numero 4 del secondo comma, dell'art. 583 del codice penale carattere di autonome figure di reato, introducendo una nuova fattispecie delittuosa, — il c.d. reato di sfregio —, caratterizzata da un singolare inasprimento sanzionatorio ed abrogando contestualmente la precedente disposizione di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4 del codice penale.

La revisione della normativa originaria relativamente alla lesione sfregiante o deformante, — tradottasi nell'introduzione della fattispecie delittuosa in esame —, è stata notoriamente indotta dalle tristi e allarmanti vicende di cronaca, caratterizzate dal ricorso nell'ambito della violenza di genere, alla pratica criminosa del c.d. *vitriolage*, meglio noto come *acid attack* (o *acid throwing*), consistente nell'aggressione della vittima mediante getto di esogeni caustici (come acido solforico, nitrico o cloridrico) localizzata principalmente al volto, con l'intento di sfigurare o mutilare permanentemente la persona offesa, procurandole imponenti danni anatomico-funzionali, tenuto conto delle capacità corrosive degli acidi, suscettibili di provocare irreversibili e gravissime lesioni alle mucose, ai tessuti, alla pelle, e danni quali cecità, ustioni e cicatrici spesso idonei a determinare un vero e proprio deturpamento dei distretti corporei attinti e, nel caso del viso, quella che è stata definita la c.d. morte civile della persona offesa, in ragione dell'incontestabile pregiudizio esistenziale subito dalle vittime di causticazione, per una percentuale dell'80% appartenenti al genere femminile.

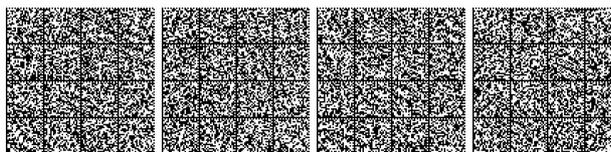
In questo senso, è stato osservato che l'apparente inadeguatezza della fattispecie di lesione personale gravissima rivelata dalla recente storia di fenomeni di *vitriolage* sul territorio nazionale rispetto a condotte ritenute abiette e ripugnanti dalla comunità e per l'effetto meritevoli di punizioni esemplari, ha evidentemente determinato l'introduzione del reato di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, quale equa soluzione di compromesso tra le istanze di tutela delle vittime di condotte generalmente riconducibili alle dinamiche patognomiche della violenza di genere ed un corretto inquadramento criminologico del fenomeno.

La nuova fattispecie ha del resto un immediato precedente nel disegno di legge n. 2757, che effettivamente ipotizzava l'introduzione nel codice penale del c.d. omicidio di identità (art. 577-*bis* del codice penale), supportato da specifiche aggravanti (art. 577-*ter* del codice penale) e pene accessorie (art. 577-*quater* del codice penale): nella relativa Relazione di accompagnamento al D.D.L. n. 2757 si colgono infatti precisi riferimenti ad alcuni casi di donne deturpate con sostanze corrosive e costrette ad un calvario psichico e medico, oltretutto ad una lunga serie di interventi chirurgici e ricostruttivi «per riuscire a riottenere la parvenza di un volto»; così come vengono stigmatizzati comportamenti dettati da «un odio e una ferocia tali da richiedere una rubricazione normativa diversa dalla lesione grave o gravissima subita in qualunque altra parte del corpo umano», nella misura in cui vanno «ad incidere profondamente sull'identità fisica, sociale e psicologica» della vittima, sommando al danno fisico «il grave danno psicologico di non potersi più riconoscere nel proprio volto e il danno sociale nel non vedersi riconosciuti dagli altri» (2).

Appare pertanto evidente come la trasformazione della fattispecie con l'introduzione della disposizione di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale e la forte valorizzazione della severità sanzionatoria rispondano a scelte strettamente collegate a ragioni di politica criminale di esclusivo appannaggio del legislatore, che, nel dare attuazione alla Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne, adottata a Istanbul dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 (resa esecutiva in Italia con legge n. 77/2013), ha in via generale privilegiato la svolta repressiva rispetto ad azioni preventive di eliminazione di ogni forma di discriminazione e disuguaglianza sociale.

Nondimeno, mentre da un lato, non può non rilevarsi in via incidentale come la sopravvenuta abrogazione della circostanza aggravante di cui all'art. 583, secondo comma n. 4 del codice penale abbia determinato un sostanziale vuoto normativo in relazione alle ipotesi di lesioni permanenti del viso di carattere colposo, di fatto rimaste prive di risposta sotto il profilo sanzionatorio, per altro verso, il consistente innalzamento della forbice edittale — accompagnato dalla previsione di pene accessorie fisse e da significative modifiche in tema di ordinamento penitenziario, con l'inserimento del reato di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale tra quelli di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 — appare non equilibrato rispetto al sistema e certamente non rispettoso del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione, nella sua duplice articolazione dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

(2) Come specifica la Relazione, «il volto distrutto e volutamente sfregiato per sempre ha il valore di una morte civile, inferta con inaudito cinismo e frutto o causa, sopra ogni cosa, della volontà violenta di restare unici padroni della bellezza, dell'io profondo della vittima che si sarebbe voluta possedere».



5.1.1. Sul punto, è principio innegabile che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena — in base a quanto disposto dall'art. 25 Costituzione, nonché in virtù della natura rappresentativa delle Camere —, rientrano nel campo operativo proprio del Parlamento, al quale spettano in via esclusiva le decisioni politico-criminali in materia penale e, per l'effetto la discrezionalità punitiva, sia nella scelta della condotta da sanzionare che nel *quantum* della pena comminabile.

Nondimeno, rispetto alle decisioni criminalizzatrici del legislatore, — alla cui discrezionalità, va ribadito, è evidentemente affidata non soltanto la scelta dei beni/interessi/valori da tutelare e le tecniche di tutela, ma altresì la commisurazione delle sanzioni —, è del pari innegabile il potere della Consulta di verificare, senza che possa parlarsi di invasione di competenze, che la libera ponderazione politica non trasmodi in arbitrio e sia esercitata entro i limiti concreti derivanti proprio dai criteri di ragionevolezza proporzionalità e coerenza, laddove la proporzionalità risponda all'esigenza di mitigare il rigore della disciplina positiva di fronte alle peculiarità del caso concreto, mentre la coerenza coincida con la rispondenza logica della norma rispetto al fine perseguito dalla legge ovvero rispetto ai principi generali del sistema.

Del resto, è proprio il principio di uguaglianza ad esigere, in primo luogo, «che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (*cf.* Corte cost. n. 409/1989), negando legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statali di prevenzione producono, attraverso la pena, danni ai diritti fondamentali dell'individuo oltre che alla società, sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti con la tutela dei beni e dei valori offesi dalle predette incriminazioni.

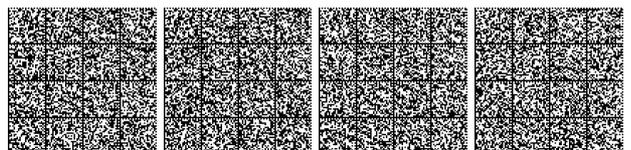
In secondo luogo, che vi sia una parità di trattamento sanzionatorio fra fattispecie sostanzialmente omogenee, o che comunque la svolta repressiva attuata con l'innalzamento dei limiti edittali sia in qualche modo sorretta da ragionevole giustificazione (*cf.* Corte cost. 2 febbraio 2007, n. 22; nonché Corte cost. n. 409/1989; e di recente Corte costituzionale, n. 46/2024, secondo cui «qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità»).

Quanto alle modalità attraverso le quali si estrinseca il giudizio di ragionevolezza di una norma giuridica, come osservato da codesta Corte, esso, «lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge 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» (*cf.* Corte cost. sentenza n. 1130 del 1988); sebbene infatti, come dianzi anticipato, soltanto il legislatore possa «individuare i beni da tutelare mediante la sanzione penale e le condotte, lesive di tali beni, da assoggettare a pena, nonché stabilire qualità e quantità delle relative pene edittali» (*cf.* Corte cost. n. 447/1998), il criterio della rilevanza della lesione ne limita in qualche modo la discrezionalità, richiedendo un rapporto di proporzionalità fra la gravità del crimine e l'entità della sanzione che ad esso si correla.

Per altro verso, in relazione al sindacato sull'operato del legislatore, richiamando le considerazioni svolte nella nota sentenza di codesta Corte n. 236/2016, da tempo ormai è stata registrata l'emancipazione del principio di proporzionalità dalla dinamica trilaterale ex art. 3 Costituzione, attraverso la compenetrazione della proporzione con la finalità rieducativa della pena. giacché, se l'idea di proporzione ha da sempre rinvio ad un rapporto comparativo di gravità tra diversi reati, anche «una irragionevole asimmetria tra il grado dell'offesa espresso dal comportamento illecito e la reazione punitiva dell'ordinamento può condurre alla completa inibizione del principio per cui la pena debba tendere alla rieducazione del condannato»: secondo le osservazioni di dottrina che saranno *infra* richiamate, è pacifico, infatti, che «qualora la sanzione penale sia abnorme rispetto al fatto di reato posto in essere, il condannato si renderà indisponibile ai propositi recuperativi offerti dall'ordinamento mediante l'apposito apparato penitenziario, in quanto profondamente consapevole dell'ingiustizia arrecatagli da una risposta sanzionatoria eccessiva».

Seguendo la direttrice indicata dalla Consulta, il sindacato di proporzionalità si irradia a questo punto in un controllo a monte, già nel momento della determinazione da parte del legislatore della conseguenza punitiva applicata alle condotte penalmente rilevanti, affrancandosi dallo schema triadico del *tertium comparationis* ed ancorandosi piuttosto, al rapporto di misura tra la quantità della pena comminata dal legislatore ed il conseguimento della finalità risocializzante, «non potendosi perseguire alcuna azione rieducativa mediante un trattamento sanzionatorio sproporzionato alla gravità del fatto» (così la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 19 dicembre 1989, pubblicata in *Leg. Pen.*, 1984).

In questo senso, è utile rammentare l'affermazione di codesta Corte, secondo cui, in conformità con l'art. 49 n. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che sancisce «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»), il principio di proporzionalità, nel campo del diritto penale, conduce a negare legittimità alle incriminazioni che, seppure idonee a fini di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni ai diritti fondamentali



dell'individuo ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenibili con la tutela dei beni e valori offesi ed esige piuttosto un'articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l'adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali, svolgendo una funzione di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale, in armonia con il «volto costituzionale» del sistema penale (Corte cost. sentenza n. 236/2016 del 21 settembre 2016; nonché Corte cost., n. 341/1994 e n. 409/1989).

Emerge, in questo senso, quale criterio di conformazione interna delle norme penali e strumento di qualificazione della proporzionalità, il principio di offensività, già preso in considerazione dalla risalente sentenza n. 26/1979, con la quale i giudici costituzionali hanno rilevato l'incoerenza della scala di severità comparativa dei titoli di reato coinvolti nella censura, proprio alla luce di differenti livelli di carica offensiva; se così è, il minimo edittale della pena, espressione della reale politicità della scelta criminale del legislatore, con opinione condivisa da questo giudice, è destinato a subire il sindacato di costituzionalità «qualora la fattispecie incriminatrice risulti astrattamente idonea a ricomprendere anche condotte che manifestino un disvalore minimo o comunque un disvalore non commisurato alla gravità della minima sanzione irrogabile».

Davvero emblematica appare al riguardo la sentenza n. 341 del 1994, con la quale, incidendo sul minimo edittale del delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, la Consulta, al fine di individuare l'ipotetica pena «giusta», attribuisce preminente rilievo all'esigenza di garantire una proporzione, direttamente nel rapporto tra gravità del reato ed entità della pena, e, dunque, nei termini di un giudizio verticale, a prescindere dalla comparazione orizzontale tra più fattispecie, avendo maturato la convinzione, per un verso, che la finalità rieducativa della pena non sia limitata alla sola fase dell'esecuzione, ma costituisca «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e la accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (Corte costituzionale n. 313/1990). Per altro verso, che ciò implichi una necessaria costante proporzione tra qualità e quantità della sanzione e qualità e quantità dell'offesa (*cf.* anche Corte costituzionale, n. 343/1993, secondo cui «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce ...una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione»).

In questo senso, come dianzi evidenziato, «la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno, a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità «intrinseca» della pena, che, — ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017, n. 148 del 2016) — valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato. ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale, un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 284/2019).

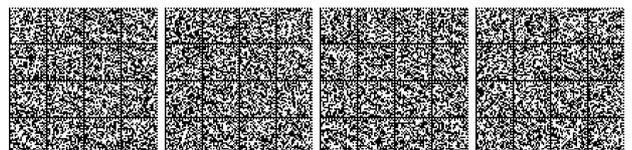
In questa direzione, come osservato in dottrina, «la misura astratta della pena risulta condizionata dalla significatività costituzionale del valore giuridicamente tutelato: alla stregua di una ideale classificazione dei beni giuridici tutelati dall'ordinamento, il principio di proporzionalità dovrà modulare la scelta della adeguata risposta sanzionatoria impressa dalle fattispecie incriminatrici, a seconda del concreto comportamento lesivo posto in essere».

Vi è da dire che, seguendo gli orientamenti della Corte costituzionale cristallizzati nelle più significative e recenti pronunce individuate sul tema del controllo di coerenza e congruità delle comici edittali, il ricorso al termine di raffronto non scompare del tutto dalla scena, giacché:

il carattere spropositato di una risposta sanzionatoria può evidentemente stabilirsi con riferimento a parametri di riferimento tratti dai giudizi di disvalore e dalle istanze repressive manifestate da norme già presenti a tutela dei medesimi beni-interessi;

a seguito dell'individuazione di un contrasto, la fattispecie di comparazione diviene comunque *terminus ad quem*, ovvero «sostituto sanzionatorio», contribuendo a declinare l'intervento di «ortopedia giuridica» secondo grandezze già rinvenibili nell'ordinamento.

5.1.2. Sulla scorta delle considerazioni dianzi riportate e della sommaria esposizione della vicenda effettuata in precedenza, osserva questo giudice come il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore per le condotte sussumibili nella fattispecie di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale sia apparentemente disarmonico rispetto al sistema vigente, contemplando un minimo edittale pari ad otto anni di reclusione, di sedici volte superiore al minimo della pena



prevista per il reato base di cui all'art. 582 del codice penale, di un terzo superiore al minimo della pena prevista per la fattispecie aggravata delle lesioni gravissime di cui all'art. 583 del codice penale, che già sanziona condotte suscettibili di produrre eventi lesivi particolarmente gravi e invalidanti e, per l'effetto, idonee a provocare un impatto sulla vittima in astratto non minore della deformazione o dello sfregio permanente del viso, quali la «malattia certamente o probabilmente insanabile», la «perdita di un senso» (quale ad esempio la vista), la «perdita di un arto o una mutilazione che renda l'arto inservibile, ovvero la perdita dell'uso di un organo o della capacità di procreare, ovvero una permanente e grave difficoltà della favella».

Infine, superiore del doppio rispetto alla pena prevista dall'art. 583-*bis* del codice penale, che sanziona pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili — clitoridectomia, escissione ed infibulazione — aventi gravissime ripercussioni sull'integrità psicofisica della vittima e che, così come la condotta oggetto di esame, è stata introdotta dal legislatore nella consapevolezza dell'esigenza di allineare la risposta penale ad un cambiamento culturale ormai indifferibile, al fine di arginare condotte divenute allarmanti ed intollerabili per la comunità civile.

Svolta repressiva tanto più draconiana se si considera l'oggettiva sottrazione al giudice di merito del potere di modulare la pena applicabile in concreto, direttamente collegata alle ricadute in tema di circostanze conseguenti alla trasformazione della fattispecie in reato autonomo, nonché l'inserimento dell'art. 583-*quinquies* del codice penale tra i reati di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario e, per l'effetto, la preclusione del ricorso alle pene sostitutive di cui alla legge n. 689/1981, oltre che l'accesso diretto al carcere per il condannato.

Segue a quanto fin qui rilevato che, anche nei casi di più modesta offensività, del tutto svincolati, come nella vicenda all'esame, da contingenze collegate alla perpetrazione di condotte di violenza di genere, la commissione del delitto di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale comporta l'irrogazione di una pena eccezionalmente severa, oltre che ostativa all'accesso ad istituti premiali di sicura rilevanza nell'ottica rieducativa del reo.

Osserva, in particolare, il decidente che, anche laddove collegata a condotte di violenza di genere, la previsione di otto anni come minimo della pena — e, quindi, come pena inevitabile anche per le più modeste infrazioni — non è consona alla tradizione liberale italiana, né a quella europea.

