

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 11

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 marzo 2025

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. 22. Sentenza 12 febbraio - 6 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Interventi eseguiti in base a un titolo abilitativo poi annullato (c.d. abusi edilizi sopravvenuti) - Sanatoria - Condizioni (in particolare: definizione dell'impossibilità di ripristino, commisurazione e riduzione della sanzione) - Violazione dei limiti statuari in materia di urbanistica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1, art. 4, comma 10.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

Pag. 1

N. 23. Sentenza 10 febbraio - 6 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Processo minorile - Definizione anticipata del procedimento da parte del pubblico ministero tramite percorso di rieducazione - Disciplina dell'istituto, introdotto con novella del 2023 - Trasmissione da parte del pubblico ministero del programma rieducativo al GIP, organo monocratico, anziché al GUP, quale organo collegiale con possibile integrazione di competenze multidisciplinari - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione dei principi a tutela del minore - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Processo penale - Processo minorile - Definizione anticipata del procedimento da parte del pubblico ministero tramite percorso di rieducazione - Disciplina dell'istituto, introdotto con novella del 2023 - Termine del deposito del programma rieducativo, asseritamente ritenuto perentorio - Ruolo dei servizi minorili nella redazione e attuazione del programma medesimo - Asserita impossibilità per il giudice di utilizzare gli ordinari strumenti istruttori per un adeguato approfondimento informativo - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi a tutela del minore - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, art. 27-bis, inserito dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159.
- Costituzione, artt. 3 e 31, secondo comma.

Pag. 8

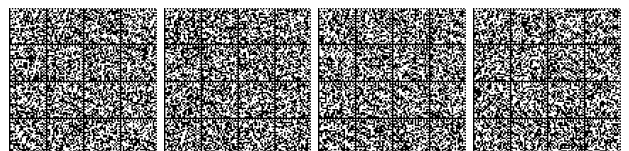
N. 24. Sentenza 30 gennaio - 7 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Permessi premio - Concessione a condannati o imputati per un delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, prima che siano decorsi due anni dalla commissione del fatto - Esclusione - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-ter, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo e terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48,

Pag. 17



N. 25. Sentenza 30 gennaio - 7 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Cittadinanza - Requisiti per la concessione - Dimostrazione di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento - Esonero in caso di gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico, derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate da certificazione sanitaria pubblica - Omessa previsione - Violazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 9.1, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 38; Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, art. 18, comma 1, lettere a) e b).....

Pag. 26

N. 26. Sentenza 29 gennaio - 7 marzo 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Acque - Servizio idrico integrato - Soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale (ATO) - Ordinanza della Corte di cassazione n. 15159 del 2024 - Conferma del subentro della Regione nei rapporti giuridici pregressi, senza necessità di un previo provvedimento amministrativo - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata carenza assoluta del potere giurisdizionale e del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge, interferenza nell'attività legislativa regionale e nelle competenze statutarie - Spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte di Cassazione, di adottare l'indicata ordinanza.

- Ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 30 maggio 2024, n. 15159
- Costituzione, artt. 101, 102, 117, 121 e 134; statuto della Calabria, art. 16.....

Pag. 35

N. 27. Sentenza 11 febbraio - 7 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Utilizzo di documenti contraffatti o alterati - Trattamento sanzionatorio pari a quanto previsto per la contraffazione o alterazione dei medesimi, o di quelli necessari al loro ottenimento - Possibile variazione della pena, anche riducendola di un terzo analogamente a quanto disposto per i delitti comuni di falso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 8-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 40

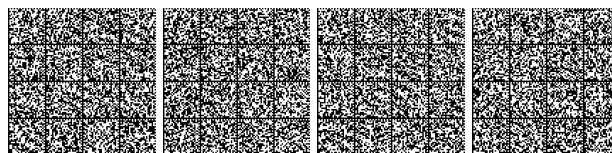
N. 28. Sentenza 14 gennaio - 11 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Misure di salvaguardia del paesaggio - Divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee e, comunque, per un periodo non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata - Indicazione di una serie di aree escluse - Divieto anche per gli impianti già autorizzati - Violazione dei limiti statutari, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Illegittimità costituzionale.

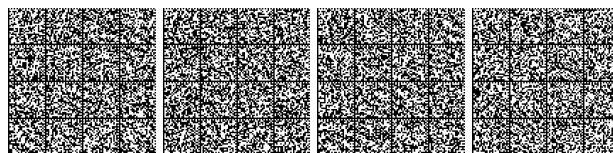
- Legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97, e 117, primo e terzo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, lettera e); direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, art. 16-septies, introdotto dalla direttiva (UE) 2023/2413; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009; regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021.

Pag. 47



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 1° marzo 2025 (della Regione Calabria)
- Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024, recante chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del foglio di servizio elettronico (FDSE), disciplinato con decreto interministeriale n. 226 del 2024 – Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 36861 del 23 dicembre 2024, recante un programma progressivo di rilascio delle funzionalità del registro elettronico NCC e taxi e del foglio di servizio elettronico – Modalità di accesso e struttura del FDSE – Modalità di compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata – Fasi del percorso di implementazione e rilascio del FDSE.**
- Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024; Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 36861 del 23 dicembre 2024. Pag. 61
- N. 38. Ordinanza della Corte d'appello di Catania del 27 gennaio 2025
- Lavoro – Licenziamento individuale – Emergenza epidemiologica da COVID-19 – Divieto temporaneo di licenziamento – Preclusione, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti, della facoltà del datore di lavoro di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966 – Ambito applicativo – Omessa estensione del divieto temporaneo di licenziamento individuale per ragioni oggettive al rapporto di lavoro dei dirigenti.**
- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 12, comma 10. Pag. 72
- N. 39. Ordinanza del Tribunale di Milano del 28 gennaio 2025
- Processo penale – Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento – Giudizio di rinvio dopo l'annullamento da parte della Corte di cassazione – Mancata previsione dell'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di revoca (anche parziale) ex art. 669 cod. proc. pen. di sentenze di condanna irrevocabili emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto.**
- Codice di procedura penale, artt. 34 e 623, comma 1, lettera a). Pag. 75
- N. 40. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 5 febbraio 2025
- Salute (Tutela della) – Sanzioni amministrative – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 e per la ripresa delle attività – Misure specifiche per le attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande – Obbligo, gravante sui titolari e gestori dei servizi di ristorazione, di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori negli spazi chiusi in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale – Sanzioni in caso di inosservanza.**
- Legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), art. 1, commi 12 e 15, e Allegato A, in combinato disposto con l'art. 1, commi 36 e 37 della medesima legge provinciale. Pag. 78



N. 41. Ordinanza del Tribunale di Siena dell'11 febbraio 2025

Processo penale – Udienza di comparizione predibattimentale – Provvedimenti del giudice – Mancata previsione dell'applicazione, in quanto compatibile, della disposizione di cui all'art. 422 cod. proc. pen. ovvero, in via subordinata, mancata previsione che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove dalle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere.

- Codice di procedura penale, art. 554-ter, inserito dall'art. 32, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

Pag. 85

N. 50. Ordinanza della Corte di cassazione del 7 marzo 2025

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

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

Pag. 92



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 22

Sentenza 12 febbraio - 6 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Interventi eseguiti in base a un titolo abilitativo poi annullato (c.d. abusi edilizi sopravvenuti) - Sanatoria - Condizioni (in particolare: definizione dell'impossibilità di ripristino, commisurazione e riduzione della sanzione) - Violazione dei limiti statutari in materia di urbanistica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1, art. 4, comma 10.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 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

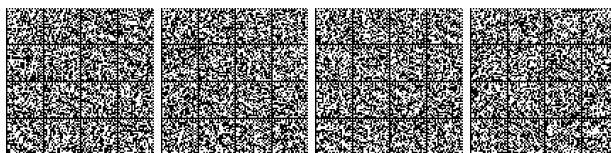
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12 marzo 2022, depositato in cancelleria il 16 marzo 2022, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udita nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 16 marzo 2022 (reg. ric. n. 28 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.- Il ricorrente premette che la disposizione impugnata sostituisce integralmente l'art. 94 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), relativo agli interventi edilizi eseguiti sulla base di un titolo abilitativo poi annullato.

Per tale caso, detto articolo prevede, al comma 1, che «qualora in base a motivata valutazione non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi, anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, l'autorità preposta alla vigilanza applica una sanzione pecuniaria, tenuto conto del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio. L'ammontare della sanzione pecuniaria varia in ragione della gravità degli abusi da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione [...]». Se quest'ultimo non è determinabile, la sanzione è calcolata in base all'importo delle opere eseguite.

Il successivo comma 2 aggiunge che «[n]el caso in cui, al momento dell'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1 o prima del versamento dell'ultima rata di cui al comma 5, le opere eseguite in base al titolo annullato risultino conformi al quadro normativo e alle previsioni urbanistiche a tale momento vigenti, l'autorità preposta alla vigilanza dispone la riduzione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1, commisurandola alla durata dell'abuso, e la restituzione senza interessi delle somme eventualmente versate in eccesso [...]». In ogni caso, la sanzione ridotta non può essere inferiore a quella prevista dall'art. 95, comma 3, della medesima legge prov. Bolzano n. 9 del 2018 per l'ipotesi di sanatoria di interventi realizzati in assenza o difformità dal titolo abilitativo, pari al contributo sul costo di costruzione in misura doppia.

Il comma 3 prevede poi che «[l']integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, anche nella misura ridotta di cui al comma 2, produce i medesimi effetti dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 95» della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018.

1.2.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata, nel disciplinare le sanzioni da applicare ai casi di interventi eseguiti in base ad un titolo abilitativo annullato, contrasterebbe con la normativa dettata dagli artt. 36 e 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», alterando «in modo sostanziale la *ratio* sottesa all'impianto sanzionatorio del Testo unico dell'edilizia».