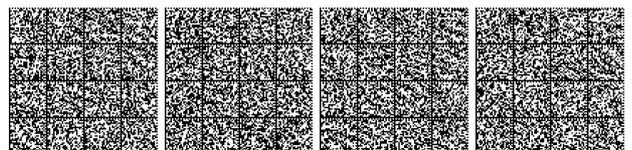
Richiamando la genesi dell'intervento normativo, l'introduzione della disposizione censurata è stata giustificata dalla rivendicata necessità di ottemperare alle prescrizioni della Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne, adottata ad Istanbul dal Consiglio d'Europa in data 11 maggio 2011 e resa esecutiva in Italia con la legge n. 77/2013, nonché alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, in data 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Trattasi, tuttavia, come dianzi anticipato, di un *unicum* che appare evidente frutto di una adesione, purtroppo acritica, a sollecitazioni provenienti dalla collettività, in linea con le scelte di politica criminale degli ultimi decenni, diretti a valorizzare gli aspetti esemplari della pena piuttosto che ricorrere ad interventi preventivi nel tessuto sociale, in astratto maggiormente efficaci rispetto ad un problema dalle marcate implicazioni di natura culturale, come del resto sottolineato dallo stesso Governo in occasione dei lavori parlamentari di elaborazione del testo normativo, allorché veniva proclamata la scelta di garantire una più puntuale e tempestiva tutela della vittima dei reati di violenza domestica e di genere «non già in una prospettiva repressiva, sulla scia dei precedenti interventi legislativi, che hanno introdotto nuove figure di reato o aggravato il trattamento sanzionatorio ovvero ampliato le misure di prevenzione e cautelari in materia, ma sul piano processuale e organizzativo, per potenziare l'efficacia e la tempestività della risposta giudiziaria» (*cf.* Camera dei deputati, giovedì 24 gennaio 2019 - 131 - XVIII Legislatura - Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari - Giustizia (II) - Comunicato, 16).

Per altro verso, la collocazione della fattispecie nell'ambito delle «Lesioni gravissime», comunque caratterizzate da una forbice edittale severa, compresa tra i sei e i dodici anni, suscettibile di aggravamento per effetto dell'applicazione delle circostanze aggravanti di cui all'art. 585 del codice penale, a parere di questo Giudice era già sufficiente a consentire l'applicabilità di dure sanzioni nelle ipotesi di condotte perpetrate in contesti di violenza di genere, con ciò rendendo francamente inutile ed irragionevole la decisione di trasformare la fattispecie in reato autonomo, con una scelta rimasta isolata nel panorama degli altri Stati dell'Unione europea, ove non sono state adottate analoghe iniziative e sono piuttosto rimaste inalterate le statuizioni previgenti; ed invero:

il Codice penal spagnolo sanziona quale lesione grave la «grave deformità» all'art. 149, primo comma, con la pena della reclusione da sei a dodici anni, rispetto alla mera «deformità», sanzionata dall'art. 150, che punisce con la reclusione da tre a sei anni chiunque cagiona la perdita o rende inutile un organo o un arto non principale o una deformità, intendendosi tale «l'effetto permanente o l'alterazione dell'estetica delle parti normalmente visibili del corpo umano»;

in Germania, il § 226 StGB sanziona con la reclusione da uno a dieci anni le lesioni gravi, comprensive della perdita di uno o di entrambi gli occhi, del linguaggio o della capacità riproduttiva, della perdita o dell'utilizzabilità permanente di un arto, ovvero del significativo e permanente deturpamento (intendendosi per tale una «pronunciata



distorsione delle proporzioni del viso che si risolve in una deformazione considerevole», dal cui ambito viene peraltro esclusa la cicatrice facciale), specificando che la pena non può essere inferiore ai tre anni quando una di tali lesioni sia commessa intenzionalmente o consapevolmente;

più dura la risposta del Code pénal francese che all'articolo 222-9 sanziona la violenza causata con mutilazioni o invalidità permanente (comprensiva evidentemente delle deformazioni o sfregio del viso di natura irreversibile) con la reclusione di dieci anni e la multa di € 150.000,00, aggravando le pene qualora i fatti siano commessi ai danni di particolari categorie di soggetti ovvero dal coniuge o dal convivente della vittima.

In questo senso, non può non rilevarsi come, anche a seguito della Convenzione di Istanbul, in altri paesi europei di democrazia matura, le ipotesi di «Deformazione o sfregio permanente» siano normalmente colpite nello stesso modo in cui sono punite le lesioni gravissime dalle quali siano derivate condizioni di invalidità permanente, con sanzioni peraltro non dissimili da quelle previste dall'art. 583 del codice penale per l'abrogata fattispecie di cui al numero 4, ferma restando l'applicabilità di un trattamento deteriore, laddove la condotta sia aggravata dal rapporto esistente fra l'autore del reato e la vittima, ovvero dalla condizione di particolare vulnerabilità di quest'ultima.

La pena minima prevista dall'art. 583-*quinquies* del codice penale appare pertanto assolutamente sperequata in eccesso, e comunque contrastante con lo spirito della legge, nella misura in cui si applica indistintamente a tutte le fattispecie di lesioni aggravate dalla natura dell'evento lesivo, anche qualora riconducibili ad azioni criminose perpetrate al di fuori dai contesti di violenza di genere. tanto più che, per quanto sia indiscutibile la loro oggettiva intollerabilità per la comunità civile, la frequenza statistica delle condotte di *acid attack* nel territorio nazionale — alla data di elaborazione del testo normativo come nel periodo attuale —, non è tale da determinare una situazione di autentico allarme sociale rispetto ad altri Paesi, come il Bangladesh o la Gran Bretagna, se si fa eccezione per l'anno 2016, che ha visto un'impennata di casi (17) evidentemente determinati dallo spirito emulativo notoriamente suscitato dai delitti passionali più efferati.

Già tali considerazioni inducono questo giudice a ritenere che la rigidità e severità del minimo edittale previsto dal legislatore del 2019 siano frutto di un bilanciamento manifestamente irragionevole tra la tutela dell'incolumità individuale — anche nei casi di minima entità — e quello della libertà personale del soggetto agente, a maggior ragione se si esegue un raffronto con il trattamento sanzionatorio previsto per il reato semplice di cui all'art. 582 del codice penale ovvero con le fattispecie aggravate di cui all'art. 583 del codice penale.

Sul punto, invero, la significatività offensività della condotta perpetrata al fine di procurare alla vittima un grave pregiudizio estetico, — in tal modo privandola della sua identità sociale ed offendendone irreversibilmente la dignità —, rende certamente ragionevole un trattamento sanzionatorio più aspro di quello riservato alle lesioni semplici, proprio in relazione alla particolare gravità dell'offesa al bene interesse tutelato; così come rientra nella discrezionalità del legislatore l'innalzamento delle cornici edittali per quelle fattispecie di lesioni gravissime ritenute maggiormente meritevoli di tutela, in risposta alle istanze di difesa sociale provenienti dalla comunità.

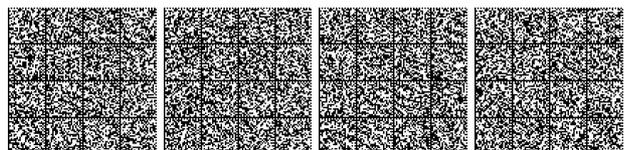
Ciò non toglie però che, specialmente nei casi più lievi, il bene dell'incolumità personale appare colpito in modo così irrisorio da non giustificare che la pena minima debba necessariamente essere sedici volte superiore a quella prevista per il reato di lesioni, laddove sia del tutto svincolata dalle dinamiche patognomoniche della *gender-based violence*.

Anzi, in questi casi è più che mai evidente l'irragionevole squilibrio nel rapporto tra la tutela dell'incolumità e il valore della libertà personale, specialmente comparando la scelta repressiva attuata rispetto alla deformazione o sfregio permanente del viso con condotte che, pur distinte sotto il profilo dell'elemento topografico (l'area del corpo attinta), hanno indiscutibilmente sulla vittima un impatto tale da pregiudicarne irreversibilmente l'equilibrio psicofisico, come la perdita della vista, dell'udito, della favella, di un arto, della capacità di procreare o addirittura la contrazione di talune malattie certamente o probabilmente insanabili, la cui evoluzione possa portare, in prospettiva, alla morte.

Né tale salto sanzionatorio appare in qualche modo razionalmente collegabile ad una qualche discernibile finalità, nelle ipotesi in cui le condotte incriminate siano attuate in contesti dissimili da quelli propri della lotta alla violenza di genere che hanno ispirato le norme del c.d. Codice Rosso.

Ritiene, pertanto, questo Giudice che la norma incriminatrice di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale sia meritevole di censura, per manifesta violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione, nella misura in cui punisce con la pena della reclusione da «otto a quattordici anni», le condotte di lesioni personali dalle quali derivi la deformazione ovvero uno sfregio permanente del viso, laddove i fatti non siano commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.

5.1.3. Ulteriori rilievi di incostituzionalità vanno altresì formulati con specifico riguardo alle ipotesi di «sfregio permanente», riconducibili alla nuova fattispecie di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, anche laddove lo sfregio non si sia risolto in una deformazione del volto, con la conseguente applicabilità ad essa della sola norma incriminatrice di cui all'art. 582 del codice penale.



Sul punto, va evidenziato come secondo la più recente giurisprudenza di legittimità, anche nella nuova formulazione, lo sfregio permanente «continua ad essere contemplato come ipotesi a sé rispetto a quella della deformazione», in quanto, al di là del tenore della rubrica — che, nel fare riferimento alla deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, ha solo ricondotto al *genus* della deformazione, intesa come alterazione dell'aspetto, le conseguenze che possono derivare da lesioni permanenti al viso —, è proprio il corpo della disposizione incriminatrice a distinguere la deformazione — intesa in senso tecnico — dallo sfregio permanente (*cf.* Cass. pen., sez. V., n. 6401/2024, secondo cui «ove lo sfregio permanente non avesse avuto una propria identità autonoma rispetto alla deformazione non vi sarebbe stata ragione per contemplarlo specificamente, dal momento che lo sfregio deformante avrebbe già avuto la sua idonea a sufficiente collocazione nella deformazione; il legislatore ha invece non solo previsto specificamente lo sfregio permanente ma ha anche operato la congiunzione disgiuntiva “o” rispetto alla deformazione, proprio per conferirgli la dignità di ulteriore ipotesi integrativa del reato, alternativa a quella della deformazione»).

Tanto premesso, non potendo ricorrere ad una interpretazione costituzionalmente orientata, — che escluda dal novero delle condotte contemplate dall'art. 583-*quinquies* del codice penale, le ipotesi di sfregio permanente le quali non abbiano prodotto una deformazione del viso —, il decidente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* del codice penale, nella misura in cui si presta a colpire con pene esemplari fenomeni criminosi parzialmente dissimili fra loro sotto il profilo della gravità e della offensività in concreto, riservando il medesimo trattamento sanzionatorio a due fattispecie che, sia pure accomunate dalla medesima tipologia dei beni tutelati — la vita e l'incolumità personale — non soltanto non sono identiche, ma evidentemente non possiedono il medesimo disvalore, potendo anzi non implausibilmente argomentarsi che i fatti riconducibili al concetto di «deformazione» siano più gravi dello sfregio permanente, in astratto configurabile anche in presenza di cicatrici o segni di dimensioni ridotte, addirittura suscettibili di attenuazione a seguito di interventi di chirurgia facciale.

Se ne ricava che la severa previsione editale concernente due ipotesi marcatamente diseguali -come desumibile dalla dosimetria applicata dal codice Zanardelli del 1889, che all'art. 372, puniva lo «sfregio permanente al viso» con la reclusione da uno a cinque anni e la «permanente deformazione del viso» con la reclusione da cinque a dieci anni-, presenta, a parere di questo Giudice, profili di anomalia e sintomi di intrinseca irragionevolezza, risultando per l'effetto in contrasto con il caposaldo di cui all'art. 3 Costituzione.

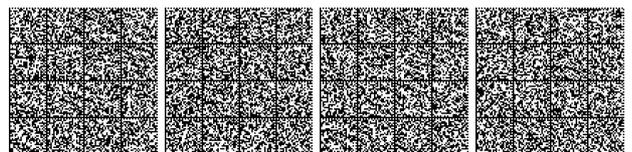
A ben vedere, un *excursus* storico della tematica consente di individuare nella pratica delle lesioni sfregianti radici socio-culturali comuni alle lesioni deformanti (3), evidentemente presa in considerazione dal Codice Rocco del 1931, che, disancorandosi dal precedente sistema sanzionatorio, aveva equiparato le due figure biologiche della deformazione e dello sfregio permanente, con l'intento di punire rigorosamente «condotte espressive di ambienti malavitosi e comportanti un grave danno morale per la vittima, in tal modo esposta al pubblico disprezzo, il c.d. marchio di infamia».

In questo senso, all'epoca della promulgazione del codice penale, era del tutto ragionevole tutelare il diritto all'incolumità personale attraverso una sanzione penale particolarmente incisiva e severa, che potesse svolgere funzione deterrente e scoraggiare (in un'ottica general-preventiva) azioni simboliche e rituali proprie di particolari sottoculture criminali, oggettivamente riconducibili — ora come allora —, alla medesima matrice della c.d. aggressione ostile, diretta a danneggiare intenzionalmente la vittima nella sua identità.

In tale prospettiva, a parere di questo giudice, l'equiparazione del trattamento sanzionatorio era pertanto giustificata del medesimo grado di disvalore attribuito ad entrambe le condotte rispetto al bene-interesse tutelato, peraltro, del tutto corrispondente a quello ascrivibile alle lesioni produttive degli ulteriori eventi invalidanti contemplati dall'art. 583 del codice penale, fermo restando il potere del giudice di modulare il trattamento sanzionatorio, anche in ragione del grado dell'offesa subita dalla vittima.

Il descritto assetto normativo si è tuttavia disallineato nel corso del tempo rispetto alla mutata natura dei fenomeni delittuosi sottesi alle azioni «deturpanti», divenuti affatto o comunque soltanto parzialmente sovrapponibili alle condotte di sfregio. in quanto agiti propri della Gestalt della violenza di genere, e in dettaglio delle dinamiche di dominio e di controllo che caratterizzano tali categorie di reati, nei quali il rifiuto di proseguire la relazione ovvero assecondare la volontà del partner o dello *stalker* scatenano quello che da autorevole dottrina è stato definito l'epifenomeno della pulsione di morte (*thanatos*), «ipotizzata dalla psicoanalisi tra i meccanismi psichici inconsci quale processo costante della natura, tesa a stabilire lo stato primitivo delle cose».

(3) Un interessante studio sullo sfregio permanente lo identifica quale tipica pratica violenta ««'O sfregio, o tagliata 'e faccia, o 'ntacca» — della Camorra tardo-ottocentesca, descritta nelle due differenti tipologie “d'ammore” o “di cumanno” (quest'ultimo riservato ai traditori) e, quale gesto ad alta densità simbolica nell'ambito di un rapporto passionale, menzionato dallo stesso Verga nelle sue Novelle, risultava sopravvissuto ancora nella metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, allorché si scriveva: “più spesso l'amore, a Napoli, è tacito e fulmineo come uno scatto di coltello [...] quella sottile riga di sangue sulla bianca guancia, lei che diceva “non so chi è stato” e mentalmente baciava la mano sacrilegi: anche lo sfregio ci può apparire una cara pazzia, quasi una rossa firma ad una lettera d'amore».



Così non è, evidentemente, per le condotte di sfregio permanente, specialmente laddove siano come nella vicenda all'esame meramente occasionali e svincolate da dinamiche relazionali e di ciò è prova, del resto, la assoluta assenza di riferimenti a tali fattispecie nell'ambito dei lavori parlamentari preparatori del testo della novella del 2019, ove non si rinvenivano indicazioni di sorta in ordine ad azioni «sfregianti», al punto da ingenerare il dubbio — risolto dalla giurisprudenza di legittimità *supra* richiamata —, che lo sfregio permanente privo di efficacia deformante sia stato escluso dalla struttura del nuovo art. 583-*quinquies* del codice penale.

E se l'attuale esigenza di una significativa pressione punitiva riguardo alle offese alla persona, — compiute atten-  
tando a quella zona del corpo che ne connota più di altre l'identità —, giustifica la formale parificazione delle due figure tutto sommato analoghe sotto il profilo del bene-interesse tutelato, nondimeno, la severa previsione edittale condivisa dalle due fattispecie, con specifico riguardo al minimo imposto dalla disposizione di nuovo conio, appare francamente irrazionale rispetto a condotte — quali quelle di sfregio —, che oggettivamente presentano una gravità marcatamente inferiore, non soltanto in termini di offesa per la vittima, ma altresì sotto il profilo della capacità criminale del reo e sono piuttosto assimilabili alle fattispecie delle lesioni gravissime di cui all'art. 583 del codice penale.

Sulla scorta delle considerazioni svolte, ritiene, pertanto, questo giudice che la norma incriminatrice di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale sia meritevole di censura, per manifesta violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione, nella misura in cui punisce con la pena della reclusione da «otto a quattordici anni» le condotte di lesioni personali dalle quali derivi uno sfregio permanente del viso privo di efficacia deformante.

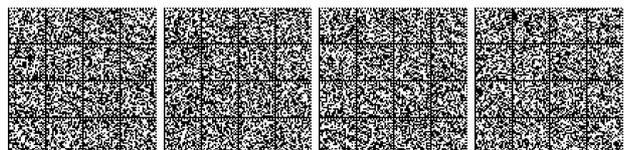
5.2. Analogo contrasto si ravvisa altresì con il principio di personalità e di finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Costituzione, che non può essere evidentemente garantito laddove, come nella vicenda all'esame, non sia assicurata una «individualizzazione del trattamento sanzionatorio», diretta a rendere quanto più possibile «personale» la responsabilità penale e, nello stesso tempo, quanto più possibile «finalizzata» la pena determinata in caso di condanna (*cf.* Corte costituzionale, n. 50/1980), giacché, come più volte rammentato da codesta Corte, una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*cf.* *ex multis*, Corte Cost., sentenze n. 236/2016, n. 68/2012 e n. 341/1994).

In particolare, l'impossibilità di applicare un trattamento adeguato e proporzionato al singolo caso concreto, non soltanto preclude il ricorso a trattamenti finalizzati al recupero e al reinserimento del reo nelle ipotesi in cui quest'ultimo, pur essendosi reso responsabile di una condotta criminosa, non abbia tuttavia manifestato un profilo antisociale o tale da destare particolare allarme sociale, ma aggrava nel reo la percezione di subire una condanna ingiusta, impedendogli di comprendere adeguatamente, con piena consapevolezza, il disvalore della propria condotta, in frontale contrasto con la finalità rieducativa della pena (4).

Sul punto, invero, i principi di cui agli articoli 3 e 27 Cost. «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (Corte cost. n. 179/2017) in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (*cf.* Corte cost. n. 149/2018); finalità rieducativa che viene in considerazione non, soltanto nella fase della commisurazione e dell'esecuzione della pena, quanto piuttosto anche nello stadio della minaccia legislativa (*cf.* Corte cost. n. 409/1989), con la conseguenza che «l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria» è certamente destinata a non realizzare quell'impegnativo obiettivo della rieducazione verso cui deve tendere il trattamento sanzionatorio (Corte cost. n. 40/2019; nonché Corte costituzionale n. 236 del 21 settembre 2016, e Corte costituzionale n. 251 e n. 68 del 2012, le quali hanno ribadito come l'eventuale palese sproporzione della risposta punitiva — e del sacrificio della libertà personale —, compromette *ab initio* il processo rieducativo, al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna ingiusta, svincolata dalla gravità e dal disvalore della propria condotta) (5).

(4) Ciò che accade con riguardo alla previsione di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, nella quale, come già *supra* evidenziato, oltre alle condotte strettamente connesse al fenomeno della violenza di genere, ricadono anche molti altri fatti, quale quello oggetto dell'odierna vicenda, aventi una portata offensiva oggettivamente minore; ed è proprio con riferimento a tali possibili (e assai numerosi nella pratica) casi di minore gravità, che la modifica del minimo edittale appare manifestamente irragionevole, specialmente laddove si adoperi un raffronto con la dosimetria sanzionatoria impiegata dal legislatore nelle ipotesi contemplate dal delitto di cui all'art. 582 del codice penale, aggravato dalla natura grave o gravissima delle lesioni, giacché, come *supra* evidenziato, la scelta di differenziare in maniera così marcata i limiti inferiori delle due cornici edittali, non appare adeguatamente giustificata dalla diversa entità e natura dei pregiudizi contemplati, rispettivamente, dalle circostanze aggravanti di cui all'art. 583 del codice penale e dal delitto di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale.

(5) In altri termini, come osservato in dottrina, «il principio di risocializzazione della pena diviene la bussola principale nella scelta del tipo e dell'entità della sanzione, rendendo il sindacato della Corte costituzionale pienamente lecito, qualora la norma incriminatrice palesi un trattamento sanzionatorio abnorme rispetto fine rieducativo».



Emerge ancora una volta il criterio dell'offensività, che si pone quale calibro di ogni giudizio di sproporzione del quantum sanzionatorio, proprio nel senso che la proporzione fra trattamento punitivo e gravità dell'offesa, avvertita come tale dal reo, costituisce presupposto essenziale della potenziale accettazione psicologica di una punizione volta a favorire il recupero della capacità di apprezzare i valori tutelati dall'ordinamento: «*adsit regula, peccatis quae poenas inroget aequas, ne scutica dignum horribili sectere flagello*» (Orazio, Satire; libro I, 3, v. 118-119).

Del resto, l'esperienza insegna come una pena al di sopra dei limiti di ragionevolezza, non soltanto non ha paradossalmente un'efficacia intimidativa più marcata, ma crea nel potenziale trasgressore sentimenti di insofferenza o di fatalismo e genera nella collettività una percezione alterata della scala dei valori che essa dovrebbe ricavare proprio dal rapporto tra entità della sanzione ed illecito.

A ciò va aggiunto che, con specifico riguardo alle condotte perpetrate nell'ambito di contesti di violenza di genere, un simile inasprimento della sanzione penale, — con un aumento di ben due anni del limite edittale previsto per la fattispecie aggravata di cui all'art. 583 del codice penale —, appare del tutto incongruo rispetto all'intento perseguito di inibire fatti di violenza, aventi dinamiche assai più articolate e complesse e difficilmente omologabili in modelli standardizzati, sicché, non è certo l'aumento della pena a determinare una diminuzione del numero di reati o prevenire l'azione delittuosa del singolo, proprio perché trattasi di condotte di tipo impulsivo-passionale, e spesso, di carattere vendicativo, per cui il soggetto è determinato a commettere il gesto insano al di là di qualsiasi calcolo, e piuttosto, evidentemente, «costi quel che costi».

Sotto altro profilo, la sproporzione del trattamento sanzionatorio si rivela con nettezza proprio nella fase di determinazione della sanzione, apparendo evidente come l'innalzamento del limite edittale realizzato contestualmente alla «trasformazione» della fattispecie da circostanza aggravante a reato di fatto crei un automatismo sanzionatorio che priva il giudice di merito — e, pertanto, questo giudice —, del potere/dovere di operare un bilanciamento della pena «in concreto», al fine di «individualizzare» il trattamento punitivo applicabile, avuto riguardo non soltanto all'entità lesiva del fatto di reato, ma anche alla personalità del reo.

Come affermato dalla stessa Consulta (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 104/1968), «l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità», e, per l'effetto, il riconoscimento di un margine di discrezionalità giudiziale che, sia pure estrinsecandosi nel rispetto dei limiti imposti dalla legge, garantisca comunque l'effettività di una diversificazione di trattamento, al fine di «rendere quanto più possibile personale la responsabilità penale» e «finalizzata» la stessa pena (*cf.* C. cost. n. 50/1980), applicata secondo una concezione dinamica, idonea a percepire il cambiamento del condannato «in modo che questi non venga ridotto ad una mera rappresentazione statica di chi era al tempo della commissione del reato, ancorandolo perpetuamente alla sua colpa».

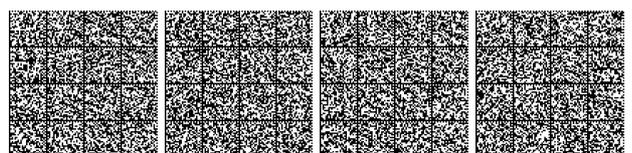
In questa prospettiva, la severità del trattamento sanzionatorio introdotto con l'art. 583-*quinquies* del codice penale, che colpisce l'intera sfera di diritti personali dell'individuo —la libertà personale, il patrimonio, l'onorabilità — e che è giustificata dalla rilevanza degli interessi tutelati, laddove non sia corredata da una flessibilità idonea a consentire al giudice di proporzionare la sanzione concreta in base agli elementi di cui all'art. 133 del codice penale e segnatamente al reale disvalore del fatto ed alla pericolosità personale del reo, finisce per «appiattire» in un'unica ipotesi delittuosa condotte tipiche nettamente differenziate (per le considerazioni *supra* svolte), precludendo un adeguato bilanciamento tra il sacrificio della libertà personale del condannato e i vantaggi che derivano in termini di tutela degli interessi previsti dalla norma incriminatrice.

Infine, eccedendo macroscopicamente i livelli di pena previsti da disposizioni assimilabili, giacché l'imputato che avvia procurato uno sfregio al viso non particolarmente rilevante in un contesto differente da quello proprio della violenza di genere finirebbe per essere punito assai più severamente dell'autore di condotte lesive che abbiano determinato nella vittima l'incapacità di procreare o addirittura la cecità, rispetto alle quali sia eventualmente intervenuto il risarcimento del danno, idoneo a giustificare un giudizio di bilanciamento delle aggravanti di cui all'art. 583 del codice penale, con le circostanze attenuanti generiche ovvero con la circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6 del codice penale.

Né sotto questo profilo, può scongiurarsi il rischio che il trasgressore, consapevole della pena draconiana minacciata dall'art. 583-*quinquies* del codice penale, si determini ad attentare a zone del corpo della vittima differenti dal viso (6)

Tutto quanto innanzi premesso, appare di tutta evidenza come si riveli alquanto pregiudizievole per l'efficacia rieducativa in concreto della pena, rispetto ai casi di scarsa gravità, la preclusione della possibilità di accesso del reo ad istituti di sicura rilevanza nell'ottica rieducativa e risocializzante, come, in sede di cognizione, l'accesso ad istituti,

(6) Non si può non richiamare, al riguardo, l'ammonimento sempre attuale di Cesare Beccaria: «a misura che i supplizi diventano più crudeli, gli animi umani, che come i fluidi si mettono sempre a livello cogli oggetti che li circondano, s'incaliscono; e la forza sempre viva delle passioni fa che dopo cent'anni di crudeli supplizi, la ruota spaventa tanto, quanto prima la prigionia. L'atrocità della pena fa che si ardisca tanto di più per ischivarla, quanto è grande il male a cui si va incontro; fa che si commettano più delitti, per fuggir la pena di uno solo».



quale quello della messa alla prova, caratterizzati dallo scopo di favorire lo sviluppo della revisione critica dell'imputato rispetto all'illecito commesso ovvero il beneficio della sospensione condizionale della pena e quello della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, nonché, in caso di condanna, le pene c.d. sostitutive di cui all'art. 20-*bis* del codice penale e, in sede esecutiva, le misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario vigente.

5.3. L'art. 583-*quinquies*, secondo comma, del codice penale, prevede che «la condanna ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 c.p.p. per il reato di cui al presente articolo comporta l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno», in conformità con il chiaro intento del legislatore di applicare un trattamento sanzionatorio ben più rigido rispetto a quello ordinario previsto dall'art. 29 del codice penale, rispetto a casi caratterizzati da particolare allarme sociale.

Ritiene questo giudice che anche sotto questo profilo la norma incriminatrice sia meritevole di censura, nella misura in cui, determinando in misura «perpetua» la pena accessoria, precluda all'organo giudicante l'esercizio del potere discrezionale di modularla e calibrarla, in considerazione della responsabilità dell'autore del reato nonché delle caratteristiche concrete del fatto commesso e si ponga per l'effetto in contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma, Costituzione, parificando irrazionalmente tutti i fatti di reato ed anche tutti i soggetti che li hanno commessi ed impedendo quel processo di «individualizzazione del reo» che, a sua volta, costituisce presupposto indefettibile per la rieducazione (7).

Come osservato da codesta Corte, invero, affinché la pena — anche accessoria — inflitta al singolo condannato non risulti sproporzionata in relazione alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del fatto da lui commesso, «il legislatore stabilisce normalmente che la pena debba essere commisurata dal giudice tra un minimo ed un massimo, tenendo conto in particolare della vasta gamma di circostanze indicate negli articoli 133 e 133-*bis* del codice penale, in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta — oltre che non sproporzionata — il più possibile individualizzata e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27 costituzionale».

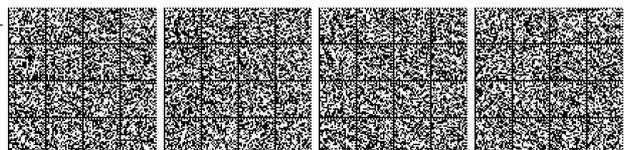
Invero, «l'esigenza di mobilità (sentenza n. 67 del 1963) o individualizzazione (sentenza n. 104 del 1968) della pena — e la conseguente attribuzione al giudice, nella sua determinazione in concreto, di una certa discrezionalità nella commisurazione tra il minimo e il massimo previsti dalla legge —, costituisce secondo questa Corte “naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio di uguaglianza), quanto attinenti direttamente alla materia penale” (sentenza n. 50 del 1980), rispetto ai quali “l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità” (così, ancora, la sentenza n. 104 del 1968). Con la rilevante conseguenza, espressamente tratta dalla citata sentenza, n. 50 del 1980, che “in linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il volto costituzionale del sistema penale”» (Corte costituzionale, n. 222 del 2018).

Ciò posto, la natura perpetua della pena accessoria relativa all'esercizio di funzioni di natura assistenziale e di cura, talvolta svolte all'interno della rete familiare, non appare in alcun modo giustificata rispetto al bene interesse tutelato dal legislatore con la norma incriminatrice di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale — rispetto al quale non pare svolgere la funzione propria delle pene accessorie, marcatamente orientata alla prevenzione speciale negativa — e risulta manifestamente irragionevole, nella misura in cui impone al giudice l'applicazione di una sanzione perpetua che — nei casi di condotte commesse al di fuori dell'ambito familiare e delle relazioni affettive, come quella oggetto dell'odierna vicenda —, può essere sproporzionata rispetto alla gravità del fatto, in violazione dei citati principi di proporzionalità e della necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio, ricavabili dagli articoli 3 e 27 Costituzione.

In questo senso, a giudizio della scrivente, l'intento di sanzionare in modo severo l'autore del reato di Deformazione o sfregio permanente, con un trattamento più rigido rispetto a quello previsto in via generale dall'art. 29 del codice penale, avrebbe dovuto essere perseguito nel rispetto dei principi di proporzionalità e individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

A ciò va aggiunto che proprio la natura perpetua della pena accessoria preclude qualsiasi possibilità di calibrare la durata della sanzione interdittiva in riferimento alla concreta gravità del fatto, senza alcun riguardo per la personalità del suo autore, come avviene per la diversa norma di cui all'art. 583-*bis* del codice penale, nonché a prescindere da qualunque rapporto con il fatto criminale specifico.

(7) Cfr. Corte costituzionale 25 settembre 2018, n. 222, la quale, con una pronuncia di carattere additivo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione sanzionatoria accessoria ex art. 216, ultimo comma, R.D. n. 267/42, stabilendo la necessità di una equilibrata proporzionalità, nel bilanciamento sanzionatorio degli interessi venuti in rilievo con l'ordinanza di remissione nonché di una necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio.



Dubbi di conformità alla Costituzione sono infine ravvisabili anche con riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 8 CEDU e 1 Prot. Add. CEDU, alla luce della giurisprudenza di Strasburgo, secondo la quale «le limitazioni derivanti dall'applicazione della pena accessoria devono considerarsi quali ingerenze nel godimento del diritto al rispetto della vita privata e, come tali, non soltanto devono essere previste dalla legge e debbono perseguire uno scopo legittimo, ma devono essere proporzionate rispetto a detto scopo, comportando la violazione del divieto di discriminazione nel godimento del diritto al rispetto della vita familiare, oltre che una ingerenza nel godimento del diritto di proprietà» (cfr: sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, terza sezione, 23 marzo 2006).

Gli evidenziati profili di frizione con i principi costituzionali impongono per l'effetto a questo giudice il sollevamento della relativa questione, potendo essere superati solo eliminandosi il riferimento alla misura della perpetuità della pena, lasciando rivivere la regola generale di cui all'art. 29 del codice penale, ovvero consentendo al giudice di rideterminare la durata della pena accessoria in collegamento con la pena principale inflitta e, per l'effetto, in base a valutazioni di gravità del fatto concreto.

#### 6. Il *petitum* della presente ordinanza.

Rispetto alla manifesta incostituzionalità della norma, fermo restando il potere della Corte costituzionale di individuare — ove ritenga fondate le questioni —, la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata (cfr: Corte costituzionale n. 221/2023), ritiene questo giudice che sia comunque possibile il ricorso ad una soluzione «costituzionalmente adeguata» (cfr: Corte costituzionale sentenza n. 40/2019), tratta da discipline «già esistenti», tali da consentire alla Corte adita di «porre rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi di volta in volta tutelati dalla norma incriminatrice incisa dalla propria pronuncia», con un vero e proprio intervento manipolativo, restando poi ferma «la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra — e in ipotesi più congrua — soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali» (cfr: Corte costituzionale. n. 95/2022 e n. 252/2020).

In questo senso, il trattamento sanzionatorio previsto per le condotte di sfregio permanente (e di deformazione) attualmente riconducibili all'art. 583-*quinquies* del codice penale, appare in concreto raffrontabile con quello dettato per il delitto di «Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili», sanzionato con la pena della reclusione da quattro a dodici anni, dall'art. 583-*bis* del codice penale, introdotto dall'art. 6, primo comma, legge 9 gennaio n. 7.

I due reati condividono innanzitutto l'oggetto giuridico tutelato, coincidente con l'integrità psicofisica della persona. Entrambi — riconducibili alla categoria dei delitti di danno —, si caratterizzano altresì per l'impatto psichico provocato dal danneggiamento anatomico-funzionale dei distretti corporei attinti, idonei a creare un vero e proprio danno esistenziale per la persona offesa.

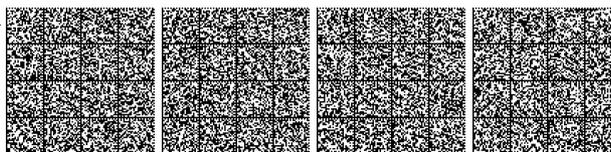
Condivise sono altresì le modalità selettive delle vittime e la loro natura infungibile, così come l'elemento soggettivo del dolo generico, consistente nella coscienza e volontà di ledere il soggetto passivo, di norma appartenente al genere femminile, con l'intento di arrecargli un gravissimo danno psicofisico, inerente una delle sfere attraverso le quali si estrinseca la personalità, rendendo ravvisabile un *quid pluris* rispetto alla fattispecie base del delitto di lesioni che si ripercuote sulla sua stessa identità.