Anzitutto, verrebbe introdotto un criterio valutativo - quello riferito alla «esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate» - non rinvenibile a livello nazionale, che «di fatto amplia le ipotesi in cui è possibile escludere la riduzione in pristino» rendendo la sanzione reale meramente «residuale» rispetto a quella pecuniaria, in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale con l'art. 38 t.u. edilizia. Inoltre, poiché la corresponsione della sanzione pecuniaria produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria ai sensi di quanto previsto all'art. 94, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, la disposizione provinciale introdurrebbe, secondo il ricorrente, una «ipotesi di sanatoria» estranea al campo applicativo degli artt. 36 e 38 t.u. edilizia.

La norma impugnata differirebbe dalla disciplina statale anche con riguardo alla portata della sanzione pecuniaria, «molto meno afflittiva» rispetto a quella stabilita dal t.u. edilizia, in quanto commisurata al costo di costruzione, anziché al valore venale delle opere abusive.

1.3.- Il ricorrente assume che la Provincia autonoma di Bolzano sia priva di potestà normativa in materia di regime sanzionatorio degli illeciti edilizi, in quanto, in base all'art. 8 dello statuto di autonomia, essa ha competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» (numero 5), di «edilizia comunque sovvenzionata» (numero 10) e di «edilizia scolastica» (numero 28). Conseguentemente, con riguardo alla materia dell'edilizia, la Provincia autonoma godrebbe della sola competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., soggetta, come tale, al limite dei principi fondamentali della legge statale, cui sono riconducibili gli artt. 36 e 38 t.u. edilizia (sono richiamate, a tal riguardo, le sentenze n. 245 e n. 2 del 2021, n. 125 del 2017, n. 49 del 2016 e n. 309 del 2011 di questa Corte).

1.4.- In ogni caso, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'intera disciplina delle sanzioni edilizie atterrebbe alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (sono citate le sentenze n. 24 del 2022, n. 198 del 2018, n. 229 del 2017, n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998 di questa Corte), al cui rispetto la Provincia autonoma sarebbe tenuta anche se la si ritenesse dotata di competenza statutaria primaria sulla materia dell'edilizia. Ne seguirebbe, in tal caso, la lesione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.



1.5.- Ancora, poiché il trattamento sanzionatorio degli illeciti edilizi, in ragione della stretta compenetrazione tra valori ambientali, paesaggistici e di tutela del patrimonio culturale cui la relativa disciplina è connaturata, deve essere uniforme a livello nazionale, la normativa provinciale violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto inciderebbe, riducendoli, sui livelli essenziali delle prestazioni, la cui definizione è riservata esclusivamente allo Stato.

1.6.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che, con riguardo al comma 2 dell'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, come introdotto dalla disposizione impugnata, il legislatore provinciale abbia adottato una previsione normativa che sfugge al principio di «doppia conformità urbanistica», espresso dall'art. 36 t.u. edilizia. Nella fattispecie provinciale, si è infatti previsto che la sola conformità al quadro normativo e alle previsioni urbanistiche vigenti al tempo dell'irrogazione della sanzione sia sufficiente a determinare un'ulteriore riduzione della sanzione pecuniaria, di importo minimo corrispondente a quello richiesto a titolo di oblazione per il rilascio del permesso in sanatoria.

2.- Nel giudizio si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate inammissibili ovvero non fondate.

2.1.- La difesa resistente evidenzia come «da quasi un ventennio» la Provincia percorra una via legislativa diversa da quella statale in materia di annullamento dei titoli edilizi, in linea con gli ordinamenti tedesco e austriaco, come la solleciterebbe a fare il principio di tutela delle minoranze linguistiche. La disposizione impugnata sarebbe infatti analoga alla norma di cui all'art. 88 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), poi modificato dall'art. 32, comma 15, della legge della Provincia di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate (legge finanziaria 2004)» e da ultimo sostituito dall'art. 9, comma 29, della legge della Provincia di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni). L'attuale disciplina sarebbe comunque più severa, atteso che la precedente prevedeva, per i casi di annullamento dell'allora concessione edilizia, la riduzione in pristino solo nelle aree vincolate e la escludeva nelle ipotesi di mera violazione di norme urbanistiche.

In ogni caso - evidenzia più volte la resistente - il legislatore provinciale, anche estendendo la forbice del quantum della sanzione, espressamente ancorata al danno urbanistico effettivamente arrecato dalla trasformazione del territorio, avrebbe inteso «applicare il principio di proporzionalità nella decisione amministrativa che segue l'annullamento di un titolo edilizio, riconoscendo la necessità di salvaguardare le attività legittimamente espletate, necessità da considerare nel giudizio di bilanciamento che deve precedere la determinazione della qualità e della quantità della sanzione».

2.2.- La resistente riconduce quindi la disposizione impugnata alla propria competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori», che incontra il solo limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali; competenza fatta salva dall'art. 1 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive) e dall'art. 2 del d.P.R. n. 380 del 2001, che postula l'esercizio della potestà legislativa esclusiva delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti di autonomia. Purché nel rispetto di detti limiti, il legislatore provinciale sarebbe perciò competente a disciplinare gli illeciti edilizi e le relative sanzioni.

La Provincia autonoma ricorda, inoltre, come, in base alla giurisprudenza costituzionale, la competenza a disciplinare le sanzioni amministrative non configurerebbe una materia autonoma, bensì accederebbe alle materie sostanziali (in tal senso, richiama le sentenze n. 361 del 2003, n. 187, n. 85 e n. 28 del 1996, n. 115 del 1995 e n. 60 del 1993), con conseguente spettanza al legislatore provinciale della disciplina sanzionatoria amministrativa in materia urbanistica.

2.3.- Con specifico riguardo all'art. 38 t.u. edilizia, la Provincia esclude poi che questo esprima una norma fondamentale di riforma economico-sociale, poiché, diversamente da quanto affermato nella sentenza n. 24 del 2022 di questa Corte in riferimento agli artt. 15, 34-*bis* e 36 del medesimo testo normativo, tale disposizione non sarebbe di «cruciale importanza nella disciplina edilizia», ovvero ai fini di «un ordinato governo del territorio, che non può tollerare difformità tra Regioni». La resistente rileva che la disciplina oggi espressa dal citato art. 38 risale, nella sostanza, all'art. 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), sostitutivo dell'art. 41 della legge urbanistica, ed è stata poi modificata con l'art. 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) e con l'art. 11 della legge n. 47 del 1985. Da tale complesso normativo si ricaverebbe che la norma fondamentale vincolante per la legislazione provinciale sia quella per cui, a fronte di una abusività «sopravvenuta» (vale a dire, ingenerata dall'annullamento del titolo edilizio), l'amministrazione è tenuta ad applicare una sanzione pecuniaria ove la riduzione in pristino non sia possibile. Spetterebbe, invece, alla Provincia autonoma graduare la sanzione rispetto alla gravità dell'abuso, tenuto conto del danno urbanistico arrecato e del legittimo affidamento riposto sul titolo poi annullato. Tali elementi permetterebbero, perciò, di escludere la riduzione in pristino,



non solo ove materialmente impossibile, ma anche a fronte di «lesioni urbanistiche lievi», come previsto dalla disposizione impugnata. In tal modo, aggiunge la Provincia, si invererebbero i principi di proporzionalità e collaborazione, secondo buona fede, con il cittadino, nell'ambito di un territorio segnato da una lievissima incidenza di illeciti edilizi e nel quale, perciò, si tratterebbe solo di salvaguardare «limitatissime situazioni» ingenerate da «incertezze interpretative» e di «scegliere la soluzione economicamente migliore, quella frutto del bilanciamento» oggetto di censura.

2.4.- Infine, ad avviso della resistente, non sarebbero condivisibili neppure le critiche rivolte al comma 2 dell'attuale art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, che «costituisce un istituto nuovo, [...] a metà strada tra l'annullamento del permesso di costruire e l'accertamento di conformità», volto a permettere di rideterminare in melius la sanzione pecuniaria irrogata nel caso di *ius superveniens*. Né sarebbe pertinente il richiamo al principio della doppia conformità urbanistica, che attiene agli abusi edilizi originari e non già sopravvenuti a seguito dell'annullamento del titolo illegittimo sul quale si è fondata l'attività edilizia.

3.- Con memoria depositata in data 21 gennaio 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per l'accoglimento delle questioni promosse.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, integralmente sostitutivo dell'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, concernente la disciplina degli interventi edilizi eseguiti in base a un titolo abilitativo poi annullato.

Per tale caso, detto articolo prevede, al comma 1, che qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi, «anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, l'autorità preposta alla vigilanza applica una sanzione pecuniaria, tenuto conto del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio», di ammontare variabile «da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione». Il successivo comma 2 consente poi la riduzione della sanzione pecuniaria per l'ipotesi di modifiche normative sopravvenute che rendano i lavori già eseguiti conformi al quadro normativo urbanistico. In ogni caso, la sanzione ridotta non può essere inferiore a quella prevista dall'art. 95, comma 3, della medesima legge provinciale, relativo alla sanatoria di interventi realizzati in assenza o difformità dal titolo abilitativo, ossia di meri abusi formali. L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, anche nella predetta misura ridotta, produce, ai sensi del comma 3 dell'art. 94, i medesimi effetti di sanatoria dell'accertamento di conformità di cui all'art. 95.

1.2.- Ad avviso del ricorrente, la disciplina provinciale altererebbe «in modo sostanziale la *ratio* sottesa all'impianto sanzionatorio» come delineato dagli artt. 36 e 38 t.u. edilizia. In particolare, l'art. 94, comma 1, sarebbe in contrasto con il citato art. 38, nel prevedere: un ulteriore criterio valutativo - quello riferito alla «esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate» - che «di fatto amplia le ipotesi in cui è possibile escludere la riduzione in pristino»; una sanzione pecuniaria che, in quanto parametrata al costo di costruzione anziché al valore venale dell'immobile, risulta «molto meno afflittiva» rispetto a quella stabilita a livello nazionale. Inoltre, il comma 2 della medesima disposizione differirebbe dal citato art. 36 nel prevedere la possibilità di un'ulteriore riduzione dell'importo della sanzione nell'ipotesi di sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera abusiva.

Non essendo la materia edilizia totalmente riconducibile - secondo quanto sostenuto dalla difesa erariale - alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma, bensì alla potestà concorrente in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con gli artt. 36 e 38 t.u. edilizia, costituenti principi fondamentali della materia.

In ogni caso, rileva il ricorrente, anche ove la Provincia disponesse di potestà legislativa primaria «estesa all'intera materia edilizia», risulterebbero violati gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, poiché tale potestà dovrebbe esercitarsi entro i limiti statutari, che impongono il rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», qualificazione spettante anche ai summenzionati artt. 36 e 38.

1.3.- Infine, la normativa provinciale violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto inciderebbe, riducendoli, sui livelli essenziali delle prestazioni, la cui definizione è riservata esclusivamente allo Stato.



2.- Preliminarmente, la resistente eccepisce che la normativa censurata risulta analoga alla precedente disciplina, non impugnata, contenuta nella legge urbanistica provinciale n. 13 del 1997. Tale circostanza, tuttavia, non è ostativa all'esame delle questioni promosse dallo Stato nel presente giudizio, data la non operatività dell'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via principale, «atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (sentenza n. 56 del 2020; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 151 del 2024).

3.- L'esame del merito delle censure deve essere preceduto dall'individuazione del titolo di competenza cui ricondurre la disposizione impugnata.

In base all'art. 8, numero 5), dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di competenza legislativa primaria nella materia «urbanistica e piani regolatori», la quale deve essere esercitata, ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto, «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

È a detta competenza primaria che va ascritta la disciplina in esame che delinea due fattispecie di sanatoria di illeciti edilizi, in linea con quanto già più volte affermato da questa Corte con riguardo ad analoghe normative provinciali (sentenze n. 125 del 2024, n. 209 del 2010 e n. 231 del 1993).

Il riscontro della potestà legislativa primaria nella materia urbanistica e la riconducibilità della disposizione impugnata a tale titolo competenziale rendono dunque inconferente e, pertanto inammissibile (sentenza n. 142 del 2024), la censura di violazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., che attiene al diverso ambito della potestà legislativa concorrente.

3.1.- La potestà legislativa primaria in materia urbanistica abbraccia anche il tema delle sanzioni amministrative, trattandosi di competenza che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente “nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile» (da ultimo, sentenza n. 19 del 2024).

La Provincia autonoma di Bolzano è dunque legittimata, secondo il principio del parallelismo (sentenza n. 137 del 2019), a prevedere le relative sanzioni, pur sempre entro i limiti cui è soggetta la potestà legislativa primaria, tra cui, come visto, il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

4.- Così delineato il perimetro competenziale in cui la disciplina impugnata si inserisce, questa Corte è ora chiamata a verificare la conformità della medesima rispetto alle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel t.u. edilizia.

In più occasioni, invero, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi di cui al t.u. edilizia «deve [...] qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale» (sentenza n. 147 del 2023), condividendo di queste «le caratteristiche salienti» che vanno individuate «nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, «rispond[ono] complessivamente ad un interesse unitario ed esig[ono], pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018)» (sentenza n. 90 del 2023).

La suddetta qualificazione, tuttavia, «non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro *ratio*» (sentenza n. 198 del 2018).

4.1.- Tale qualificazione è stata già più volte attribuita da questa Corte all'art. 36 t.u. edilizia, che detta il principio della cosiddetta “doppia conformità” (da ultimo, sentenza n. 125 del 2024).

Esso impone, ai fini della sanatoria delle opere realizzate in assenza del titolo edilizio o in difformità dal medesimo, «l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni “durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza” (da ultimo, sentenze n. 24 del 2022, n. 77 del 2021, n. 68 del 2018 e n. 232 del 2017), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sentenza n. 165 del 2022)» (sentenza n. 93 del 2023; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2024).

Proprio in ragione della rilevanza degli interessi tutelati dall'art. 36 t.u. edilizia, questa Corte ha ritenuto che tale disposizione «mira ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi: ciò, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica



ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell'abusivismo nei singoli contesti territoriali. Pertanto, non può assumere alcun rilievo, ai fini della concreta applicazione del requisito della cosiddetta "doppia conformità", il fatto che, nel territorio provinciale, l'abusivismo edilizio sarebbe di dimensioni "contenute", soprattutto se comparato con altre realtà regionali» (ancora, sentenza n. 125 del 2024).

Si è quindi affermato che il principio della doppia conformità, «“nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale”, vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2017)» (ancora, sentenza n. 125 del 2024).

4.2.- Quanto all'art. 38 t.u. edilizia, anch'esso partecipa della medesima natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale giacché, al pari dell'art. 36, introduce un contenuto riformatore diretto ad incidere nella vita della comunità giuridica nazionale, con riferimento ad un settore - quello della sanatoria degli abusi edilizi - la cui disciplina mira a proteggere interessi di primaria importanza e di segno complessivamente unitario (in quanto correlati al governo del territorio e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente), con conseguente necessità di attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

La disposizione in esame detta infatti il regime sanzionatorio dei cosiddetti "abusi edilizi sopravvenuti" - ossia realizzati in conformità a un titolo edilizio originariamente rilasciato dall'amministrazione (o formatosi ai sensi di legge), ma in seguito annullato -, prevedendo in particolare che, qualora non sia possibile procedere alla «rimozione dei vizi delle procedure» o alla «restituzione in pristino», l'amministrazione, in base a motivata valutazione, applichi, in luogo della demolizione, «una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite» (cosiddetta "fiscalizzazione dell'abuso").

Questo particolare meccanismo di ripristino della legalità violata, che consente a determinate condizioni di irrogare una sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria, risulta ispirato ad una logica di minor rigore anche in considerazione dell'affidamento del privato sulla bontà di un titolo, poi rivelatosi illegittimo e quindi annullato. La peculiarità del trattamento sanzionatorio si giustifica, infatti, prima di tutto in ragione della differenza di animus tra colui che realizza un'opera conforme a un titolo edilizio rivelatosi poi invalido e colui che viola scientemente la disciplina vigente, realizzando fin dall'origine un'opera abusiva.

Attraverso detto meccanismo, il legislatore statale ha quindi individuato un ben preciso punto di equilibrio tra interessi antagonisti: ossia, da una parte, quello del costruttore che abbia legittimamente confidato nella regolarità dell'intervento realizzato in conformità al titolo abilitativo ottenuto; dall'altra, l'interesse pubblico al corretto sviluppo urbanistico ed edilizio, nonché quello dell'eventuale terzo danneggiato dalla realizzazione dell'opera abusiva. Composizione di opposti interessi che nell'ottica del t.u. edilizia è realizzata «per il tramite di una "compensazione" monetaria di valore pari "al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite"» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 7 settembre 2020, n. 17), il cui pagamento integrale produce *ex lege* i medesimi effetti sananti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'art. 36 t.u. edilizia.

«Proprio perché costituente eccezionale deroga al principio di necessaria repressione a mezzo demolizione degli abusi edilizi» (Cons. Stato, ad. plen., n. 17 del 2020), l'art. 38 t.u. edilizia subordina, però, la fiscalizzazione dell'abuso al ricorrere di determinate condizioni che l'amministrazione deve puntualmente accertare ed esplicitare sulla scorta di una motivata valutazione. In particolare, la disciplina statale, sul presupposto dell'intervenuto annullamento (giudiziale o amministrativo) del titolo edilizio, richiede: *i*) l'impossibilità di procedere alla rimozione di vizi delle procedure amministrative; *ii*) l'impossibilità di procedere alla restituzione in pristino dell'opera abusiva.

Quanto alla prima condizione, consolidata giurisprudenza amministrativa ritiene che i vizi cui fa riferimento l'art. 38 t.u. edilizia siano esclusivamente quelli che riguardano forma e procedura che, alla luce di una valutazione in concreto operata dall'amministrazione, risultino di impossibile convalida (in tal senso, ancora Cons. Stato, ad. plen., n. 17 del 2020 e giurisprudenza successiva).

Questa Corte ha peraltro già avallato detta interpretazione, giudicando della legittimità costituzionale di una norma provinciale di interpretazione autentica della previgente disposizione di cui all'art. 88 della legge prov. Bolzano n. 13 del 1997, tesa ad estendere la fiscalizzazione ai vizi sostanziali. Nella sentenza n. 209 del 2010, si è infatti evidenziato come «l'espressione "vizi delle procedure amministrative" non si presta ad una molteplicità di significati, tale da abbracciare i "vizi sostanziali", che esprimono invece un concetto ben distinto da quello di vizi procedurali e non in quest'ultimo potenzialmente contenuto, con la conseguenza di escludere la sanatoria nelle ipotesi di violazioni diverse da quelle formali-procedurali».



Con riguardo alla seconda condizione, per giurisprudenza amministrativa maggioritaria (*ex multis*, di recente, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 11 novembre 2024, n. 9004) l'impossibilità di riduzione in pristino è da intendere in una accezione squisitamente tecnico-costruttiva, dovendo quindi risultare impraticabile «alla luce di una valutazione tecnica e non di una ponderazione dei vari interessi in gioco, fra cui l'affidamento del privato nella legittimità delle opere» (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quinta-ter, sentenza 16 aprile 2024, n. 7506).