Sovrapponibile è infine l'intento che ha determinato la genesi dei due reati introdotti dal legislatore, sia pure in diversi momenti storici, finalizzati ad interrompere dinamiche di dominio e di controllo proprie della logica propria della violenza in ambito endofamiliare e perciò solo in qualche modo ispirati ad un'impostazione sul tipo d'autore.

Ebbene, a parere di questo giudice, al fine di garantire il rispetto degli articoli 3 e 27, terzo comma, Costituzione, non ritenendosi percorribili interpretazioni conformi a tali principi della norma censurata, tenuto conto del chiaro tenore letterale della stessa — pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore, è necessaria una rideterminazione della cornice edittale, ovvero quantomeno l'ablazione del minimo edittale della pena detentiva prevista per il delitto di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, applicando la dosimetria sanzionatoria prevista dall'art. 583-*bis* del codice penale

Un simile intervento manipolativo sarebbe invero rispettoso della scelta del legislatore di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto per delitti in via generale caratterizzati dalla specificità della vittima e dell'autore, limitando la discrezionalità del giudicante (privato del potere di bilanciamento di cui all'art. 69 del codice penale, ben possibile per le fattispecie di cui all'art. 583 del codice penale) nella fase di determinazione del trattamento sanzionatorio e nondimeno garantendo una cornice edittale che, in primo luogo, consenta comunque un adeguamento della pena al caso concreto, nel rispetto della necessaria proporzionalità della pena.

In secondo luogo, fornisca al legislatore occasione per una rimediazione organica della materia e l'introduzione di specifiche circostanze aggravanti idonee a consentire il perseguimento dell'inasprimento sanzionatorio perseguito rispetto a fattispecie collocate in contesti di violenza di genere, meritevoli di un trattamento individualizzante rispetto alla fattispecie comune di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale.



In subordine, la *reductio ad legitimitatem* idonea a colmare il vasto iato sanzionatorio ravvisabile rispetto alla raffrontata fattispecie contemplata dall'art. 583 del codice penale potrebbe avvenire parificando il trattamento sanzionatorio previsto per le ipotesi dello sfregio permanente e della deformazione a quello originariamente previsto per le lesioni gravissime, dal secondo comma della citata disposizione incriminatrice, laddove i fatti non siano commessi nell'ambito del fenomeno della violenza di genere.

Tale misura, sebbene non costituzionalmente obbligata, non sarebbe invero arbitraria, in quanto ricavata da previsioni già rinvenibili nell'ordinamento e proprio nell'ambito della disciplina sanzionatoria prevista per condotte di lesioni e potrebbe per l'effetto collocarsi in modo coerente alla logica perseguita dal legislatore.

Infine, rispetto alla pena accessoria contemplata dall'art. 583-*quinquies*, secondo comma, del codice penale, al fine di porre rimedio all'irragionevolezza della sanzione accessoria comminata in via perpetua, tenuto conto della natura comune del reato, pare opportuno un rimedio che consenta di calibrare la pena accessoria rispetto al trattamento sanzionatorio principale, rimuovendo la natura «perpetua» della sanzione ovvero ancorandola alle condotte commesse nella qualità di tutore, curatore o amministratore di sostegno.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Costituzione, 1 legge costituzionale 1° febbraio 1948 e 23 e ss. legge n. 87 dell'11 marzo 1953,*

*Solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 583-quinquies, primo e secondo comma, del codice penale, nella parte in cui punisce con la pena della reclusione «da otto a quattordici anni» invece che «da quattro a dodici anni» la condotta di lesioni dalla quale derivi uno sfregio permanente al viso privo di efficacia deformante, nonché nella parte in cui prevede l'automatica applicazione dell'interdizione in perpetuo da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno, in caso di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 c.p.p.*

*In subordine,*

*Solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 583-quinquies, primo e secondo comma, del codice penale, nella parte in cui punisce con la pena della reclusione «da otto a quattordici anni» invece che «da sei a dodici anni» la condotta di lesioni dalla quale derivi la deformazione ovvero uno sfregio permanente al viso, laddove i fatti non siano commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, nonché nella parte in cui prevede l'automatica applicazione dell'interdizione in perpetuo da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno, in caso di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 c.p.p., laddove l'autore del reato sia persona diversa dal coniuge, anche separato o divorziato, o sia persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.*

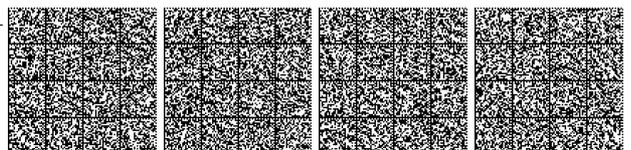
*Dichiara sospeso il processo a carico di F. I. , B. S. , T. O. e R. W. , nonché il decorso della prescrizione del reato fino alla definizione del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bergamo, 14 ottobre 2024

*Il Giudice:* SOLOMBRINO



## N. 229

*Ordinanza del 28 ottobre 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di A. D.S.*

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato – Previsione che la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta – Denunciata previsione del divieto di concessione del beneficio un'ulteriore volta anche per l'ipotesi in cui il procedimento in cui la messa alla prova era già stata concessa si sia concluso con sentenza di proscioglimento.**

**In subordine: Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato – Previsione che la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta - Denunciata previsione del divieto di concessione del beneficio un'ulteriore volta pur dopo che siano decorsi tre anni dalla sentenza di proscioglimento per estinzione del reato per l'esito positivo della messa alla prova.**

– Codice penale, art. 168-*bis*, quarto comma.

## TRIBUNALE DI FIRENZE

## PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di D.S. A., nato il... a... (...), dichiaratamente domiciliato in..., via... n...;

difeso di fiducia dall'avv. Lapo Fe' del Foro di Firenze;

imputato del reato previsto e punito dall'art. 186, commi 2 lettera *c*) e 2-*bis*, decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992 perché veniva colto in stato di ebbrezza (in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche) alla guida dell'autovettura targata... essendo stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro, ed in particolare essendo stato accertato il valore di 2,23 g/l al primo controllo, e di 2,16 g/l al successivo controllo effettuato dopo un intervallo di almeno cinque minuti. Con l'aggravante di avere provocato un incidente stradale.

Commesso in... e... il...

Rilevato che:

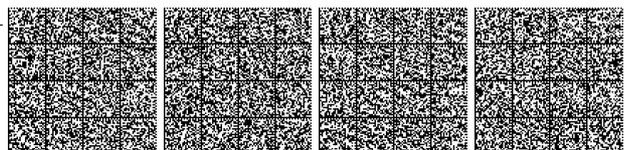
con decreto del Pm il... D.S. A. era citato a giudizio per il reato sopra indicato;

all'udienza predibattimentale del..., dopo la verifica della regolare costituzione delle parti, il difensore munito di procura speciale presentava istanza di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato e depositava la richiesta di elaborazione del programma di trattamento già trasmessa all'Ufficio Esecuzione Penale Esterna; il Pm esprimeva parere contrario in ragione del fatto che l'imputato aveva già fruito di tale istituto, come da certificato penale in atti (l'imputato risultava essere già stato ammesso alla messa alla prova nell'ambito di altro procedimento penale con provvedimento del Tribunale di Firenze del...); il Giudice rinviava il processo per un esame più approfondito della questione;

all'udienza odierna, il difensore insisteva sulla richiesta di ammissione alla messa alla prova, previo rinvio per consentire all'UEPE l'elaborazione del programma di trattamento e, in subordine, si riservava di avanzare un'istanza di applicazione pena con la sostituzione della pena detentiva con i lavori di pubblica utilità ai sensi della legge n. 689/1981; il Pm si opponeva rispetto alla messa alla prova, riservandosi di valutare un'eventuale istanza di applicazione pena;

per poter addivenire ad una corretta decisione circa l'ammissibilità dell'istanza di sospensione del processo con messa alla prova, appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 168-*bis*, comma 4, del codice penale nella parte in cui prevede il divieto di concessione una seconda volta della sospensione con messa alla prova dell'imputato anche per l'ipotesi in cui il procedimento in cui la messa alla prova era già stata concessa si sia concluso con sentenza di proscioglimento; in via subordinata, si dubita della legittimità costituzionale della stessa norma, nella parte in cui esclude che possa essere concessa una seconda volta la messa alla prova, pur dopo che siano decorsi tre anni dalla sentenza di proscioglimento per estinzione del reato per l'esito positivo della messa alla prova;

ciò premesso,



## OSSERVA

## 1. Rilevanza della questione

1.1 L'imputato, tramite il difensore procuratore speciale, ha presentato istanza di sospensione del processo con messa alla prova e preliminarmente richiesta di rinvio per consentire all'U.E.P.E. l'elaborazione del programma di trattamento.

1.2 Non sussistono i presupposti per un proscioglimento *ex art.* 129 del codice di procedura penale; il reato contestato all'imputato rientra tra quelli per i quali la sospensione del processo con messa alla prova è in astratto ammissibile.

1.3 In base al certificato penale in atti, l'imputato è stato però già ammesso in altro procedimento alla sospensione del processo con messa alla prova, con provvedimento del Tribunale di Firenze del..., in relazione alla contestazione del reato di guida in stato di ebbrezza, in ipotesi posto in essere il... Alla stregua dello stesso certificato il Tribunale di Firenze in data... pronunciava poi sentenza di non doversi procedere per l'esito positivo della messa alla prova.

1.4 In ragione di quanto precede, questo giudice dovrebbe dichiarare inammissibile o comunque respingere l'istanza di sospensione del processo con messa alla prova (e l'istanza preliminare di rinvio) alla luce del disposto dell'art. 168-*bis*, comma 4, del codice penale, ai sensi del quale «La sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta». Occorre precisare che tra il fatto oggetto del procedimento del 2016 in cui è stata già disposta la messa alla prova e quello oggetto del procedimento attuale non è prospettabile un nesso in termini di reato continuato, sia in ragione del lasso temporale molto ampio che li separa (quasi otto anni) sia in ragione della tipologia di reato (estemporaneo, punito anche solo a titolo di colpa) che viene in rilievo. Non può dunque trovare applicazione l'eccezione - introdotta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 174/2022 - al divieto di nuova concessione della sospensione con messa alla prova previsto dall'art. 168-*bis*, comma 4 del codice penale.

1.5 Laddove viceversa la norma qui censurata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima non si profilerebbe la citata condizione ostativa all'ammissione alla sospensione del processo con messa alla prova e la relativa istanza potrebbe essere esaminata nel merito (previo rinvio per l'elaborazione del programma di trattamento da parte dell'UEPE).

In proposito, si deve osservare che nella sentenza n. 174/2022 - ai fini della rilevanza della questione (nel caso all'epoca esaminato si poneva, sotto il profilo della rilevanza, un problema del tutto simile) — la Corte costituzionale ha affermato: «L'accoglimento della questione avrebbe infatti, nella prospettiva del giudice *a quo*, l'effetto di rimuovere la preclusione oggi opposta a una possibile seconda concessione del beneficio previsto dalla disposizione censurata, consentendogli così di valutare nel merito [...] se sussistano gli ulteriori presupposti delineati dagli articoli 168-*bis* del codice penale e 464-*bis* e 464-*quater* del codice di procedura penale per l'accesso all'istituto in questione. [...] Né, ai fini della motivazione sulla rilevanza della questione, sarebbe stato necessario per il giudice rimettente diffondersi sulla sussistenza dei requisiti del beneficio in capo a entrambi gli imputati, posto che tale valutazione è logicamente successiva alla rimozione della preclusione stabilita dalla disposizione censurata, che allo stato vieta in modo assoluto — secondo la lettura del rimettente - la concessione del beneficio a chi ne abbia già frullo (in senso analogo, sentenza n. 253 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto)».

Analogamente, nel caso di specie raccoglimento della questione, con la conseguente rimozione della preclusione ad oggi esistente, consentirebbe di valutare nel merito l'istanza e poi il programma di messa alla prova.

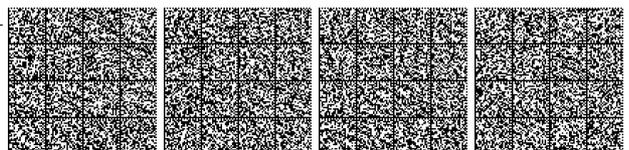
1.6 Similmente, nel caso in cui fosse accolta la questione qui sollevata in via subordinata, si potrebbe esaminare nel merito l'istanza di sospensione del processo con messa alla prova: dalla citata sentenza del 10 febbraio 2017 del Tribunale di Firenze - di non doversi procedere per l'esito positivo della messa alla prova - sono ormai trascorsi oltre sette anni; peraltro più di tre anni erano decorsi anche tra la citata sentenza e il fatto di reato contestato all'imputato (5 febbraio 2023).

## 2. Non manifesta infondatezza. La questione sollevata in via principale

2.0 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 168-*bis*, comma 4, del codice penale, secondo cui «la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta».

In particolare, tale norma pare violare il principio della presunzione d'innocenza di cui all'art. 27, comma 2 della Costituzione e all'art. 6 par. 2 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (quest'ultimo rilevante ai sensi dell'art. 117 della Costituzione), nonché il principio di ragionevolezza evincibile dall'art. 3 della Costituzione.

2.1 L'istituto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato è stato introdotto nel nostro ordinamento per gli imputati adulti dalla legge n. 67/2014 e consente all'imputato - in relazione a reati puniti con la pena



edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni (o con la pena pecuniaria), nonché ai reati di cui all'art. 550 comma 2 codice di procedura penale - di chiedere la sospensione del processo con messa alla prova.

La messa alla prova comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno cagionato; comporta altresì l'affidamento dell'imputato all'UEPE, per lo svolgimento delle opportune attività di osservazione, trattamento e sostegno funzionali alla presa in carico e alla realizzazione di un apposito programma, che può implicare attività di volontariato e l'osservanza di prescrizioni varie. Implica inoltre necessariamente la prestazione di lavori di pubblica utilità.

Ai sensi dell'art. 168-ter del codice penale l'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede.

2.2 La giurisprudenza di legittimità ha poi sottolineato, a più riprese e ai più diversi fini, che l'ordinanza di sospensione del processo con messa alla prova e successiva sentenza di proscioglimento per estinzione del reato non implicano alcuna valutazione sul merito dell'accusa, ma presuppongono soltanto una delibazione circa l'inesistenza di cause di proscioglimento immediato ex art. 129 del codice di procedura penale (e secondo le Sezioni Unite della Corte di Cassazione - sentenza n. 35490 del 28 maggio 2009, è questa una delibazione che rientra più nel concetto di «constatazione», ossia di percezione «*ictu oculi*», che in quello di «apprezzamento» ed è quindi incompatibile con qualsiasi necessità di accertamento o di approfondimento).

In particolare, si è affermato che:

«la valutazione da parte del giudice, non si basa su elementi di prova e non è idonea ad esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità (Sez. 2, n. 53648 del 5 ottobre 2016 Rv. 268635) sicché, la decisione assunta, nell'ipotesi di esito positivo della messa alla prova, non potrà avere alcuna incidenza sull'eventuale giudizio civile instaurato per il risarcimento del danno» (Cass. Sez. 5, sentenza n. 33277 del 28 marzo 2017);

«l'ordinanza di sospensione del procedimento con messa alla prova [...] non determina l'incompatibilità del giudice nel giudizio che prosegua con le forme ordinarie nei confronti di eventuali coimputati, trattandosi di decisione adottata nella medesima fase processuale che non implica una valutazione sul merito dell'accusa ma esclusivamente una delibazione sull'inesistenza di cause di proscioglimento immediato ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale nonché una verifica dell'idoneità del programma di trattamento e una prognosi favorevole di non recidiva» (Cass. Sez. 3, sentenza n. 14750 del 20 gennaio 2016 Rv. 266387 - 01);

«La sentenza di proscioglimento per esito positivo della messa alla prova, di cui all'art. 464-septies del codice di procedura penale, non è idonea ad esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità, sicché essa non può essere posta alla base di un contrasto di giudicati tra coimputati per il medesimo reato che abbiano diversamente definito la loro posizione processuale» (Cass. Sez. 2, sentenza n. 53648 del 5 ottobre 2016 Rv. 268635 - 01);

l'esito positivo della messa alla prova «opera quale causa di estinzione della c.d. punibilità in astratto, intervenendo prima che sia emessa la sentenza di condanna e, pertanto, prescinde da qualunque accertamento sul merito della *res iudicanda* e sulla responsabilità dell'imputato», per cui ai fini della valutazione del presupposto ostativo del comportamento abituale, ai sensi dell'art. 131-bis comma 3 del codice penale, non rilevano i reati estinti per esito positivo della messa alla prova (Cass. Sez. 2 - sentenza n. 46064 del 30 novembre 2021); l'istituto della messa alla prova prescinde dall'accertamento della penale responsabilità dell'imputato, per cui il giudice - con la sentenza di proscioglimento per estinzione del reato - non può applicare sanzioni amministrative accessorie (Cass. Sez. 4, sentenza n. 19369 del 7 maggio 2024);

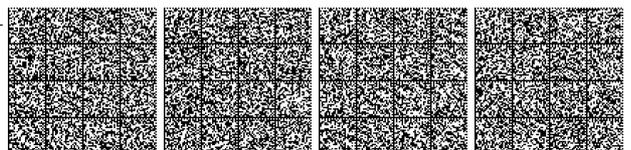
la sentenza di proscioglimento per esito positivo della messa alla prova, non essendo idonea ad esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità dell'imputato, non può essere equiparata alla sentenza di condanna né alla sentenza di applicazione della pena su richiesta, per cui non consente la confisca di cui all'art. 474-bis del codice penale (Cass. Sez. 5, sentenza n. 49478 del 13 novembre 2019 Rv. 277519 - 01);

non comportando la sentenza emessa ai sensi dell'art. 464-septies del codice di procedura penale l'accertamento della commissione di un reato, la dichiarazione di estinzione del reato oggetto di una sentenza di patteggiamento non è preclusa dalla commissione, nel termine di cinque anni, di un nuovo delitto dichiarato estinto per esito positivo della messa alla prova (Cass. Sez. 1, n. 23920 del 17 marzo 2022 Rv. 283192 - 01).