Nella trama dell'art. 38 t.u. edilizia, quindi, entrambe le condizioni che presidiano la possibilità di compensazione monetaria, così come l'individuazione dell'oggetto di tale compensazione nel valore venale dell'opera abusiva altrimenti da demolire, costituiscono elementi determinanti di quel punto di equilibrio tra opposti interessi, che il legislatore statale ha ritenuto essenziale per un ordinato governo del territorio.

4.3.- Nell'impianto sanzionatorio del t.u. edilizia, gli artt. 36 e 38 devono dunque essere letti congiuntamente, non solo perché, per volontà del legislatore, il pagamento integrale della sanzione pecuniaria prevista dalla seconda disposizione ha la medesima efficacia sanante del permesso in sanatoria di cui alla prima, ma soprattutto in quanto espressivi dei medesimi principi.

Entrambe le norme invero, laddove derogano all'ordinaria disciplina di governo del territorio introducendo ipotesi di sanatoria, realizzano un contemperamento di contrapposti interessi incidenti sul territorio, idoneo a garantire la tutela del paesaggio e dell'ambiente, di primaria importanza per la vita sociale ed economica. Esse presentano perciò una dimensione nazionale che non può subire differenziazioni regionali, meritando di essere qualificate alla stregua di norme fondamentali di riforma economico-sociale in quanto tali idonee a vincolare la potestà legislativa primaria regionale e provinciale (in senso analogo, sentenza n. 118 del 2019).

5.- In tale ottica, la nozione di impossibilità di ripristino (nella sua accezione tecnica, secondo la giurisprudenza amministrativa consolidata) e la commisurazione della sanzione al valore venale dell'opera abusivamente eseguita costituiscono criteri fondamentali delineati dall'art. 38 t.u. edilizia. Al legislatore provinciale non è dato pertanto introdurre elementi valutativi ulteriori della suddetta impossibilità, né sostituire la misura individuata quale "prezzo" da pagare per mantenere un immobile che andrebbe altrimenti demolito, né, infine, graduare la sanzione in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio.

5.1.- L'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, come sostituito dalla disposizione impugnata, viola, invece, sotto plurimi profili, i tratteggiati principi che sorreggono il disegno riformatore del legislatore statale.

Innanzitutto, il comma 1, richiedendo di tenere in considerazione l'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, introduce nuovi elementi valutativi, così in sostanza ammettendo che l'amministrazione possa operare, in sede di individuazione della sanzione (reale o pecuniaria), una nuova ponderazione con l'esigenza di tutela dell'affidamento del privato sulla bontà del titolo edilizio, fino a consentire addirittura di escludere del tutto la riduzione in pristino a fronte di lesioni urbanistiche lievi. Ma, come si è detto, una tale esigenza è estranea alla dinamica interna del citato art. 38 t.u. edilizia, essendo già stata presa in considerazione a monte dal legislatore statale nella definizione della stessa fattispecie e potendo semmai ulteriormente rilevare, a valle, solo in sede di azione risarcitoria del privato nei confronti dell'amministrazione.

Inoltre, la medesima disposizione provinciale nel riferirsi al costo di costruzione dell'opera anziché al suo valore venale, va ad incidere su un elemento essenziale della stessa fattispecie sanante, il cui effetto si produce, appunto, solo con l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata. La determinazione di quest'ultima, dunque, non è affatto "indifferente" rispetto alla cornice dei limiti alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano. Ciò tanto più alla luce del fatto che il legislatore provinciale introduce altresì un ancora più eccentrico (per quanto appena detto) meccanismo di graduazione della sanzione medesima (da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione), in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio.

Infine, il comma 2 dell'art. 94, là dove consente la riduzione della sanzione pecuniaria (fino ad un importo che può essere nel suo limite minimo pari a quello previsto per l'oblazione per il permesso in sanatoria) in considerazione della sola sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera - evidentemente abusiva per vizio sostanziale -, sortisce l'effetto di reintrodurre quella «sorta di condono amministrativo affidato alla valutazione dell'amministrazione» che prescinde dal requisito della doppia conformità ex art. 36 t.u. edilizia e che l'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 17 del 2020 ha voluto scongiurare.

5.2.- Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, per violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.

6.- Resta assorbita l'ulteriore censura formulata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, comma terzo, 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 12 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250022

N. 23

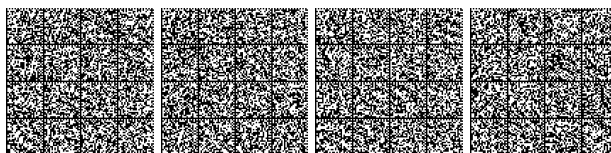
Sentenza 10 febbraio - 6 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Processo minorile - Definizione anticipata del procedimento da parte del pubblico ministero tramite percorso di rieducazione - Disciplina dell'istituto, introdotto con novella del 2023 - Trasmissione da parte del pubblico ministero del programma rieducativo al GIP, organo monocratico, anziché al GUP, quale organo collegiale con possibile integrazione di competenze multidisciplinari - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione dei principi a tutela del minore - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo penale - Processo minorile - Definizione anticipata del procedimento da parte del pubblico ministero tramite percorso di rieducazione - Disciplina dell'istituto, introdotto con novella del 2023 - Termine del deposito del programma rieducativo, asseritamente ritenuto perentorio - Ruolo dei servizi minorili nella redazione e attuazione del programma medesimo - Asserita impossibilità per il giudice di utilizzare gli ordinari strumenti istruttori per un adeguato approfondimento informativo - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi a tutela del minore - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, art. 27-*bis*, inserito dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159.
- Costituzione, artt. 3 e 31, secondo 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. 27-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), inserito dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), 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, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Trento, nel procedimento penale a carico di S. W. con ordinanza del 6 marzo 2024, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 marzo 2024, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 31, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), inserito dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), 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.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del procedimento a carico di un minorenne il quale, nel contesto di una lite familiare, avrebbe minacciato il padre con un coltello da cucina, in tal modo integrando il reato di cui agli artt. 612 e 339 del codice penale.

Il rimettente espone che, dopo l'interrogatorio del minore, il pubblico ministero ha notificato proposta di definizione anticipata del procedimento tramite percorso di rieducazione, ai sensi della norma censurata; che il difensore dell'indagato, segnalando la delicatezza della situazione del ragazzo e la necessità di un intervento strutturato, ha chiesto una proroga del termine di sessanta giorni, stabilito dalla norma medesima per il deposito del programma di reinserimento; che il pubblico ministero ha tuttavia negato la proroga, con l'argomento che essa non sarebbe prevista dalla norma di riferimento; che il difensore ha quindi depositato un programma rieducativo nel quale si prevede unicamente lo svolgimento di un'attività di volontariato in un centro di aggregazione territoriale.

La norma in questione non garantirebbe dunque - ad avviso del rimettente - «gli elementi conoscitivi indispensabili per valutare se il contenuto del programma rieducativo sia congruo rispetto ai fini educativi cui costituzionalmente deve tendere il processo penale minorile», attesa pure «la composizione monocratica dell'organo chiamato a pronunciarsi e quindi l'assenza della componente onoraria e del suo apporto per la valutazione in termini personalistici ed educativi del minore».



1.2.- Introducendo una peculiare messa alla prova “semplificata”, la norma contestata avrebbe sacrificato la finalità rieducativa a obiettivi di celerità procedimentale e risparmio delle risorse.

Infatti, la collocazione del nuovo istituto nella fase delle indagini preliminari, affidata a un giudice privo della componente esperta, in uno alla fissazione di un termine breve e improrogabile per l’elaborazione del programma di recupero, renderebbe impossibile assicurare la portata educativa della risposta penale e «allo stesso tempo - larvatamente - ne riesum[erebbe] la funzione retributiva».

Tali rilievi varrebbero per tutti e tre i momenti nei quali andrebbe idealmente scomposto l’*iter* del programma rieducativo, cioè il deposito, l’ammissione e la valutazione.

1.2.1.- Quanto al deposito, la strettezza e rigidità del termine di sessanta giorni imposto alla difesa sarebbe incompatibile con le esigenze istruttorie di un «programma personalizzato», senza il quale verrebbe ad esaltarsi una connotazione retributiva dell’istituto, anziché rieducativa, posto che il reato contestato finirebbe per apparire «l’unico dato certo sul minore»; la partecipazione dei servizi minorili risulterebbe «secondaria e strumentale, volta non già a elaborare il programma, previa conoscenza del minore, ma limitata alla mera individuazione di quelle attività che dovranno essere poste a completamento del programma rieducativo», il che potrebbe ridondare anche in una disparità di trattamento, precludendo l’accesso all’istituto per i minori la cui situazione socio-familiare reclami una più complessa analisi.

1.2.2.- In quanto affidata al giudice per le indagini preliminari - quindi un giudice monocratico togato e non un collegio integrato da esperti in ambito psico-pedagogico -, l’ammissione al percorso di rieducazione non potrebbe riflettere una compiuta ponderazione delle esigenze di risocializzazione del minore, finendo dunque per svolgersi, ancora in un’ottica prevalentemente retributiva, «solo attraverso dati strettamente oggettivi quali il reato per cui si procede».

1.2.3.- La carenza dell’apporto multidisciplinare inficerebbe anche la valutazione dell’esito del percorso rieducativo, la quale peraltro verrebbe effettuata senza che l’imputato sia stato nel frattempo preso in carico dai servizi minorili e senza che questi ultimi abbiano trasmesso al giudice una relazione conclusiva, come viceversa stabilito per l’ordinaria messa alla prova del minore, e finanche per la messa alla prova dell’adulto, preso in carico dall’ufficio di esecuzione penale esterna.

1.3.- Il rimettente considera impraticabile un’interpretazione costituzionalmente orientata, che ovvii alla carenza di informazioni sulla condizione del minore per il tramite degli strumenti conoscitivi previsti in linea generale dagli artt. 6 e 9 del d.P.R. n. 448 del 1988.

L’impiego di questi mezzi istruttori produrrebbe infatti una dilatazione dei tempi di definizione del procedimento e un aggravio di funzionamento dei servizi minorili, il che colliderebbe con gli obiettivi di celerità e deflazione perseguiti dal legislatore della novella, obiettivi resi viepiù evidenti dall’inciso «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», introdotto dall’art. 6, comma 1, lettera 0a), dello stesso d.l. n. 123 del 2023, come convertito, riguardo all’avvalimento dei servizi minorili contemplato dall’art. 6 del d.P.R. n. 448 del 1988.

Non sarebbe d’altronde enucleabile un’interpretazione adeguatrice che consenta al giudice di integrare il programma ritenuto incongruo ai fini educativi: l’integrazione officiosa del progetto risulterebbe per vero «incompatibile con la natura negoziale della proposta educativa», atteso che «la determinazione del suo contenuto è rimessa alla difesa».

In caso di ritenuta incongruità del programma, il giudice neppure potrebbe disporre la restituzione degli atti al pubblico ministero, perché questa integrerebbe un’inammissibile regressione atipica del processo, considerato che, al momento della valutazione del progetto rieducativo, già vi sarebbe stato l’esercizio dell’azione penale, pur se in modo informale, «senza alcuna garanzia processuale tipicamente associata a tale atto».

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

2.1.- L’inammissibilità deriverebbe dall’oscurità del petitum, non essendo chiaro se il rimettente solleciti un intervento ablativo o manipolativo, cioè la rimozione integrale del nuovo istituto o la rimodulazione di aspetti specifici della sua disciplina.

Sarebbe poi erroneo il giudizio del rimettente circa l’impossibilità di un’interpretazione conforme, sotto i vari profili indicati dall’ordinanza di rimessione.

Invero, la norma censurata non sancirebbe la perentorietà del termine per il deposito del programma rieducativo, né precluderebbe il ricorso agli strumenti conoscitivi ex artt. 6 e 9 del d.P.R. n. 448 del 1988; la norma stessa prevedrebbe inoltre il coinvolgimento dei servizi minorili nell’elaborazione del progetto di reinserimento e non escluderebbe che il giudice, qualora ritenga tale progetto incongruo ai fini educativi, ne approfondisca i punti carenti, ovvero restituisca gli atti al pubblico ministero per le ulteriori necessarie verifiche.



2.2.- Nel merito, le censure rivolte all'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 non sarebbero fondate, poiché questo si limiterebbe a «fornire una ulteriore opportunità al minore», consentendogli l'uscita anticipata dal procedimento penale anche quando il minore stesso, autore di un reato di modesta gravità e tuttavia non occasionale, non possa ottenere una sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto ex art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988 (appunto per difetto di occasionalità del comportamento), né intenda però accedere alla messa alla prova ex art. 28 dello stesso d.P.R. n. 448 del 1988 (misura di più lunga e impegnativa ottemperanza).

Non sarebbero violati la parità di trattamento ex art. 3 Cost., né il favor minoris di cui all'art. 31 Cost., poiché la mancata adesione dell'indagato al nuovo istituto «non è preclusiva dell'accesso alla messa alla prova né di ogni altro esito del giudizio».

D'altronde, il circoscritto perimetro applicativo di tale istituto, limitato sia dal requisito attinente all'entità massima della pena edittale, sia da quello di concreta tenuità del fatto-reato, implicherebbe spazi valutativi a loro volta piuttosto ristretti, il che ne giustificherebbe la devoluzione al giudice togato monocratico, peraltro pur sempre in grado di apprezzare i profili personalistici della vicenda, attese le competenze professionali che possiede come giudice specializzato minorile.

In definitiva, l'interveniente assume di non riscontrare «profili di irragionevolezza nella norma censurata, né tantomeno una premissione dei principi fondanti del processo minorile, giacché la ricostruzione dell'istituto che appare più in linea con il dettato costituzionale consente di integrare gli aspetti della personalizzazione del trattamento ai fini dell'adempimento della funzione rieducativa del processo penale e di quella specificamente retributiva».

3.- L'Unione camere penali italiane (UCPI) ha presentato un'opinione scritta quale *amicus curiae* - ammessa con decreto presidenziale del 19 dicembre 2024 -, argomentando in senso adesivo alle censure del rimettente.

Anche a parere dell'UCPI, la norma censurata rifletterebbe un'«irragionevole preclusione ad un'effettiva presa in carico del minore e dei suoi bisogni educativi», per «una esigenza di mera celerità processuale, che in un giudizio di bilanciamento non potrà che risultare subvalente rispetto alle finalità ed esigenze sottese al rito minorile».

Quale «forma anticipata e semplificata di messa alla prova», l'istituto introdotto dall'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 dovrebbe condividere con la messa alla prova «la centralità della valutazione della personalità del minore», quindi la collegialità interdisciplinare del giudice e la completezza degli accertamenti personologici.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 31, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988, inserito dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 123 del 2023, come convertito.

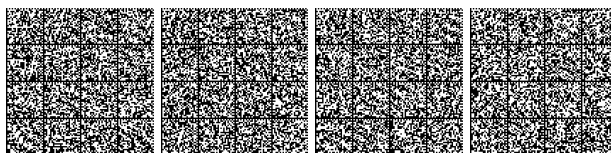
Il giudice *a quo* espone che, nel procedimento a carico di un minorenni indagato per minaccia in danno del padre, il pubblico ministero ha notificato proposta di definizione anticipata del procedimento tramite percorso di rieducazione, ai sensi della norma censurata.

Aggiunge il rimettente che il difensore del ragazzo ha chiesto una proroga del breve termine stabilito dalla norma medesima per il deposito del programma rieducativo, proroga tuttavia non concessa dal pubblico ministero, in quanto non contemplata dalla disposizione.

Questa, dunque, non garantirebbe «gli elementi conoscitivi indispensabili per valutare se il contenuto del programma rieducativo sia congruo rispetto ai fini educativi cui costituzionalmente deve tendere il processo penale minorile», attesa pure «la composizione monocratica dell'organo chiamato a pronunciarsi e quindi l'assenza della componente onoraria e del suo apporto per la valutazione in termini personalistici ed educativi del minore».

Nell'elaborazione del programma di reinserimento, nella relativa ammissione e infine nella valutazione del suo esito, la marginalizzazione del ruolo dei servizi minorili e l'assenza degli esperti educatori all'interno dell'organo giudicante impedirebbero una compiuta ponderazione delle esigenze di risocializzazione del minore.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per oscurità del *petitum*, restando incerto se il giudice *a quo* solleci la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 nella sua interezza o in alcune parti soltanto, ed eventualmente in quali parti.



In effetti, l'ordinanza di remissione, dopo aver esposto in parte motiva numerosi argomenti nel senso dell'illegittimità costituzionale della norma censurata, in dispositivo impiega una formula ellittica («nei termini dianzi indicati»).

Dalla motivazione dell'ordinanza può tuttavia evincersi che le censure investono tale norma alla radice, ovvero come «istituto», secondo quanto si legge nel capoverso finale della motivazione stessa.

Pertanto, il giudice *a quo* formula anche doglianze specifiche, in riferimento alla brevità e improrogabilità del termine di deposito del programma rieducativo, alla marginalità del ruolo dei servizi minorili nella redazione e attuazione del programma medesimo, all'impossibilità per il giudice di ovviarvi tramite gli ordinari strumenti istruttori e alla natura togato-monocratica del giudice officiato della procedura.

L'eccezione della difesa statale va dunque respinta, valendo il principio, ripetutamente affermato da questa Corte, per cui, ai fini dell'identificazione dell'oggetto della questione incidentale di legittimità costituzionale, è sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione dell'ordinanza di remissione emergano il contenuto e il verso delle censure, spettando poi a questa Corte l'individuazione del rimedio appropriato al vulnus eventualmente riscontrato (da ultimo, tra molte, sentenze n. 163, n. 111 e n. 105 del 2024).

2.1.- Superabile è altresì l'ulteriore eccezione dell'Avvocatura, per cui le questioni sarebbero inammissibili perché «erronea» sarebbe la valutazione del rimettente circa l'impossibilità di un'interpretazione adeguatrice.

Ai fini dell'ammissibilità della questione incidentale, è sufficiente che il rimettente abbia motivato - come qui ha fatto - sulle ragioni di impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice, mentre se tali ragioni siano esatte o meno è profilo che attiene al merito (da ultimo, tra molte, sentenze n. 163, n. 105 e n. 6 del 2024).

3.- Nel merito, le questioni sono fondate, nei limiti e nei sensi di cui appresso.

4.- Attesa la novità dell'istituto introdotto dalla norma censurata, è opportuno premetterne una sintetica illustrazione.

4.1.- Rubricato «[p]ercorso di rieducazione del minore», l'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 contempla un'inedita forma di rottura della sequenza reato-pena (diversion); la diversione avviene con l'estinzione del reato per l'esito positivo di un programma, sicché trattasi di una prova, anche se di connotati peculiari.

L'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 si colloca tra l'art. 27, che disciplina la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, e l'art. 28, che prevede la prova minorile «tradizionale», evidenziandosi così una sorta di progressione, all'interno della quale il nuovo istituto sta a metà strada tra la definizione anticipata per irrilevanza del fatto, massimamente favorevole al minore, e la definizione anticipata per messa alla prova, più esigente verso il giovane.