2.3 L'Istituto è stato più volte oggetto di analisi anche da parte della Corte costituzionale.

In particolare, nella sentenza n. 91 del 2018 - allorché l'istituto stesso della messa alla prova era censurato per l'asserita violazione della presunzione d'innocenza - la Corte ha svolto le seguenti considerazioni:

«se è vero che nel procedimento di messa alla prova manca una condanna, è anche vero che correlativamente manca un'attribuzione di colpevolezza: nei confronti dell'imputato e su sua richiesta (non perché è considerato colpe-



vole), in difetto di un formale accertamento di responsabilità, viene disposto un trattamento alternativo alla pena che sarebbe stata applicata nel caso di un'eventuale condanna.

Con riferimento alla mancanza di un formale accertamento di responsabilità e di una specifica pronuncia di condanna, la sospensione del procedimento con messa alla prova può essere assimilata all'applicazione della pena su richiesta delle parti (cosiddetto patteggiamento: art. 444 del codice di procedura penale), perché entrambi i riti speciali si basano sulla volontà dell'imputato che, non contestando l'accusa, in un caso si sottopone al trattamento e nell'altro accetta la pena. Per queste caratteristiche anche il patteggiamento è stato sospettato di illegittimità costituzionale, sostenendosene il contrasto con la presunzione di non colpevolezza contenuta nell'art. 27, secondo comma, della Costituzione, ma questa Corte con più decisioni ha ritenuto la questione priva di fondamento (sentenza n. 313 del 1990; ordinanza n. 399 del 1997).

In particolare è stato escluso che nel procedimento previsto dall'art. 444 del codice di procedura penale «vi sia un sostanziale capovolgimento dell'onere probatorio, contrastante con la presunzione d'innocenza contenuta nell'art. 27, secondo comma, della Costituzione». In effetti - ha aggiunto la Corte - nel nuovo ordinamento giuridico-processuale «è preponderante l'iniziativa delle parti nel settore probatorio: ma ciò non immuta affatto i principi, nemmeno nello speciale procedimento in esame, dove anzi il giudice è in primo luogo tenuto ad esaminare *ex officio* se sia già acquisita agli atti la prova che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso. Dopodiché, risultando negativa questa prima verifica, se l'imputato ritiene di possedere elementi per l'affermazione della propria innocenza, nessuno lo obbliga a richiedere l'applicazione di una pena, ed egli ha a disposizione le garanzie del rito ordinario. In altri termini, chi chiede l'applicazione di una pena vuoi dire che rinuncia ad avvalersi della facoltà di contestare l'accusa, senza che ciò significhi violazione del principio di presunzione d'innocenza, che continua a svolgere il suo ruolo fino a quando non sia irrevocabile la sentenza» (sentenza n. 313 del 1990).

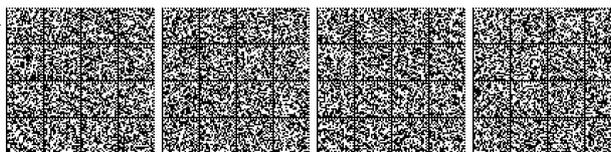
Invero la possibilità di chiedere i riti speciali, e in particolare il patteggiamento o la messa alla prova, costituisce, come generalmente si ritiene, una delle facoltà difensive e appare illogico considerare costituzionalmente illegittimi per la violazione delle garanzie riconosciute all'imputato questi procedimenti che sono diretti ad assicurargli un trattamento più vantaggioso di quello del rito ordinario.

7. - Per giungere alla conclusione dell'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 464-*quater* e 464-*quinquies* del codice di procedura penale, in riferimento all'art. 27 della Costituzione, sarebbe sufficiente richiamare gli argomenti già utilizzati da questa Corte per decidere la questione relativa al patteggiamento, per vari aspetti analoga. Tuttavia anche altri e assai consistenti argomenti orientano in tal senso e valgono a dimostrare ulteriormente l'infondatezza delle altre due questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice a quo.

La messa alla prova, anche se può assimilarsi al patteggiamento per la base consensuale del procedimento e del conseguente trattamento, presenta aspetti che da questo la differenziano, al punto, come si vedrà, da non consentire un riferimento nei termini tradizionali alle categorie costituzionali penali e processuali, perché il carattere innovativo della messa alla prova «segna un ribaltamento dei tradizionali sistemi di intervento sanzionatorio» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 marzo 2016, n. 36272).

Come hanno riconosciuto le sezioni unite della Corte di cassazione, «[q]uesta nuova figura, di ispirazione anglosassone, realizza una rinuncia statale alla potestà punitiva condizionata al buon esito di un periodo di prova controllata e assistita e si connota per una accentuata dimensione processuale, che la colloca nell'ambito dei procedimenti speciali alternativi al giudizio (Corte costituzionale, n. 240 del 2015). Ma di essa va riconosciuta, soprattutto, la natura sostanziale. Da un lato, nuovo rito speciale, in cui l'imputato che rinuncia al processo ordinario trova il vantaggio di un trattamento sanzionatorio non detentivo; dall'altro, istituto che persegue scopi specialpreventivi in una fase anticipata, in cui viene «infranta» la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto» (Cass., sez. un., n. 36272 del 2016). Da qui la differenza tra l'istituto in esame e il patteggiamento, in quanto la sentenza che dispone l'applicazione della pena su richiesta delle parti, «pur non potendo essere pienamente identificata con una vera e propria sentenza di condanna (cf: sentenza n. 251 del 1991), è tuttavia a questa «equiparata» ex art. 445 del codice di procedura penale» (ordinanza n. 73 del 1993) e conduce all'irrogazione della pena prevista per il reato contestato, anche se diminuita fino a un terzo, mentre l'esito positivo della prova conduce ad una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato.

Inoltre la sentenza di patteggiamento costituisce un titolo esecutivo per l'applicazione di una sanzione tipicamente penale, mentre l'ordinanza che dispone la sospensione del processo e ammette l'imputato alla prova non costituisce un titolo per dare esecuzione alle relative prescrizioni. Il trattamento programmato non è infatti una sanzione penale, eseguibile coattivamente, ma dà luogo a un'attività rimessa alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte dell'imputato, il quale liberamente può farla cessare con l'unica conseguenza che il processo sospeso riprende il suo corso.



Si tratta di una caratteristica fondamentale, perché viene riservata alla volontà dell'imputato non soltanto la decisione sulla messa alla prova ma anche la sua esecuzione».

Nella successiva sentenza n. 146 del 2022 la Corte costituzionale ha sottolineato che «nella messa alla prova convivono un'anima processuale e una sostanziale. Da un lato, l'istituto è uno strumento di definizione alternativa del procedimento, che si inquadra a buon diritto tra i riti alternativi (sentenze n. 14 del 2020, n. 91 del 2018 e n. 240 del 2015); al contempo, esso disegna un percorso rieducativo e riparativo, alternativo al processo e alla pena, ma con innegabili connotazioni sanzionatorie (sentenza n. 68 del 2019), che conduce, in caso di esito positivo, all'estinzione del reato».

2.4 Fatte queste premesse, si deve rilevare che il divieto di una seconda concessione della sospensione con messa alla prova non soffre eccezioni, se non quella introdotta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 174 del 2022 per le ipotesi di reati avvinti dal vincolo della continuazione. Il divieto (previsto unicamente per la messa alla prova per gli adulti, laddove quella propria del processo penale minorile non conosce alcun limite alla reiterazione) vale infatti a prescindere dalla natura - delittuosa o contravvenzionale, dolosa o colposa - dei reati oggetto dei vari procedimenti, dall'esito positivo o negativo della prima messa alla prova, dalla distanza temporale tra i vari procedimenti, dalla circostanza che il reato oggetto del secondo procedimento sia in ipotesi stato commesso prima della prima sospensione con messa alla prova o dopo la stessa, ecc.

2.5 Tale divieto pare violare il principio della presunzione d'innocenza nella misura in cui pare associare un giudizio di colpevolezza all'ammissione dell'imputato alla messa alla prova.

Detto in altri termini, la logica del divieto in questione pare essere quella di non consentire una seconda applicazione dell'istituto, sul presupposto che il soggetto che abbia commesso un primo reato e che in relazione allo stesso abbia evitato - seguendo il percorso della messa alla prova - la condanna e la pena non possa fruire nuovamente di tale possibilità: logica che da un lato lascia trasparire una sorta di presunzione di colpevolezza rispetto alla precedente contestazione, pur a fronte di una sentenza di proscioglimento per l'esito positivo della messa alla prova, e dall'altro sminuisce la portata rieducativa della messa alla prova, come se si trattasse solo dell'ennesimo istituto con connotazione premiale e deflattiva.

2.7 Non paiono infatti ipotizzabili altre logiche sottostanti al citato divieto.

Anzi, una conferma in tal senso si ricava dai lavori preparatori della legge n. 67/2014.

La proposta di legge C331 presentata alla Camera dei Deputati - così come la proposta C927, poi riunita - prevedeva: «La sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato può essere concessa una sola volta. La sospensione può tuttavia essere concessa una seconda volta in relazione ai reati commessi anteriormente al primo provvedimento di sospensione».

In seguito, era approvato l'emendamento 2.101 - presentato dagli stessi relatori - per effetto del quale il testo era così sostituito: «la sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di due volte, né più di una volta se tratta di reato della stessa indole».

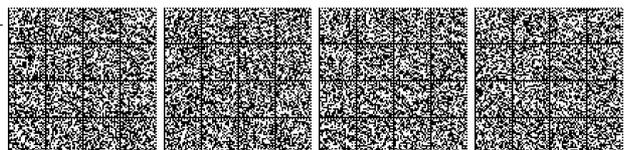
Significativa appare l'illustrazione in Assemblea da parte della relatrice in data 24 giugno 2013 (peraltro sostanzialmente identica sul punto a quella del progetto C 5019-bis presentato nella Legislatura precedente): «Il Capo II introduce nell'ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova. Scopo della nuova disciplina - ispirata alla *probation* di origine anglosassone - è quello di estendere l'istituto, tipico del processo minorile, anche al processo penale per adulti in relazione a reati di minor gravità. L'istituto offre ai condannati per reati di minore allarme sociale un percorso di re inserimento alternativo e, al contempo, svolge una funzione deflattiva dei procedimenti penali in quanto è previsto che l'esito positivo della messa alla prova estingua il reato con sentenza pronunciata dal giudice».

Significativo anche il contenuto della relazione al disegno di legge 925 al Senato: «La sospensione del procedimento con messa alla prova può essere concessa per un massimo di due volte, ma per una soltanto in caso di recidiva specifica».

Nel corso del successivo esame al Senato - per effetto dell'approvazione dell'emendamento 3.246 - era poi limitata in via generale ad una volta la concessione della sospensione con messa alla prova. Il nuovo testo sarebbe poi stato approvato in seconda lettura dalla Camera dei Deputati.

Ebbene, il riferimento nel corso dei citati lavori parlamentari ai concetti di «condannati per reati di minore allarme sociale» e di «recidiva specifica», da parte degli stessi relatori dei disegni di legge, pare postulare il riconoscimento all'ammissione alla messa alla prova di un valore di accertamento di colpevolezza che in teoria non dovrebbe avere.

Analogamente, il riferimento, nella versione approvata dalla Camera in prima lettura, al concetto di «reato della stessa indole», quale condizione ostativa ad una seconda concessione della sospensione con messa alla prova, aveva senso solo nella misura in cui si presupponesse che l'imputato fosse colpevole del reato della stessa indole oggetto



del primo procedimento; diversamente l'indole del reato non rilevarebbe. Del resto, il concetto di «recidiva» alla luce dell'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale e di legittimità postula un giudizio di maggior colpevolezza (e maggior pericolosità) dell'autore del reato.

2.8 Se quindi l'istituto della messa alla prova ha tutti i plurimi profili virtuosi sopra indicati (finalità rieducativa, funzione deflattiva, vantaggio per l'imputato), l'unica logica possibile (per quanto non condivisibile) del divieto di nuova concessione di cui all'art. 168-*bis*, comma 4 del codice penale pare essere quella del rimprovero/censura/giudizio di maggior pericolosità nei confronti del «recidivo», concetto cui non a caso si fa riferimento anche nei lavori preparatori.

La circostanza che il divieto di nuova concessione della messa alla prova prescinda dal profilo cronologico del reato oggetto di contestazione e in particolare dal fatto che il reato oggetto del secondo procedimento sia stato posto in essere prima, o viceversa dopo, la messa alla prova già svolta evidenzia chiaramente come la *ratio* del citato divieto non possa essere ricercata in un'eventuale giudizio negativo da parte del legislatore circa l'efficacia del percorso rieducativo già svolto (giudizio negativo che deve peraltro ritenersi precluso una volta che sia stata pronunciata sentenza di non doversi procedere per l'esito positivo della messa alla prova).

2.9 Occorre ancora precisare che l'effetto preclusivo in ordine ad una seconda concessione della sospensione con messa alla prova teoricamente è ricollegato alla semplice ammissione già intervenuta in un precedente procedimento. Stando alla lettera della legge, si dovrebbe cioè prescindere da quali siano stati gli sviluppi successivi a detta ammissione.

Si deve tuttavia ritenere, in una lettura costituzionalmente orientata della norma, che tale preclusione non operi in una serie di casi limite.

2.10.1 Ad esempio, qualora il reato oggetto del primo procedimento nel quale l'imputato ha già fruito della sospensione con messa alla prova sia successivamente depenalizzato, si deve ritenere (già sulla base del dato normativo attuale) che quella prima ammissione non costituisca condizione ostativa ad una seconda concessione. Il principio dell'irrelevanza di precedenti condanne per reati poi depenalizzati — quale condizione ostativa alla concessione di nuovi benefici — è ormai consolidato nella giurisprudenza di legittimità in materia di sospensione condizionale della pena e non menzione (Cass. Sez. 3, sentenza n. 8803 del 15 gennaio 2020 Rv. 278268 - 01; Cass. Sez. 6, sentenza n. 16363 del 5 febbraio 2008 Rv. 239555 - 01; Cass. Sez. 5, sentenza n. 18 del 27 novembre 2007 Rv. 238876 - 01; Cass. Sez. 4, sentenza n. 10564 del 13 gennaio 2006 Rv. 233713 - 01). L'irrelevanza di precedenti condanne per reati poi depenalizzati è stata espressamente affermata anche in materia di recidiva (Cass. Sez. 1 - sentenza n. 28203 del 30 marzo 2023 Rv. 284823 - 01).

Sarebbe del resto assurdo negare ad un imputato l'ammissione alla sospensione con messa alla prova per il solo fatto che egli ne abbia già fruito in passato in relazione alla contestazione di un fatto ormai considerato penalmente irrilevante dall'ordinamento.

2.10.2 Ad analoga conclusione pare doversi pervenire con riguardo alle ipotesi in cui nel primo procedimento, a seguito dell'ammissione alla messa alla prova, l'imputato sia stato poi prosciolto ad esempio per il mutato regime della procedibilità.

Così, ad esempio, la Corte di Cassazione con la sentenza Sez. 4 - n. 2577 del 9 gennaio 2024 Rv. 285700 - 01 — in un'ipotesi in cui, dopo la sentenza di primo grado dichiarativa dell'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, il reato oggetto del processo (*ex art. 590-bis* del codice penale) era divenuto procedibile a querela — ha ritenuto ammissibile il ricorso e poi annullato la sentenza di primo grado, dichiarando il non doversi procedere per difetto di querela. In una simile ipotesi, sarebbe irragionevole ritenere che in un eventuale successivo procedimento l'imputato incorrerebbe comunque nella preclusione di cui all'art. 168-*bis*, comma 4 del codice penale.

2.10.3 A maggior ragione sarebbe irragionevole ritenere sussistente la preclusione nel caso in cui nel primo procedimento - dopo l'iniziale sospensione con messa alla prova - il procedimento abbia ripreso il suo corso (la revoca della messa alla prova o per l'esito negativo della stessa) e poi l'imputato sia stato assolto nel merito.

2.10.4 Gli esempi sopra citati conducono a ritenere che - benché la lettera della norma ricollegli la preclusione semplicemente ad una precedente ammissione alla sospensione con messa alla prova, in realtà tale effetto preclusivo presuppone che, pur dopo l'ammissione alla messa alla prova, non vi sia stato un proscioglimento per un diverso motivo e che il fatto per cui era stata disposta la messa alla prova sia tuttora rilevante.