Invero, la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto può essere pronunciata, già durante le indagini preliminari, qualora il fatto-reato sia tenue e la condotta occasionale, senza necessità di un impegno del minore, ma solo perché l'ulteriore corso del procedimento ne pregiudicherebbe le esigenze educative.

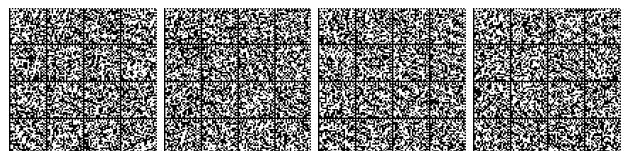
Viceversa, la messa alla prova non può essere disposta nel corso delle indagini preliminari e consiste in un'osservazione dinamica della personalità del minore per un periodo non breve (di regola fino a un anno, o fino a tre per i titoli di reato più gravi), nell'ambito della quale l'imputato è affidato ai servizi minorili, e deve attuare il progetto di intervento elaborato dagli stessi, a norma dell'art. 27 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni).

4.2.- Confrontato con la prova di cui all'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, il percorso rieducativo di cui all'art. 27-*bis* dello stesso decreto assume i tratti di una prova «semplificata», e così si trova infatti definito nei lavori parlamentari (A.S. n. 878 - XIX Legislatura).

La semplificazione non consiste soltanto nell'inferiore durata del programma di reinserimento (fino a otto mesi), ma riflette anche il meno intenso coinvolgimento dei servizi minorili, giacché l'impulso alla redazione del programma non spetta ad essi, ma alla difesa.

Oltre che semplificata, la messa alla prova di nuova istituzione risulta altresì «anticipata», essendone prevista l'attivazione durante la fase delle indagini preliminari, a differenza di quanto accade per la prova minorile ordinaria.

Infatti, ai sensi del comma 1 dell'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988, «[d]urante le indagini preliminari, il pubblico ministero, quando procede per reati per i quali la legge stabilisce una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione ovvero una pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva, se i fatti non rivestono particolare gravità, può notificare al minore e all'esercente la responsabilità genitoriale la proposta di definizione anticipata del procedimento, subordinata alla condizione che il minore acceda a un percorso di reinserimento e rieducazione civica e sociale sulla base di un programma rieducativo che preveda, sentiti i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e nel rispetto della legislazione in materia di lavoro minorile, lo svolgimento di lavori socialmente utili o la collaborazione a titolo gratuito con enti del Terzo settore o lo svolgimento di altre attività a beneficio della comunità di appartenenza, per un periodo compreso da due a otto mesi».



Per il comma 2, primo periodo, dello stesso art. 27-*bis*, «[i]l deposito del programma rieducativo, redatto in collaborazione anche con i servizi dell'amministrazione della giustizia, deve avvenire, da parte dell'indagato o del suo difensore, entro sessanta giorni dalla notifica della proposta del pubblico ministero».

Emerge quindi un tratto “negoziale” della prova anticipata, che, a differenza della normale prova minorile, non è uno strumento ad impulso del giudice, ma una forma diversiva proposta da una parte (il pubblico ministero) ed eventualmente accettata dall'altra (il minore), al giudice restando affidato, oltre ovviamente al controllo di cui all'art. 129 del codice di procedura penale, un mero vaglio esterno: «[r]icevuto il programma, il pubblico ministero lo trasmette al giudice per le indagini preliminari, che fissa l'udienza in camera di consiglio per deliberare sull'ammissione del minore al percorso di reinserimento e rieducazione» (art. 27-*bis*, comma 2, secondo periodo); «[i]l giudice, sentiti l'imputato e l'esercente la responsabilità genitoriale, valutata la congruità del percorso di reinserimento e rieducazione, con l'ordinanza di ammissione di cui al comma 2 ne stabilisce la durata e sospende il processo per la durata corrispondente», tempo durante il quale «il corso della prescrizione è sospeso» (art. 27-*bis*, comma 3).

4.3.- Mette conto rammentare che, in sede di conversione del d.l. n. 123 del 2023, alla norma oggi censurata sono state apportate significative modifiche.

La proposta del pubblico ministero è divenuta facoltativa («può notificare», anziché «notifica»); insieme al requisito astratto della pena edittale ne è stato introdotto uno concreto («se i fatti non rivestono particolare gravità»); la durata del percorso rieducativo è stata incrementata (non più «da uno a sei mesi», bensì «da due a otto mesi»); il termine per il deposito del programma è stato raddoppiato (non più «entro trenta giorni» dalla notifica della proposta, ma «entro sessanta giorni»); è stato inserito un inciso sul controllo spettante al giudice ai fini dell'ammissione della prova («valutata la congruità del percorso di reinserimento e rieducazione»).

In particolare, dove si prevedeva che il rifiuto del percorso rieducativo, la sua ingiustificata interruzione o valutazione negativa avrebbero senz'altro impedito la messa alla prova ex art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, ora si stabilisce che l'ingiustificata interruzione è solo un elemento di giudizio - semplicemente «valutata» - per un'eventuale messa alla prova (art. 27-*bis*, comma 5, secondo periodo).

4.4.- Quanto al funzionamento e all'esito della prova semplificata, «[i]n caso di interruzione o mancata adesione al percorso, i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia informano il giudice, che fissa l'udienza in camera di consiglio e, sentite le parti, adotta i provvedimenti conseguenti» (art. 27-*bis*, comma 4).

Peraltro, «[n]el caso in cui il minore non intenda accedere al percorso di reinserimento e rieducazione o lo interrompa senza giustificato motivo, il giudice restituisce gli atti al pubblico ministero, che può procedere con richiesta di giudizio immediato anche fuori dei casi previsti dall'articolo 453 del codice di procedura penale» (art. 27-*bis*, comma 5, primo periodo).

Infine, «[d]ecorso il periodo di sospensione, il giudice fissa una nuova udienza in camera di consiglio nella quale, tenuto conto del comportamento dell'imputato e dell'esito positivo del percorso rieducativo, dichiara con sentenza estinto il reato» (art. 27-*bis*, comma 6, primo periodo); in caso contrario, «restituisce gli atti al pubblico ministero, che può procedere con richiesta di giudizio immediato anche fuori dei casi previsti dall'articolo 453 del codice di procedura penale» (art. 27-*bis*, comma 6, secondo periodo).

5.- La valutazione delle doglianze richiede un confronto tra l'assetto normativo del nuovo istituto, appena descritto, e il quadro costituzionale della prova minorile, delineato dalla giurisprudenza di questa Corte, nei termini appresso sintetizzati.

5.1.- Come ancora rimarcato nella più recente decisione sulla prova minorile, «[i]l tratto qualificante dell'istituto è rappresentato dall'adozione di un progetto di intervento che si traduce in una serie di prescrizioni individualizzate e a contenuto variabile perché tarate sul profilo personologico del minore e sul contesto socio-familiare in cui questi è inserito» (sentenza n. 8 del 2025).

Invero, questa Corte ha costantemente sottolineato l'eterogeneità teleologica tra la messa alla prova del minore e quella dell'adulto, poiché quest'ultima ha un'innegabile componente sanzionatoria, mentre l'altra ha funzione esclusivamente rieducativa (sentenze n. 139 e n. 75 del 2020, n. 68 del 2019).

La diversità di funzione si manifesta nel contenuto della prova, giacché, a norma dell'art. 168-*bis*, terzo comma, cod. pen., la prestazione del lavoro di pubblica utilità è una condizione imprescindibile della prova dell'adulto, mentre l'art. 27 del d.lgs. n. 272 del 1989 non menziona il lavoro tra le prescrizioni obbligatorie del progetto di prova minorile (sentenze n. 75 del 2020 e n. 68 del 2019).

5.2.- Nella disciplina originaria, anteriormente all'introduzione del comma 5-*bis* dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988 da parte dell'art. 6, comma 1, lettera c-*bis*), del d.l. n. 123 del 2023, come convertito (sul quale questa



Corte ha pronunciato la ricordata sentenza n. 8 del 2025), la messa alla prova del minore, al contrario di quella dell'adulto, era svincolata da un rapporto di proporzionalità al reato per cui si procede, ed era infatti consentita a prescindere dalla gravità di questo, la quale si rifletteva soltanto sulla durata della prova (sentenze n. 139 del 2020 e n. 68 del 2019).

5.3.- Quale istituto puramente educativo, la messa alla prova del minore è sottratta alla negoziazione tra le parti, non richiedendo il consenso del minore, né del pubblico ministero, ed è rimessa alla discrezionalità del giudice (sentenze n. 139 del 2020 e n. 125 del 1995).

Il giudice della prova minorile deve perciò avere le competenze interdisciplinari necessarie alle valutazioni personologiche richieste dalla finalità educativa dell'istituto, e non è quindi irragionevole che, a differenza della prova dell'adulto, la quale può essere disposta anche in fase di indagini preliminari ex art. 464-ter cod. proc. pen., la prova del minore possa essere disposta solo più avanti, in udienza preliminare, laddove il giudice è un collegio integrato dagli educatori (sentenza n. 139 del 2020).

5.4.- D'altronde, «[l]a finalità essenzialmente rieducativa della messa alla prova minorile si oppone a un'eccessiva anticipazione procedimentale delle relative valutazioni», sicché l'opzione legislativa di escludere la messa alla prova del minore durante le indagini preliminari e di fissare nell'udienza preliminare il primo momento utile per l'accesso all'istituto «corrisponde ragionevolmente all'esigenza di assicurare che le relative valutazioni siano esercitate su un materiale istruttorio sufficientemente definito, oltre che da un giudice strutturalmente idoneo ad apprezzarne tutti i riflessi personalistici» (ancora, sentenza n. 139 del 2020).