2.10.5 Se questa è la corretta interpretazione della norma (e non pare possibile interpretare diversamente la stessa nel rispetto dei principi costituzionali), nei restanti casi - ed in particolare quando il primo procedimento si sia concluso con una sentenza di proscioglimento per l'esito positivo della messa alla prova - pare aversi un'ulteriore conferma circa il fatto che la preclusione di una nuova sospensione con messa alla prova sia da ricollegarsi ad una sorta di persistente sospetto circa il fatto che comunque il soggetto avesse posto in essere il reato ascritto.



Nonostante l'intervenuto proscioglimento, cioè, e benché sotto ogni diverso profilo - in base lane già citate sentenze della Corte di Cassazione - l'Istituto della messa alla prova non postuli alcuna valutazione circa il merito dell'accusa, se non in termini di delibazione preliminare circa l'inesistenza di cause di proscioglimento immediato *ex art. 129* del codice di procedura penale (percepibili *ictu oculi*, senza necessità di alcun approfondimento, secondo quanto affermato dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n. 35490 del 28 maggio 2009 Rv. 244274 - 01), nonostante tutto ciò il soggetto che ne abbia fruito si vede comunque gravato da una sorta di stigma sotto il profilo dell'impossibilità di accedere nuovamente all'istituto in questione: impossibilità che costituisce una sorta di effetto penale, non della condanna, perché condanna non vi è stata - ma dell'ammissione a tale particolare rito.

2.11 Così ricostruito il quadro normativa, la preclusione in questione pare violare il principio della presunzione d'innocenza di cui all'art. 27, comma 2 della Costituzione e all'art. 6, par. 2 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che la dichiarazione di estinzione del reato [...] comporta normalmente l'esclusione di ogni effetto pregiudizievole - anche in termini reputazionali - a carico di colui al quale il fatto di reato sia stato in precedenza ascritto» (così, tra le altre, la sentenza 231 del 2018, proprio in tema di messa alla prova).

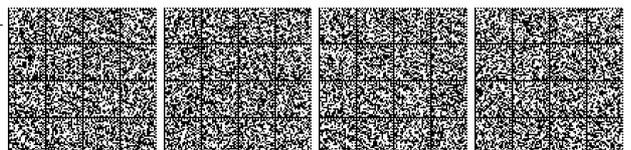
La Corte di Strasburgo, d'altro canto, ha in più occasioni valorizzato non solo la componente procedurale, ma anche quella «ultra-processuale» della presunzione d'innocenza, che è chiamata ad operare successivamente alla conclusione di un processo penale o alla sua interruzione, al fine di proteggere la reputazione della persona, in specie contro il rischio che la stessa sia trattata dalle autorità come se fosse colpevole del reato che le era stato ascritto e in relazione al quale è stata assolta o ha comunque beneficiato di un'interruzione del processo (*cf.*, tra le altre, la sentenza del 10 gennaio 2024 nel caso U.Y. contro Turchia, par. 30 ss.; la sentenza dei 23 gennaio 2018 nel caso Seven contro Turchia, par. 43 ss. e 54 ss.; la sentenza dei 12 luglio 2013 nel caso Allen contro Regno Unito, par. 93 ss.). La Corte EDU si è spesso pronunciata in relazione a vicende in cui - dopo la conclusione di un processo penale con un'assoluzione o un proscioglimento in rito, il giudice aveva comunque dovuto pronunciarsi in relazione alla domanda risarcitoria proposta dal danneggiato o era instaurato un procedimento amministrativo o disciplinare, sicché si profilava un secondo procedimento collegato da un particolare nesso a quello penale conclusosi con l'assoluzione o interrottosi (e in cui non si trattava di irrogare una sanzione sostanzialmente penale).

Alla luce della citata *ratio*, volta a proteggere anche la percezione dell'imputato nel contesto sociale, pare corretto ritenere che la suddetta portata ultra-processuale debba valere non solo rispetto alle comunicazioni o ai provvedimenti delle autorità (rispetto alle dichiarazioni pubbliche delle autorità è intervenuta anche la direttiva (UE) 343/2016, recepita in Italia con il decreto legislativo n. 188/2021), ma anche, e prima ancora, rispetto alle conseguenze negative che siano previste in capo al soggetto già assolto o prosciolto dalle stesse norme di legge. E non solo in eventuali procedimenti collegati a quello già conclusi, ma anche ad ulteriori procedimenti non aventi un particolare collegamento con quello concluso, ma in cui comunque in via generale il precedente proscioglimento possa rilevare negativamente.

In particolare, l'ammissione alla messa alla prova non postula né comporta un accertamento di responsabilità, non consente l'irrogazione da parte del giudice di sanzioni accessorie e non può rilevare in termini di accertamento in un successivo giudizio civile risarcitorio o in un successivo procedimento disciplinare; né può rilevare come precedente giudiziario in un successivo procedimento penale ai fini della sussistenza della recidiva o della valutazione dell'abitudine del comportamento ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale. Allo stesso modo non può comportare effetti negativi in successivi procedimenti penali in termini di preclusione dell'accesso ad un rito alternativo, quale una nuova sospensione del processo con messa alla prova.

2.12 Si aggiunga che in un'eventuale successiva causa risarcitoria il giudice può rivalutare i fatti già oggetto del precedente processo penale (conclusi con l'assoluzione o con il proscioglimento in rito) ai fini della verifica della sussistenza della responsabilità civile, senza effettuare, neanche incidentalmente, un accertamento sulla responsabilità penale (Corte costituzionale, sentenza n. 182 del 2021). Allo stesso modo i fatti potrebbero essere valutati autonomamente dall'autorità del procedimento amministrativo o disciplinare.

Nel caso della nuova richiesta di messa alla prova, viceversa il procedimento ha ad oggetto ti totalmente distinti da quelli oggetto del precedente provvedimento (conclusi con il proscioglimento per esito positivo della messa alla prova; inoltre, nel fascicolo processuale non vi sono, né avrebbero ragione di esservi, gli atti del fascicolo d'indagine del precedente procedimento; per di più, la richiesta di sospensione con messa alla prova, dopo la riforma operata dal decreto legislativo n. 150/2022, viene normalmente richiesta in sede di udienza predibattimentale (sono infatti pochissimi i reati, per i qua i è possibile la messa alla prova, che richiedano lo svolgimento dell'udienza preliminare); in tale sede il giudice non dispone di poteri istruttori, per cui neppure potrebbe disporre l'acquisizione degli atti d'indagine del precedente procedimento già conclusi. Se anche il giudice potesse farlo, si tratterebbe irragionevolmente di rivalutare detti atti per accertare incidentalmente la colpevolezza dell'imputato per il fatto ascritto nel primo procedimento.



2.13 Si potrebbe obiettare che l'accesso alla sospensione con messa alla prova è frutto di una libera scelta dell'imputato, nel pieno esercizio delle proprie prerogative difensive, per cui lo stesso - come nel decidere di richiedere la messa alla prova va incontro per sua scelta alla prestazione dei lavori di pubblica utilità, che ha un indubbio carattere anche sanzionatorio, senza che ciò comporti una violazione della presunzione d'innocenza (sentenza n. 91 del 2018 della Corte Costituzionale) - così con la citata scelta accetterebbe anche la conseguenza della preclusione di un nuovo possibile accesso alla messa alla prova in altro procedimento successivo.

Tale argomentazione non pare però condivisibile.

Da un lato, i lavori di pubblica utilità e in generale il percorso programmato dall'UEPE hanno un'indubbia connotazione rieducativa, prima ancora che sanzionatoria; il divieto di una nuova ammissione alla messa alla prova viceversa non ha alcuna finalità rieducativa, assumendo viceversa una connotazione stigmatizzante e comunque limitandosi a comprimere le prerogative difensive e le possibilità di rieducazione del soggetto.

Dall'altro lato, i lavori di pubblica utilità e in generale lo svolgimento del programma di trattamento si collocano temporalmente prima della sentenza di proscioglimento (che presuppone la conclusione e il buon esito della prova); il divieto di nuova concessione della sospensione con messa alla prova esplica invece le sue conseguenze anche e soprattutto dopo la conclusione del procedimento in cui si sia svolta la messa alla prova, per cui va incontro alle già menzionate criticità legate alla portata ultra processuale della presunzione d'innocenza di cui all'art. 6, par. 2 CEDU.

2.14 La disciplina censurata pare violare altresì gli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione.

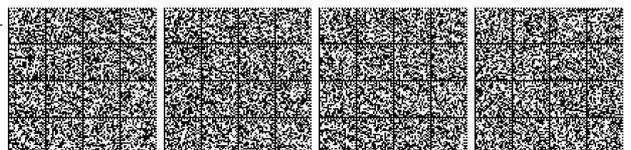
Il divieto di nuova concessione della sospensione con messa alla prova pare irragionevole, sia intrinsecamente considerato, sia in relazione alla mancanza di analogo divieto rispetto ad istituti come l'applicazione della pena su richiesta delle parti, l'oblazione, il decreto penale e l'estinzione del reato a seguito di condotte riparatorie *ex art. 162-ter* del codice penale.

2.15 Sotto il primo profilo, come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza 91 del 2018, l'innovativo istituto della messa alla prova presenta l'indubbio vantaggio di perseguire in via anticipata scopi specialprevenitivi in chiave di risocializzazione dell'imputato, offrendo al tempo stesso a quest'ultimo un vantaggio in termini sanzionatori e allo Stato un significativo vantaggio in termini di deflazione e quindi di risparmio di energie per l'amministrazione della giustizia. Tanto premesso, risulta irragionevole il limite posto dall'art. 168-*bis*, comma 4 del codice penale all'accesso ad un simile istituto, ricco di connotati positivi (sia per l'imputato, sia per l'ordinamento, sia per lo Stato-Amministrazione), ma soprattutto profondamente ispirato da una finalità rieducatrice e connotato da ottime potenzialità in tal senso, in ragione del percorso mirato e assistito elaborato dall'Uepe per il singolo soggetto. Il citato divieto risulta tanto più irragionevole nella misura in cui è assoluto: non distingue né sotto il profilo della natura dei reati ascritti (delitti o contravvenzioni), né sotto il profilo dell'elemento soggettivo (reati dolosi o colposi), né sotto il profilo della datazione dei reati ascritti (precedenti o successivi al percorso rieducativo svolto durante la prima messa alla prova), né sotto il profilo dell'esito (positivo o negativo) della precedente messa alla prova, né sotto il profilo del lasso temporale ormai decorso dalla precedente messa alla prova. Ove il divieto fosse rimosso, il giudice potrebbe viceversa valutare alla luce di tutte le circostanze del caso concreto se sia possibile o meno una prognosi favorevole per il futuro ai sensi dell'art. 464-*quater*, comma 3 del codice di procedura penale.

2.16 Sotto il secondo profilo, si deve rilevare che, mentre nel patteggiamento l'imputato si limita a concordare con il Pubblico Ministero l'applicazione di una determinata pena, eventualmente oggetto anche di sospensione condizionale, sulla base di un provvedimento equiparato a una sentenza di condanna, senza neppure dover necessariamente risarcire la persona offesa, nella messa alla prova l'imputato aderisce ad un apposito percorso che comporta l'adempimento di una serie di obblighi risarcitori e riparatori in favore della persona offesa e della collettività, con esiti oggettivamente e agevolmente verificabili (sentenza 231 del 2018 già citata). A fronte di tale significativa differenza, pare illogico che l'imputato non incontri alcun limite circa il numero di volte in cui possa fare accesso al rito del patteggiamento e, viceversa, possa accedere una sola volta alla messa alla prova (che pur prevede la riparazione del danno, la prestazione di lavori in favore della collettività, l'assistenza da parte del servizio sociale, il monitoraggio costante da parte delle autorità).

Lo stesso dicasi in relazione al raffronto con gli altri istituti sopra citati (decreto penale, oblazione, estinzione del reato per condotte riparatorie).

2.17 E ancora, pare irragionevole che un soggetto quale l'attuale imputato, che può in astratto beneficiare anche della sospensione condizionale della pena (l'unica risultanza del certificato penale di D.S. è costituita dall'ordinanza



del... di ammissione alla messa alla prova, con la successiva sentenza del... di non doversi procedere per estinzione del reato per l'esito positivo della messa alla prova), non possa viceversa accedere alla sospensione con messa alla prova.

L'ordinamento consente cioè l'applicazione di un istituto - la sospensione condizionale della pena - che consiste sostanzialmente in una «astensione a tempo dall'esecuzione della pena» (ordinanza 296 del 2005 della Corte costituzionale) e che non richiede necessariamente il rispetto di prescrizioni o lo svolgimento di lavori di pubblica utilità; preclude viceversa l'accesso ad un istituto, la sospensione del procedimento con messa alla prova, che si connota per la riparazione/risarcimento del danno, per un'assistenza ed un monitoraggio continui, per il necessario svolgimento di lavori a vantaggio della collettività.

3. Non manifesta infondatezza. La questione sollevata in via subordinata

3.1 Si dubita della legittimità costituzionale della nonna di cui all'art. 168-*bis*, comma 4 del codice penale nella parte in cui esclude che possa essere concessa una nuova volta la sospensione con messa alla prova, pur quando siano già decorsi più di tre anni dalla sentenza di proscioglimento per l'esito positivo della messa alla prova emessa nel procedimento in cui l'imputato era stato precedentemente ammesso a fruire dell'istituto.

3.2 Nell'ipotesi cioè in cui si ritenesse legittimo il divieto di un secondo accesso alla messa alla prova, pare che l'assolutezza di tale divieto (pur con l'eccezione introdotta dalla Corte costituzionale con la sentenza 174 del 2022) sia irragionevole, in particolare nella misura in cui - pur con il decorso di un notevole lasso di tempo - tale divieto non venga meno.

3.3 Non consentire, neppure dopo un apprezzabile lasso temporale, un nuovo accesso alla messa alla prova significa infatti disconoscere l'essenziale profilo rieducativo della stessa e/o presumere, rispetto al soggetto che abbia già sperimentato tale percorso, l'inefficacia rieducativa e preventiva dell'istituto, senza limiti di tempo, così in definitiva negando in radice una possibilità di miglioramento della persona umana.

3.4 In proposito, si deve rilevare che la messa alla prova propria del processo penale minorile (articoli 28 ss. decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988), cui si è ispirata la riforma operata dalla legge n. 67/2014, non conosce limiti alla reiterazione. Se è vero che il soggetto minorenne è caratterizzato da una personalità fluida ed ancora in fieri, ciò non significa che per l'adulto non vi siano viceversa margini per un miglioramento in termini di risocializzazione.

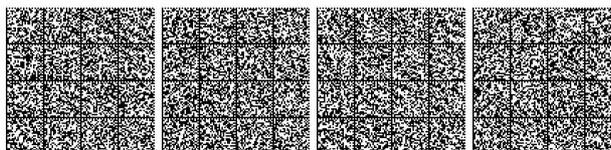
D'altro canto, la Corte di Cassazione ha recentemente affermato che il soggetto adulto che abbia già fruito della sospensione nel processo minorile (ciò che potrebbe in ipotesi essere avvenuto anche dopo il compimento della maggiore età da parte dell'imputato, rilevando solo l'età al momento del fatto e non quella al momento del processo) non è per ciò solo escluso dall'accesso alla messa alla prova *ex* articoli 168-*bis* ss. del codice penale (sentenza n. 29652 del 2024, allo stato non massimata).

3.5 Inoltre, nella materia contigua delle misure alternative al carcere e in particolare dell'affidamento in prova al servizio sociale, l'art. 58-*quater*, legge n. 354/1975 prevede che l'affidamento in prova al servizio sociale nei casi previsti dall'art. 47, la detenzione domiciliare e la semilibertà non possano essere concessi più di una volta solo con riguardo al condannato cui sia stata applicata la recidiva reiterata.

Anche il divieto di concessione di benefici di cui all'art. 58-*quater* legge n. 354/975, previsto nei confronti di chi sia stato ritenuto colpevole del reato di evasione (comma 1) e nei confronti di colui cui sia stata revocata una misura alternativa per l'incompatibilità del comportamento tenuto con la prosecuzione della misura (comma 2) - opera per un periodo di tempo [imitato] (tre anni dal momento in cui è ripresa l'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2).

3.6 Si rilevi ancora che, nel caso della sospensione del processo con messa alla prova, l'esito positivo della prova determina la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere e non di una sentenza di condanna. In relazione a tale pronuncia il soggetto non può dunque neppure conseguire la riabilitazione e la conseguente estinzione degli effetti penali della condanna, per cui neppure l'eventuale riabilitazione può riaprire l'accesso all'istituto della messa alla prova per chi ne abbia già fruito (la Corte di Cassazione, con la sentenza Sez. 4, n. 7668 del 6 febbraio 2019 - Rv. 275130 - 01, ha ad esempio affermato che «La non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale può essere concessa [...] a chi abbia riportato una precedente condanna per la quale sia intervenuta pronuncia di riabilitazione»).

3.7 Complessivamente, dunque, la circostanza che la norma censurata non contempra alcun limite temporale al divieto di nuova messa alla prova pare determinare una violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione.



3.8 Quanto al rimedio appropriato per la violazione dei principi costituzionali qui denunciata, si chiede alla Corte costituzionale una pronuncia che limiti ad un periodo di tre anni dalla precedente sentenza di proscioglimento per l'esito positivo della messa alla prova la durata del divieto di nuovo accesso all'istituto in questione.