La difformità di soluzioni negoziali-deflattive rispetto agli obiettivi educativi del processo minorile - difformità che ha giustificato l'esclusione da tale processo anche dell'istituto del patteggiamento della pena (sentenze n. 272 del 2000 e n. 135 del 1995) - si oppone all'esportazione in ambito minorile dell'anticipazione della prova alla fase delle indagini preliminari.

La prova anticipata, infatti, per la disciplina dell'art. 464-ter cod. proc. pen., è una prova negoziale e patteggiata, basata su un accordo di convenienza tra l'indagato adulto e il pubblico ministero, «secondo un indirizzo di politica legislativa cui non sono estranee finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità», il che non è replicabile per la messa alla prova del minore, «poiché l'essenziale finalità rieducativa ne plasma la disciplina in senso rigorosamente personologico, estraneo ogni obiettivo di deflazione giudiziaria» (sentenza n. 139 del 2020).

6.- All'interno di queste coordinate, le doglianze in scrutinio esigono, su uno specifico e tuttavia essenziale aspetto, qual è quello della composizione del giudice investito della procedura, una pronuncia di illegittimità costituzionale di tipo sostitutivo, mentre, per gli aspetti ulteriori, la norma censurata si presta ad un'interpretazione costituzionalmente orientata.

6.1.- La messa alla prova, quale istituto di protezione della gioventù, ai sensi dell'art. 31, secondo comma, Cost., ha lo scopo primario di favorire l'uscita del minore dal circuito penale, la più rapida possibile, soprattutto attraverso una riflessione critica del giovane, sul proprio vissuto e la propria condotta, in mancanza della quale l'istituto stesso diverrebbe mezzo di pura deflazione, tra l'altro stimolando, per una sorta di eterogenesi dei fini, calcoli opportunistici dell'indagato minorenne.

Al perseguimento di questo delicato obiettivo sono funzionali la composizione pedagogicamente qualificata dell'organo giudicante e il sostegno continuo dei servizi minorili, in difetto dei quali la prova del giovane non raggiunge la finalità costituzionale sua propria, piegandosi verso la logica, completamente diversa, dell'istituto per adulti.

6.1.1.- Quanto alla struttura del giudice, la norma censurata, nel testuale riferimento, al comma 2, al «giudice per le indagini preliminari», si oppone a qualunque interpretazione adeguatrice, poiché il GIP minorile, a norma dell'art. 50-bis, comma 1, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), è giudice singolo, privo della componente onoraria esperta.

In ossequio all'art. 31, secondo comma, Cost., la dizione della norma censurata deve essere quindi sostituita con quella «giudice dell'udienza preliminare», con riferimento, cioè, all'organo che, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 50-bis, è composto, oltre che dal magistrato, da due giudici onorari esperti.

Per conseguenza, ogni riferimento al «giudice», contenuto nei commi dell'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988 successivi al comma 2, deve essere inteso come riferimento al GUP.

6.1.2.- Quanto al ruolo dei servizi minorili, l'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988, nonostante una formulazione non perspicua, contiene elementi da valorizzare nel senso della presenza costante della struttura pubblica a fianco del minorenne in prova.

Eloquente la disposizione del comma 4, che, prevedendo un'informativa dei servizi al giudice circa l'interruzione o mancata adesione del minore al percorso rieducativo, evidentemente postula che il minore stesso sia seguito dai servizi, fin dall'inizio della prova e durante il suo svolgimento.



Lo stesso programma di reinserimento non può essere elaborato senza l'intervento dei servizi minorili, giacché, per il comma 1 dell'art. 27-*bis*, questi devono sempre essere «sentiti» in merito, e anzi, per il successivo comma 2, il programma deve essere redatto collaborando «anche» con i servizi minorili, laddove la particella non allude alla mera eventualità, ma a un vero e proprio obbligo di coinvolgere «anche» (e dunque «altresi») i servizi minorili stessi.

Ne deriva che, alla fine del periodo di sospensione, allorché deve valutare l'esito del percorso rieducativo agli effetti del comma 6 dell'art. 27-*bis*, il giudice provvede sulla base della relazione conclusiva trasmessa dai servizi, non diversamente da quanto accade per la prova minorile ordinaria, a norma dell'art. 27, comma 5, del d.lgs. n. 272 del 1989.

6.2.- All'indicazione del GUP quale organo officiato dell'ammissione del minore al percorso di reinserimento corrisponde la qualificazione della proposta del pubblico ministero come atto di esercizio dell'azione penale.

Per quanto il comma 1 della norma censurata abbia un riferimento temporale piuttosto generico («[d]urante le indagini preliminari»), esso deve interpretarsi nel senso che la proposta del pubblico ministero possa intervenire solo quando sia sufficientemente definito il contesto del fatto-reato e il quadro esistenziale del minore, quando cioè sia possibile valutare, non soltanto che «i fatti non rivestono particolare gravità», come esige lo stesso comma 1, ma anche che non sia possibile chiedere la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988.

Il tenore letterale della norma in questione non preclude tale interpretazione, e anzi la accompagna, laddove si riferisce al minore, raggiunto dalla proposta ex art. 27-*bis*, come «imputato» (comma 3), laddove parla di conseguente sospensione del «processo» (ancora, comma 3) e di eventuale estinzione del reato per «sentenza» (comma 6).

In questa prospettiva, la restituzione degli atti al pubblico ministero - cui l'art. 27-*bis* si riferisce per le ipotesi di ingiustificata interruzione ed esito negativo del percorso rieducativo (commi 5 e 6) - non è una restituzione funzionale all'esercizio dell'azione penale (già avvenuto e irretrattabile), ma una restituzione finalizzata a un nuovo impulso processuale sulla medesima imputazione (eventualmente tramite la richiesta di giudizio immediato, svincolata dai presupposti comuni, che lo stesso art. 27-*bis*, commi 5 e 6, la cui legittimità costituzionale non è posta in discussione dal rimettente, consente in tali ipotesi).

6.3.- Atteso che la proposta del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988, integrando esercizio dell'azione penale, postula un'indagine adeguata, sia sulla consistenza del fatto-reato, sia sulle condizioni esistenziali del minore, non può la norma censurata - come del resto osservato dalla difesa statale - essere interpretata isolatamente dagli artt. 6 e 9 dello stesso decreto, che impongono il coinvolgimento dei servizi minorili e dei servizi socio-sanitari da parte dell'autorità giudiziaria e, rispettivamente, gli accertamenti sulla personalità del minorenne a iniziativa del pubblico ministero e del giudice.

Il rimettente ritiene che a tale interpretazione osti l'inserimento nell'art. 6 del d.P.R. n. 448 del 1988, ad opera dell'art. 6, comma 1, lettera 0a), del d.l. n. 123 del 2023, come convertito, della clausola «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», che tuttavia non può interpretarsi come riferita all'impiego ordinario dei servizi minorili già previsto dalla legge, ma soltanto a eventuali forme atipiche e straordinarie di impegno degli operatori.

6.4.- Anche la contrazione procedimentale determinata dalla brevità del termine di deposito del programma rieducativo è suscettibile di adeguamento interpretativo.

Il comma 2 dell'art. 27-*bis* ha un'apparenza cogente, in quanto prescrive che il deposito del programma «deve avvenire» entro sessanta giorni, il che, nel caso di specie, ha prima indotto il pubblico ministero a negare la proroga del termine e poi il giudice rimettente a considerare il termine stesso come perentorio.

In realtà, come dedotto dall'Avvocatura generale, il termine può intendersi ordinatorio, perché, ai sensi dell'art. 173 cod. proc. pen. - norma applicabile al procedimento minorile per effetto del rinvio ex art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988 -, in difetto di un'espressa previsione decadenziale, il termine è prorogabile.

Alla luce di tale interpretazione, se, per giustificate ragioni, non riesce a rispettare il termine di deposito di sessanta giorni e necessita di altro tempo per redigere il programma rieducativo, la difesa del minore può ottenere una proroga dal pubblico ministero; e lo stesso pubblico ministero può concedere una proroga del termine in funzione della sollecitazione rivolta alla difesa affinché integri un programma lacunoso.

6.5.- Riguardo alla valutazione di congruità del percorso di reinserimento, che il comma 3 dell'art. 27-*bis* del d.P.R. n. 448 del 1988 prescrive in funzione dell'eventuale ammissione alla prova, l'omessa previsione della facoltà del giudice di integrare o modificare il programma rieducativo potrebbe indurre a ritenere che il giudice stesso si trovi davanti all'alternativa secca - accettare o respingere l'accordo dalle parti -, sì da atteggiarsi quasi a un giudice del patteggiamento dell'adulto.

Anche questa incongruenza si presta tuttavia ad una correzione interpretativa, sulla base di quanto la giurisprudenza di legittimità ha costantemente affermato per la prova minorile ordinaria, dovendosi in particolare ritenere che al



giudice non sia precluso disporre integrazioni o modifiche del progetto di intervento, ma solo farlo in modo unilaterale, senza consultare le parti e i servizi (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 28 gennaio-5 febbraio 2020, n. 4926; sezione quinta penale, sentenza 20 marzo-10 aprile 2013, n. 16332).

6.6.- Infine, per quanto riguarda l'oggetto della prova, sebbene il comma 1 dell'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988 sembri privilegiare la prestazione di attività lavorativa da parte del minore, tanto da far espressamente salvo il «rispetto della legislazione in materia di lavoro minorile», il tenore della norma consente un'interpretazione conforme all'art. 31, secondo comma, Cost., da due angolature concorrenti.

In primo luogo, tra le «altre attività a beneficio della comunità di appartenenza», menzionate dallo stesso comma 1 dell'art. 27-bis, possono annoverarsi anche attività non strettamente lavorative, ma di carattere socio-relazionale, in modo non dissimile da quanto accade nella prova minorile ordinaria.