Si prevedrebbe così per il divieto in questione la stessa durata prevista dal citato art. 58-*quater*, legge n. 354/1975 per il divieto di concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione, istituti connotati non solo da un significativo vantaggio per l'interessato, ma anche da una spiccata finalità rieducativa, esattamente come la sospensione con messa alla prova (sia pur in una diversa fase della sequenza penale). Lo stesso termine di tre anni è del resto previsto dall'art. 179 del codice penale anche per la richiesta della riabilitazione.

Si tratta di una soluzione «costituzionalmente adeguata» tratta da una disciplina già esistente, che consentirebbe alla Corte di porre rimedio nell'immediato al *vulnus* riscontrato, fatta salva «la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra, e in ipotesi più congrua - soluzione [...], purché rispettosa dei principi costituzionali» (sentenza n. 222 del 2018).

### 3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale, in base al quale «La sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato non può essere concessa più di una volta».

Detta disposizione è peraltro interpretata in modo costante dalla giurisprudenza in conformità al citato dato letterale. La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 174/2022 ha mosso implicitamente dal presupposto che un soggetto non possa accedere una seconda volta all'istituto della messa alla prova.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,*

*solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 27 comma 2, 27 comma 3 e 117 della Costituzione (l'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 6, paragrafo 2 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - della norma di cui all'art. 168-bis, comma 4 del codice penale nella parte in cui prevede il divieto di concessione una ulteriore volta della sospensione con messa alla prova dell'imputato anche per l'ipotesi in cui il procedimento in cui la messa alla prova era già stata concessa si sia concluso con sentenza di proscioglimento;*

*in subordine della norma di cui all'art. 168-bis, comma 4 del codice penale nella parte in cui esclude che possa essere concessa un'ulteriore volta la messa alla prova, pur dopo che siano decorsi tre anni dalla sentenza di proscioglimento per estinzione del reato per l'esito positivo della messa alla prova,*

*per violazione degli articoli 3 e 27 comma 3 della Costituzione;*

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

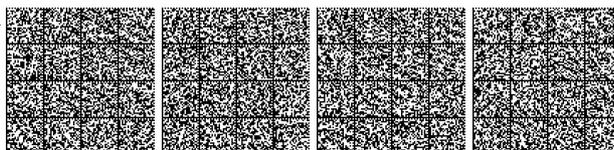
*Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.*

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

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

Firenze, 28 ottobre 2024

*Il Giudice: ATTINÀ*



N. 230

*Ordinanza del 5 novembre 2024 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Wind Tre spa contro Comune di Campobasso e altri*

**Comunicazione e informazione – Comunicazione elettronica – Norme della Regione Molise – Regime autorizzatorio per nuovi impianti di telecomunicazione – Previsione che sia la domanda di parere all’Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM), sia l’istanza di autorizzazione al comune devono esser corredate, tra l’altro, da “un atto di impegno” e da “un certificato fideiussorio relativo agli oneri di smaltimento e ripristino ambientale”.**

- Legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall’inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi), art. 5, comma 3, lettere *d)* ed *e)*.

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3937 del 2022, proposto da Wind Tre S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avvocato Giuseppe Sartorio, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia; contro Comune di Campobasso, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Emilio Toma, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Regione Molise, Camera di Commercio del Molise, non costituiti in giudizio; nei confronti Cellnex Italia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Bellante e Luigi Ammirati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise (Sezione Prima) n. 364/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Campobasso e di Cellnex Italia S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2024 il Cons. Gudrun Agostini e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Sartorio e Fabrizio Lofoco per delega di Emilio Toma;

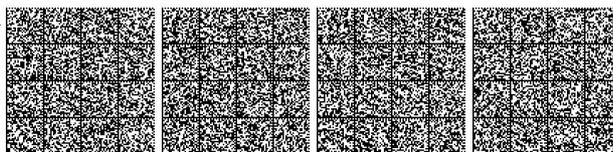
I. Fatto e sintesi del giudizio di primo grado.

1. Si controverte della legittimità del provvedimento del Comune di Campobasso, e della norma del Regolamento comunale in esso richiamata, con cui è stata negata l’autorizzazione ai sensi dell’art. 87 del decreto legislativo 259/2003 alla realizzazione di un impianto di telefonia mobile per la mancata allegazione all’istanza di certificato fideiussorio e atto di impegno a garanzia degli obblighi e oneri di smantellamento e ripristino ambientale.

2. In punto di fatto va precisato che le aziende Wind Tre S.p.a. e Cellnex Italia S.p.A. (già Galata S.p.a.), operative nel settore della telecomunicazione elettronica, in data 5 giugno 2020, hanno presentato al Comune di Campobasso istanza congiunta ai sensi dell’art. 87 decreto legislativo n. 259/2003 (CCE) *ratione temporis* applicabile, al fine di ottenere l’autorizzazione per la realizzazione di un nuovo impianto di telefonia mobile (SBR), su infrastruttura di proprietà della Cellnex Italia S.p.a., nell’area sita in località Contrada Colle dell’Orso, censita al N.C.T. foglio 57, particella 1643.

3. Con nota, trasmessa tramite SUAP in data 6 novembre 2020, il Comune di Campobasso ha espresso parere negativo, deducendo che l’intervento di nuova costruzione (*ex art. 3 comma 1, lettera e)* punto 4 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001) oggetto di istanza, per la realizzazione di un palo di circa 30 mt, non rispetterebbe il limite di altezza massimo previsto dal P.R.G. per le edificazioni nella zona residenziale in cui ricade l’area di installazione (7,5 mt).

4. Avverso il suddetto provvedimento negativo e, per contrastare le correlate previsioni, anche regolamentari, adottate a suo fondamento (artt. 17 e 18 delle N.t.A. del PRG e art. 9 del Regolamento comunale per l’installazione e l’esercizio degli impianti di telecomunicazione per telefonia mobile, radio radiotelevisivi e di radiodiffusione) le società hanno proposto autonomi ricorsi al Tribunale amministrativo regionale per il Molise (R.G. 9/2021 e R.G. 26/2021) contenenti plurimi motivi di censura, onde ottenere l’annullamento di tali atti. Parallelamente alla domanda di annullamento Wind Tre chiedeva l’accertamento del silenzio assenso in tesi formatosi sulla originaria istanza.



5. Con le ordinanze cautelari n. 36/2021 e n. 45/2021 il T.A.R per il Molise, ritenendo sussistere i presupposti del *fumus* e del *periculum*, ha sospeso in un primo momento l'efficacia del diniego del 6 novembre 2020, «per aver l'amministrazione esaminato l'istanza alla luce della normativa sulle altezze degli edifici prevista per le normali costruzioni senza tener conto della specificità degli impianti di comunicazione elettronica» (cit. ordinanza cautelare 36/2021), e poi anche l'art. 9 del Regolamento comunale, «nella parti in cui assoggetta in modo generalizzato gli impianti di telefonia ai rigorosi limiti di altezza previsti per le ordinarie costruzioni edilizie senza considerare la specificità di tali impianti sotto il profilo tecnico e funzionale» (cit. ordinanza cautelare 45/2021), rilevando il contrasto degli stessi con l'art. 86 del decreto legislativo n. 259/2003 per come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa, il quale precisa che le infrastrutture di telecomunicazione sono «opere di urbanizzazione» e non «unità immobiliari» e ordinando al Comune il riesame.

6. In esecuzione delle richiamate ordinanze cautelari il Comune ha riesaminato l'originaria istanza esprimendo, tuttavia, un nuovo diniego, questa volta motivato su nuova e diversa ragione, riconducibile alla violazione dell'art. 5, comma 3, lettera *d*) e *e*) della legge regionale Molise n. 20 del 2006 e dell'art. 11 del Regolamento comunale applicativo di tale disposizione, per omessa produzione, a corredo dell'istanza, come prescritto anche dal parere dell'ARPA, del certificato fideiussorio a garanzia degli oneri di corretta manutenzione dell'impianto e, nel caso di disattivazione dello stesso, di smantellamento e ripristino ambientale nonchè del relativo atto di impegno debitamente firmato.

7. Con motivi aggiunti depositati nei giudizi R.G. 9/2021 e 26/2021 le società impugnavano anche il nuovo provvedimento di diniego del 24 giugno 2021 e questo sia in ragione dei vizi già dedotti nei ricorsi introduttivi, sia per violazione e falsa applicazione tanto dell'art. 87 del decreto legislativo n. 259/2003, sotto ulteriori profili, quanto dell'art. 5, comma 3, lettera *d*) ed *e*), della L.R. Molise n. 20/2006.

8. Considerato che la contestata mancanza del certificato fideiussorio relativo agli oneri di manutenzione, smantellamento e ripristino ambientale traeva fondamento dalla previsione di cui all'art. 5, comma 3, lettera *e*) della L.R. n. 20/2006, le società chiedevano al Tribunale amministrativo regionale per il Molise di valutare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *e*) della L.R. 20 del 2006, in relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, per violazione dei «principi fondamentali» espressi dall'art. 87 del decreto legislativo n. 259 del 2003 nella materia, di legislazione concorrente, «ordinamento delle comunicazioni».

9. I suddetti giudizi, in cui si era costituita l'Amministrazione comunale chiedendo il rigetto delle domande, si sono conclusi con la sentenza del Tribunale Regionale Amministrativo per il Molise n. 364/2021 che, previa estromissione per difetto di legittimazione passiva della Regione Molise e della Camera di Commercio, ha accolto i ricorsi e motivi aggiunti, disponendo l'annullamento sia dei provvedimenti impugnati con i ricorsi introduttivi (il primo diniego del 6 novembre 2020 e l'art. 9 del Regolamento comunale sul quale lo stesso si fondava) sia di quelli oggetto di motivi aggiunti (il rinnovato diniego del 24 giugno 2021 e l'art. 11 del Regolamento comunale).

10. L'annullamento del rinnovato diniego risulta motivato dal Tribunale dalla «riscontrata fondatezza della censura della dedotta violazione e falsa applicazione dell'art. 87 del codice delle comunicazioni elettroniche e dell'art. 5, comma 3, lettera *e*) e *d*) della legge Regionale Molise n. 20 del 2006, per avere il Comune posto a fondamento del proprio rinnovato diniego di autorizzazione la carenza di elementi - certificato fideiussorio e atto d'impegno per il caso di disattivazione - che né la legge statale né quella regionale, per come costituzionalmente interpretata, considerano impedivi al suo rilascio» (p.to 20 della sentenza del T.a.r.).

11. Sulla richiesta di Wind Tre di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *e*) della L.R. 20 del 2006, assumendo come parametro l'art. 117, comma 3, della Costituzione, e secondo Cellnex Italia anche dell'art. 93 del decreto legislativo n. 259 del 2003 e per contrasto con i principi di non discriminazione tra gli operatori ai fini dell'ingresso nel mercato e di tutela della concorrenza, il Tribunale amministrativo regionale Molise, - dopo aver ricordato come la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 265/2006, 129/2006, n. 336/2005) abbia già escluso che il legislatore regionale possa introdurre degli oneri, ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'installazione degli impianti, aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall'art. 87 del CCE -, ha dato risposta negativa sull'assunto che fosse possibile ai fini della presente causa un'interpretazione della normativa regionale tale da renderla conforme al Codice delle comunicazioni e alla Costituzione.

12. Nello specifico, il primo Giudice ha evidenziato che «né l'art. 5, né le ulteriori norme della legge regionale n. 20 del 2006, stabiliscono testualmente che la produzione dei documenti di cui alle richiamate lettera *d*) ed *e*) integri una condizione necessaria già ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'installazione dell'impianto. Le richiamate disposizioni del citato comma 3 dell'art. 5, peraltro, nel riferirsi espressamente - e solo - all'esercizio dell'impianto, forniscono naturale spunto per un'interpretazione della normativa regionale secondo la quale la produzione del certificato fideiussorio e dell'atto d'impegno per il caso di disattivazione sia necessaria ai soli fini della concreta messa in funzione dell'impianto stesso, senza quindi condizionare anche, a monte, il rilascio dell'autorizzazione alla sua installazione»



(p.to 19 della sentenza) e per tale ragione ha dedotto che può «ritenersi che gli oneri imposti dall'art. 5, comma 3, lettera e) e d), della l.r. n. n. 20 del 2006 siano richiesti, non già quale condizione del rilascio dell'autorizzazione all'installazione dell'impianto, ma solo, a valle di tale rilascio, ai fini dell'effettivo esercizio dello stesso impianto»; il Tribunale amministrativo regionale ha poi quindi concluso «che la norma regionale non si pone, agli specifici fini di causa, in contrasto con l'art. 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, dal momento che, appunto, gli oneri in discussione non condizionano il rilascio dell'autorizzazione all'installazione dell'impianto, ed è tale rilascio a costituire l'oggetto del presente contendere (che è scaturito da un'istanza di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto in discorso)» (parte finale p.to 19 della sentenza).

13. All'indomani della pubblicazione della pronuncia, il Comune di Campobasso ha rilasciato con provvedimento prot. 44904 del 16 novembre 2021 il nulla osta alla realizzazione dell'impianto, precisando, tuttavia, nella stessa nota, «A tale riguardo si precisa, così come stabilito dalla sentenza su richiamata, che il certificato fideiussorio previsto dalla legge regionale n. 20 del 2006, dovrà essere fornito al momento della messa in funzione dell'impianto».

14. La richiesta è stata riscontrata dalla Wind Tre con la prestazione della garanzia fideiussoria n. 08312/8200/00862906/566073/290-2022 (Intesa Sanpaolo S.p.a. del 2 febbraio 2022) al dichiarato fine di non ritardare l'attivazione dell'impianto, accompagnata da una nota contenente espresso diniego di prestarvi acquiescenza e riserva di richiederne lo svincolo all'esito del ricorso in appello che nelle more aveva presentato al Consiglio di Stato.

## II. Il giudizio di appello.

15. Ne è seguito l'appello di Wind Tre per avversare la sentenza del Tribunale amministrativo regionale Molise n. 364/2021, seppur di apparente tenore favorevole, limitatamente alla parte in cui nel disporre l'annullamento del rinnovato provvedimento di diniego del Comune di Campobasso del 24 giugno 2021 sull'istanza di autorizzazione ex art. 87 del decreto legislativo 259/2003 ha ritenuto non rilevante, ai fini della decisione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e), della L.R. Molise n. 20 del 2006, proposta «in quanto gli oneri imposti dall'art. 5, comma 3, lettera e) e d), della l.r. 20/2006 siano richiesti, non già quale condizione del rilascio dell'autorizzazione all'installazione dell'impianto, ma solo, a valle di tale rilascio, ai fini dell'effettivo esercizio dello stesso impianto» (p.to 19, comma 5 della sentenza).

16. Il ricorso in appello si fonda sulla seguente censura: «*Error in iudicando* – Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e) L.R. Molise n. 20/2006 per contrasto con i principi fondamentali stabiliti con legge dello stato in materia di legislazione concorrente – violazione di legge – violazione e falsa applicazione dell'art. 87 (oggi art. 44) del decreto legislativo 259/03 – Violazione dell'art. 93 (oggi art. 54)».

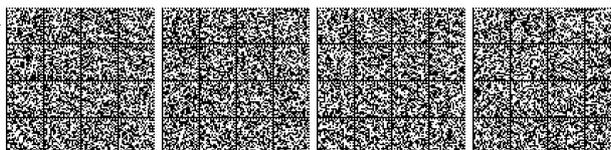
17. La società appellante lamenta l'erroneità della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise n. 364/2021 nella parte in cui giunge all'accoglimento del ricorso solo in parte e sulla base di una motivazione ritenuta non condivisibile. A tale riguardo sostiene che il diniego, previa rimessione della questione alla Consulta, avrebbe dovuto essere annullato in ragione della incostituzionalità della norma della legge regionale fatta oggetto di applicazione, a sostegno della cui non manifesta infondatezza sviluppa diversi argomenti, e dunque senza procedere, rispetto a quest'ultima, ad una interpretazione in tesi costituzionalmente orientata, fondato sulla distinzione tra autorizzazione dell'impianto e successiva attivazione del segnale. In conclusione chiede che codesto Consiglio di Stato «in riforma della gravata sentenza, accerti la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e) L.R. n. 20/2006- per violazione dell'art. 117 comma 3 Cost., quindi del principio fondamentale, posto dal decreto legislativo n. 259/2003, di massima semplificazione delle procedure e tassatività dei documenti da porre a corredo delle istanze/s.c.i.a. disciplinate dal C.C.E. e con il divieto di imporre oneri economici ulteriori a quelli previsto dal CCE – con conseguente sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale» (p.to 1.3 del ricorso in appello).

18. Nel giudizio d'appello si è costituita la Cellnix Italia S.p.a. svolgendo difese che sono in linea con le argomentazioni dell'appellante.

19. Si è altresì costituito in giudizio il Comune di Campobasso eccependo l'inammissibilità dell'appello per mancata impugnazione della nota con cui è stata richiesta la presentazione del certificato fideiussorio prima della messa in funzione dell'impianto. Nel merito, ha insistito nell'infondatezza del ricorso, sul presupposto che sarebbe assente il prospettato contrasto con la Carta costituzionale posto che gli oneri imposti non aggraverebbero la procedura ma rappresenterebbero una cautela necessaria a garantire il buon andamento dell'azione amministrativa nel rispetto ed in necessaria applicazione dell'art. 97 Cost.

20. In vista della trattazione del merito dell'appello tutte le parti hanno prodotto memorie difensive e repliche, ex art. 73, comma 1 c.p.a..

21. Alla pubblica udienza del 10 ottobre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.



22. Tanto premesso, il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e) legge Regionale Molise 10 agosto 2006, n. 20 in relazione all'art. 117, comma primo e terzo, della Costituzione, sia rilevante ai fini della definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, per le ragioni che innanzi si illustrano.

### III. Sulla rilevanza della questione.

23. La norma della legge regionale Molise n. 20 del 2006 (intitolata «Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi») che viene in rilievo è il comma 3 dell'art. 5 rubricato «Regime autorizzatorio per nuovi impianti» che detta la seguente disciplina: «L'esercizio dell'impianto è autorizzato dal Comune sulla base delle prescrizioni eventualmente contenute nel parere rilasciato dall'ARPAM. A tale fine, i soggetti interessati, contestualmente all'istanza di autorizzazione al Comune, devono presentare apposita domanda all'ARPAM. Entrambe le domande devono essere corredate da: a)...(...)...; b)...(...)...; c)...(...)...; d) atto di impegno, sottoscritto dal titolare dell'impianto da suo legale rappresentante, ad una corretta manutenzione dell'impianto, ove, ai fini della protezione della popolazione, devono essere rispettate le prescrizioni fornite dall'ARPAM; il titolare dell'impianto o il suo legale rappresentante devono impegnarsi altresì ad eseguire, nel caso di disattivazione, i relativi interventi sull'impianto fino alla completa demolizione, ripristinando il sito in armonia con il contesto ambientale; e) certificato fidejussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale.»

24. L'impugnato provvedimento comunale si fonda sull'appena citato art. 5, comma 3, lettera d) e e) della legge regionale Molise n. 20 del 2006 e l'art. 11 del Regolamento comunale applicativo dello stesso, in quanto motiva il diniego dell'autorizzazione unica alla realizzazione dell'impianto dall'omessa produzione, a corredo dell'istanza, del certificato fideiussorio a garanzia degli oneri di smantellamento e ripristino ambientale e del relativo atto di impegno.

25. Come evidenziato dalla società appellante, sembra più logico che la cennata norma regionale, nel richiedere il certificato fideiussorio e l'ulteriore impegno ai fini dello smantellamento e del ripristino ambientale, presupponesse una concezione unitaria dell'impianto, riferibile sia alla realizzazione materiale dell'infrastruttura, sia al suo esercizio (erogazione del segnale) la quale, come tale, non è passibile di essere considerata in maniera separata e distinta.

26. Il divieto, per l'Autorità regionale, di aggravare il procedimento, disciplinato dall'art. 87 CCE (ora art. 44), parrebbe riferirsi, in termini onnicomprensivi, alla realizzazione dell'impianto, che non può logicamente essere disgiunta dall'attivazione del segnale, posto che altrimenti dovrebbe ipotizzarsi una qualche utilità derivante all'operatore dalla sola presenza dell'infrastruttura, a prescindere dalla sua funzionalità ai fini della erogazione del servizio.

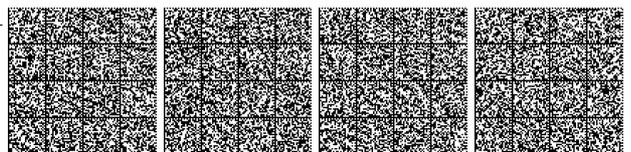
27. Conferma si trae dal titolo dell'art. 5 della citata legge regionale che è riferito «al regime autorizzatorio per i nuovi impianti» e quindi all'istanza originaria, alla quale in base all'espressa previsione normativa il certificato fideiussorio e l'atto di impegno vanno allegati ab origine, e non alla sola messa in funzione dell'impianto posto che per la messa in funzione di questi impianti non è prevista dalla stessa norma un'ulteriore fase procedimentale finalizzata all'ottenimento dell'agibilità.

28. Ulteriore conferma si trae anche dalla finalità dell'obbligo che è di garantire il «ripristino ambientale» che afferisce principalmente alla impattante struttura edilizia (il palo alto 30 mt.).

29. L'interpretazione costituzionalmente orientata operata dal TAR, che individua una soluzione per così dire «mediana», nel senso di riferire l'obbligo della garanzia fideiussoria solo alla fase successiva all'autorizzazione, non vale ad escludere la rilevanza della questione, nella misura in cui la messa in funzione dell'impianto rimarrebbe subordinata, ovvero condizionata, dall'adempimento del suddetto obbligo (come dimostra il parere che il Comune ha rilasciato dopo la sentenza del T.A.R.). L'interesse dell'odierna appellante – per quanto in buona parte vittoriosa nel giudizio di primo grado – è quindi preordinato ad ottenere una pronuncia pienamente soddisfattiva della sua pretesa – del suo interesse legittimo pretensivo – che rimuova del tutto tale obbligo e, per questo, ha bisogno che la norma regionale censurata sia dichiarata incostituzionale e come tale espunta dall'ordinamento con gli effetti che sono tipici ovvero propri delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale.

30. In questa prospettiva, è da ritenersi infondata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dal Comune per non essere stato impugnato l'atto contenente la richiesta di prestare il certificato fideiussorio al momento della messa in funzione dell'impianto, richiesta puntualmente adempiuta da Wind Tre. Si tratta di una semplice richiesta di natura non provvedimentale che non andava impugnata, a maggior ragione in quanto le società istanti, al momento della messa in esercizio dell'impianto, hanno prodotto la garanzia fideiussoria espressamente precisando di non prestare acquiescenza alla sentenza già appellata la cui riforma sul punto è destinata a determinare effetti caducanti su detto atto secondo il noto meccanismo di cui all'art. 336, comma 2, c.p.c., applicabile al giudizio amministrativo attraverso il rinvio dell'art. 39 c.p.a..

31. Per le ragioni sopra esposte questo Collegio ritiene che, per esaminare a pieno la pretesa di parte appellante, il giudizio *a quo* non possa essere definito senza applicare la norma censurata di incostituzionalità posto che la richiesta del Comune – condizionante pur sempre l'attivazione dell'impianto -si fonda sulla previsione dell'art. 5, comma 3,



lettera *d*) ed *e*) della L.R. 20 del 2006 di cui non è possibile fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata né è dato a questo Giudice operarne la disapplicazione.

#### IV. Sulla non manifesta infondatezza.

32. A conferma della non manifesta infondatezza è sufficiente osservare che l'art. 93 del Codice delle comunicazioni elettroniche (ora art. 54) rapporta il divieto di introdurre oneri economici (che non siano contemplati dal legislatore statale) non solo all'impianto delle reti, ma anche all'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, per questa via sembrando stabilire che è inibito al legislatore regionale anche l'aggravamento delle procedure preordinate alla sola attivazione del segnale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 336 del 2005, ha affermato che la disposizione di cui al citato art. 93 «deve ritenersi espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni»; ha proseguito la Corte come «In mancanza di un tale principio, infatti, ciascuna Regione potrebbe liberamente prevedere obblighi «pecuniari» a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti»; per queste ragioni la Corte ha ritenuto evidente «che la finalità della norma è anche quella di «tutela della concorrenza», sub specie di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (p.to 15.1 sentenza n. 336/2005).

33. La natura di principio fondamentale dell'art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche è stata più volte ribadita, tra l'altro con le sentenze n. 450 del 2006 e n. 272 del 2010, con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali dal contenuto analogo a quello censurato dell'art. 5, comma 3 L.R. 20/2006. Nella prima delle sentenze citate, in particolare, ha affermato che «La previsione (...) di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA (...) è suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale.». Alla stregua di tali considerazioni è stata inoltre dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge Regionale Piemonte n. 19 del 2004, in riferimento dell'art. 117, primo comma, lettera *e*) Cost., che aveva imposto il pagamento di spese per attività istruttorie per il rilascio di autorizzazioni all'installazione e modifica di impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione non previste da legge statale (Corte Cost. sentenza del 26 marzo 2015, n. 47).

34. Il modello delineato dall'art. 87 CCE parrebbe richiedere, ai fini dell'attivazione del segnale, il solo parere ARPA favorevole, non anche una specifica garanzia (destinata a risolversi in un ulteriore onere economico) riferibile ad eventuali, future, attività di dismissione dell'impianto. La giurisprudenza costituzionale a più riprese si è pronunciata sull'assetto delle competenze normative in tema di installazione di impianti di telecomunicazioni. La sentenza Corte costituzionale n. 265 del 2006 ha chiarito che «L'art. 87 del decreto legislativo n. 259 del 2003, nel dare attuazione alla delega legislativa contenuta nell'art. 41, comma 2, lettera *a*), della legge n. 166 del 2002, ha dettato, in linea con le prescrizioni comunitarie, una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti attraverso l'adozione di procedure che siano, tra l'altro, uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (sentenza n. 336 del 2005). «Le suddette esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, «principi fondamentali» operanti nelle materie di competenza ripartita («ordinamento della comunicazione», «governo del territorio», «tutela della salute»: sentenza n. 336 del 2005), che, unitamente ad altri ambiti materiali di esclusiva spettanza statale, rappresentano i titoli di legittimazione ad intervenire nel settore in esame» (p.to 3 della sentenza). In precedenza, la sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 2006 aveva stabilito che «la previsione di un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, che si sovrappone ai controlli da effettuarsi a cura dello stesso ente locale nell'ambito del procedimento unificato, costituisce un inutile appesantimento dell'*iter* autorizzatorio per l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione, in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi, con riferimento a questo tipo di costruzioni, principi fondamentali di Governo del territorio. Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.» (p.to 7.4 sentenza). Dalla giurisprudenza costituzionale appena citata si è dedotto, perciò, che è inibito al legislatore regionale introdurre ragioni di appesantimento, del procedimento disciplinato dall'art. 87 del decreto legislativo 259 del 2003 quand'anche esse rispondano, in linea di principio, ad interessi instabili all'autonomia territoriale, posto che è la massima celerità del procedimento stesso che costituisce principio fondamentale della materia oggetto di riparto concorrente della potestà legislativa. Si è perciò precisato in giurisprudenza che «per opinione consolidata in tale ipotesi l'Amministrazione non può esigere documenti diversi da quelli di cui all'allegato 13, modello B, del decreto legislativo n. 259/2003 attese le finalità acceleratorie e semplificatorie del procedimento di cui agli articoli 87 e 87-bis decreto legislativo n. 259/2003;



tale modello corrisponde all'esigenza di far confluire in un procedimento unitario le valutazioni sia radioproiezionistiche che di compatibilità urbanistica ed edilizia dell'intervento, anche al fine di riduzione dei tempi per la conclusione dei procedimenti amministrativi; tale istanza non può dunque essere oggetto di aggravamento procedimentale da parte del Comune, tramite richiesta di ulteriore documentazione non prevista dalla normativa» (Tar Napoli, n. 2542/17; nello stesso senso, Tribunale amministrativo regionale L'Aquila n. 713 del 2016; Tribunale amministrativo regionale Napoli, n. 2077 del 2019). Anche il Consiglio di Stato ha più volte ribadito la sussistenza del principio fondamentale di divieto di aggravio del procedimento ... (Cons. Stato. n. 1431 del 2007; id. n. 355 del 2009)» (cit. Tribunale amministrativo regionale Roma, sentenza n. 7859/2020);

35. Accedendo all'interpretazione del Tribunale amministrativo regionale Campobasso (fideiussione non necessaria per il rilascio del titolo autorizzatorio, ma necessaria per l'attivazione dell'impianto) gli enti locali, mediante il riferimento al solo esercizio degli impianti, potrebbero imporre oneri non previsti dalla normativa nazionale di settore, eludendo il divieto di cui all'art. 93 del CCE (ora art. 54), già sopra esaminato, intitolato («Divieto di imporre altri oneri») il quale nella versione all'epoca vigente (e oggi all'art. 54 solo leggermente modificato), recita: «1. Le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge. 1-bis. Il soggetto che presenta l'istanza di autorizzazione per l'installazione di nuove infrastrutture per impianti radioelettrici ai sensi dell'art. 87 del presente decreto è tenuto al versamento di un contributo alle spese relative al rilascio del parere ambientale da parte dell'organismo competente a effettuare i controlli di cui all'art. 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, purché questo sia reso nei termini previsti dal citato art. 87, comma 4 (...) 2. Gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la pubblica amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale. Nessun altro onere finanziario, reale o contributo può essere imposto, in conseguenza dell'esecuzione delle opere di cui al Codice o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, fatta salva l'applicazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, oppure del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui all'art. 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, calcolato secondo quanto previsto dal comma 2, lettere e) ed f), del medesimo articolo, ovvero dell'eventuale contributo una tantum per spese di costruzione delle gallerie di cui all'art. 47, comma 4, del predetto decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507.».

36. A testimonianza di una dialettica, se non anche di un contrasto di fondo, tra operatori economici ed enti locali esponenziali di comunità territoriali interessate dai sempre più pervasivi e ramificati interventi, la disposizione in questione è stata fatta oggetto di ripetuti interventi di interpretazione autentica. Con il decreto legislativo n. 33/2016, art. 12 comma 3, si è chiarito che: «L'art. 93, comma 2, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica possono essere soggetti soltanto alle prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione».

37. La predetta norma d'interpretazione autentica è stata poi modificata dall'art. 8-bis, comma 1, lettera c) decreto-legge n. 135/2018, il quale ha aggiunto il seguente inciso finale «restando quindi escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto.».

38. L'art. 93 è stato oggi sostituito dall'art. 54 CCE per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 207/2021, peraltro non applicabile *temporis* ai fatti di causa, il cui contenuto recita «Le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni, i consorzi, gli enti pubblici economici, i concessionari di pubblici servizi, di aree e beni pubblici o demaniali, non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni ulteriori a quelli stabiliti nel presente decreto»; Anche l'attuale formulazione della disposizione, così come il «vecchio» testo dell'art. 93, fa riferimento non soltanto alla fase autorizzatoria, quanto anche alla fase prodromica dell'attivazione dell'impianto, come parrebbe evidenziato dall'inciso riferentesi a «l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica»;

39. La previsione in questione è stata ritenuta posta a presidio della concorrenzialità del mercato, in funzione della quale è reputata indispensabile una disciplina uniforme ed omogenea su tutto il territorio, sul rilievo che altrimenti s'introdurrebbero oneri economici diversificati a seconda delle scelte differenti assunte dalle singole regioni e dai singoli enti locali (*ex multis* Cassazione civ. sentenza n. 283/2017). La disciplina esprime, come noto, un principio di spiccato favor per gli operatori del settore, onde agevolare la realizzazione delle infrastrutture di comuni-



cazione, assimilate *ex lege* alle «opere di urbanizzazione primaria» (art. 86 comma 3, decreto legislativo 259/2003), preordinate a garantire alla collettività un servizio qualificato come universale (art. 1, comma 1, lettera *ll*) decreto legislativo 259/03). Finalità ritenute dal legislatore statale sin qui del tutto prevalenti sulle esigenze, che pure si potrebbero e si possono ritenere in una buona misura fondate sugli articoli 2, 9 e 97 Cost. ossia su di un parametro non pregiudizialmente di grado inferiore, di offrire pur sempre delle garanzie quanto ai costi di smantellamento delle antenne, se e quando dismesse, e di ripristino ambientale, in un (più) equilibrato rapporto tra diritti economici e doveri di solidarietà.

40. In conclusione, il Collegio reputa rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in ordine alla norma regionale in esame, applicata dal Comune di Campobasso quanto meno ai fini dell'attivazione dell'impianto, nella misura in cui può aggravare il procedimento disciplinato dall'art. 87 (che, in una logica di tassativa elencazione, in chiave semplificatoria, rinvia ai documenti di cui all'allegato A del Codice) e può porsi in conflitto con gli anzidetti principi fondamentali della materia, e dunque con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, segnatamente con i principi di semplificazione e non aggravamento fissati dal legislatore statale e di cui sono espresse i citati articoli 87 e 93 e seguenti del Codice, cui oggi corrispondono gli articoli 44 e 54.

41. Alla luce delle considerazioni che precedono, il giudizio va quindi sospeso in attesa della definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, disponendosi la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) non definitivamente pronunciando sull'appello, visti gli articoli 134 Cost., 1 della legge cost. 1/1948, 23 e ss. della legge n. 87/1953 e 79 del decreto legislativo n. 104/2010:*

*1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale del Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi.) quanto al comma 3, lettera d) ed e) dove si legge che (le domande devono contenere, tra l'altro) «atto di impegno» e «certificato fidejussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale», in riferimento all'art. 117, comma 3, della Costituzione e al rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale, ai sensi e nei termini di cui in motivazione;*

*2) dispone la sospensione del giudizio di appello in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;*

*3) dispone altresì che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente della Giunta regionale del Molise nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

*Hadrian Simonetti, Presidente*

*Giordano Lamberti, Consigliere*

*Davide Ponte, Consigliere*

*Roberto Caponigro, Consigliere*

*Gudrun Agostini, Consigliere, Estensore*

*Il Presidente: SIMONETTI*

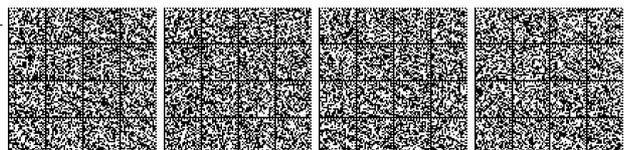
*L'estensore: AGOSTINI*

24C00275

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-051) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 8,00