Inoltre, il sistema giuridico minorile contiene previsioni di salvaguardia - in particolare quelle sulle misure penali di comunità - estensibili per analogia, di modo che, anche per gli eventuali impegni lavorativi oggetto della prova semplificata, valga la cautela che «non devono mai compromettere i percorsi educativi in atto» (art. 3, comma 2, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p, della legge 23 giugno 2017, n. 103»).

7.- In virtù della pronuncia sostitutiva sulla composizione del giudice e dei descritti adeguamenti interpretativi, la norma censurata si sottrae alla richiesta di ablazione radicale, anche in ragione del fatto che il nuovo istituto, per come modificato in sede di conversione del d.l. n. 123 del 2023, non preclude ulteriori percorsi procedurali, incluso quello della messa alla prova ordinaria.

8.- Per tutto quanto esposto, l'art. 27-bis, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., nella parte in cui indica «giudice per le indagini preliminari», anziché «giudice dell'udienza preliminare, ai sensi dell'art. 50-bis, comma 2, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario)».

Le ulteriori questioni sollevate sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), inserito dall'art. 8, comma 1, lettera b), 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, nella parte in cui indica «giudice per le indagini preliminari», anziché «giudice dell'udienza preliminare, ai sensi dell'art. 50-bis, comma 2, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario)»;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis del d.P.R. n. 448 del 1988, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 31, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

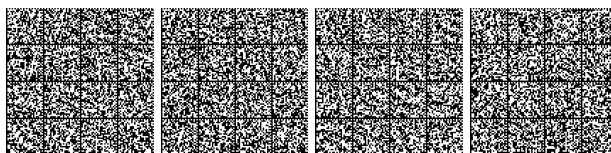
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 24

Sentenza 30 gennaio - 7 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Permessi premio - Concessione a condannati o imputati per un delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, prima che siano decorsi due anni dalla commissione del fatto - Esclusione - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-ter, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo e terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48,

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. 30-ter, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto, nel procedimento relativo a G. K., con ordinanza del 4 luglio 2024, iscritta al n. 154 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 28 gennaio 2025.

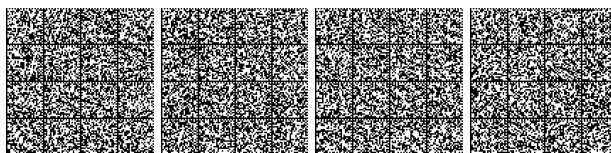
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 luglio 2024, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; in via subordinata, questioni di legittimità costituzionale del medesimo articolo, in relazione ai medesimi parametri, nella sola parte in cui prevede che la concessione dei permessi premio è vietata anche nei confronti di coloro i quali siano «imputati» per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, prima che siano decorsi due anni dalla commissione del fatto.



1.1.- Il rimettente è chiamato a decidere su un'istanza di permesso premio formulata da G. K., del 29 marzo 2024.

Il giudice *a quo* riferisce che G. K. è detenuto presso la Casa circondariale di Terni in esecuzione di una sentenza di condanna alla pena della reclusione di nove anni e quattro mesi per vari reati, tra i quali una tentata rapina aggravata e un tentato omicidio, commessi nel giugno del 2017. Dopo essere stato ininterrottamente detenuto dal 2017, a partire dal febbraio 2023 l'istante ha beneficiato di vari permessi premio, dapprima per alcune ore e poi anche per più giorni, allo scopo di rinsaldare i propri vincoli familiari.

Nel febbraio del 2024, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Velletri lo ha rinviato a giudizio per un tentativo di introdurre in carcere, al rientro da un permesso premio il 25 marzo 2023, un quantitativo di sostanza stupefacente da consegnare a un altro detenuto.

La nuova istanza di permesso premio è corredata da un parere negativo dell'istituto penitenziario nel quale, purtuttavia, si dà atto che il condannato si è, nel frattempo, «riposizionato nel modo di comportarsi», e che è «considerato un punto di riferimento per il Personale di Polizia e gli Ispettori di Reparto per la disponibilità che mostra nel cercare di mediare per la buona soluzione di situazioni difficili e critiche nell'ambito della sezione di appartenenza».

Riferisce altresì il giudice *a quo* che l'istante ha sempre sostenuto la propria innocenza rispetto ai fatti addebitatigli del marzo 2023.

Il rimettente osserva, tuttavia, che la richiesta di permesso premio dovrebbe essere considerata inammissibile, stante il tenore della disposizione censurata. Infatti, l'istante è allo stato indagato per un delitto doloso asseritamente commesso nel marzo 2023, durante l'espiazione della pena; ciò che determinerebbe l'inammissibilità di nuove richieste di concessione di permesso premio sino al marzo 2025.

Di qui la rilevanza delle questioni prospettate: solo qualora la disposizione sia dichiarata costituzionalmente illegittima, il giudice *a quo* potrebbe valutare nel merito la sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso al permesso premio, valorizzando, «eventualmente, tanto le caratteristiche del fatto di reato che il condannato è accusato di aver posto in essere nel rientro da un precedente permesso premio, quanto il percorso trattamentale compiuto in seguito, e sino alla data odierna, al fine di rinvenire i segnali di una condotta che si sia via via regolarizzata e mostri, dinamicamente, i progressi dell'interessato».

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che questioni simili a quelle ora sollevate sono state già dichiarate infondate con la sentenza di questa Corte n. 296 del 1997, la cui trama motivazionale è diffusamente ricostruita nell'ordinanza. Tuttavia, il rimettente osserva che tale pronuncia si concludeva «con un espresso invito al legislatore [...] a rivedere la disposizione sotto un duplice profilo: circoscrivere meglio la tipologia di delitto doloso la cui commissione effettivamente comprometterebbe il giudizio sulla regolarità della condotta [...] e rivedere la durata indifferenziata del periodo biennale di esclusione del beneficio».

Tale indicazione non sarebbe però stata accolta dal legislatore nei ventisette anni nel frattempo trascorsi, ancorché una commissione di riforma dell'ordinamento penitenziario (la cosiddetta commissione Giostra) avesse proposto di eliminare l'automatismo contenuto nella disposizione censurata.

Inoltre, dovrebbe registrarsi oggi «un complesso di interventi, anche della stessa Corte Costituzionale, che ha contribuito a delineare “un quadro normativo ben differente”» rispetto a quello presente al momento della pronuncia del 1997.

Il rimettente osserva come la disposizione censurata preveda - in ottica sanzionatoria rispetto alla scarsa affidabilità dimostrata dal condannato - una preclusione delimitata nel tempo, ma assoluta ed invincibile, alla concessione di permessi premio, che si fonderebbe su una presunzione assoluta di temporanea inidoneità; cosicché al magistrato di sorveglianza sarebbe impedito di valutare «qualsiasi progresso in concreto compiuto dal condannato nel corso dell'ulteriore periodo detentivo vissuto sino al momento della valutazione, e senza che possa rilevare una delibazione relativa alla concreta gravità del fatto di cui l'interessato risulta imputato, per come allo stato evincibile dagli atti».

Così ricostruita, tale disposizione apparirebbe «disonica rispetto a molte altre previsioni della legge penitenziaria, che restringono la portata di simili preclusioni all'intervenuta condanna dell'interessato, anche in relazione alla concessione di misure alternative, dunque molto più ampie del permesso oggi richiesto, oppure alla loro revoca».

Il rimettente richiama in particolare: l'art. 47-ter, comma 9, ordin. penit., che impone la revoca della detenzione domiciliare in caso di condanna per evasione; l'art. 54, comma 3, ordin. penit., che parimenti impone la revoca della liberazione anticipata in caso di condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio; l'art. 58-quater, commi 1 e 3, ordin. penit., che prevede l'inammissibilità triennale di ulteriori istanze relative a qualsiasi beneficio penitenziario nei confronti del condannato che sia stato riconosciuto colpevole di evasione. I riferimenti alla condanna contenuti in tali disposizioni sarebbero «pacificamente interpretati come riferibili a un titolo definitivo» (sono citate Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 27 febbraio-4 luglio 2018, n. 30140 e 27 gennaio-25 febbraio 2011, n. 7514).



Vi sarebbero, invero, «altre disposizioni normative che derivano effetti negativi per l'interessato in conseguenza di accertamenti assai meno stabili», quali ad esempio, nell'art. 47-*quater*, comma 6, ordin. penit., la mera imputazione per uno dei delitti previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale; ovvero, nell'art. 51, quarto comma, ordin. penit., la semplice denuncia per il delitto di evasione commessa durante l'esecuzione della semilibertà; o ancora, nell'art. 58-*quater*, comma 5, ordin. penit., la mera imputazione per un delitto doloso punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni commesso da chi ha posto in essere una condotta di evasione, ovvero durante il lavoro all'esterno o la fruizione di un permesso premio o di una misura alternativa alla detenzione.

Tali ultime disposizioni si differenzerebbero, tuttavia, dalla disciplina ora censurata, poiché nel primo caso la tipologia di reato rilevante è precisamente circoscritta, e il giudice ha comunque la mera facoltà di revocare la misura alternativa; nel secondo caso, la conseguenza negativa che deriva dalla denuncia è la sola sospensione della misura, mentre la sua revoca discende dalla sola condanna definitiva; nel terzo caso, infine, sarebbe ancora una volta «decisamente più delineata» la tipologia di reato la cui commissione determina la preclusione.

Il profilo di irragionevolezza della disposizione ora censurata risiederebbe dunque «nella previsione della ostatività biennale, collegata ad una istanza di permesso premio, nei confronti del condannato che riveste anche la qualità di imputato per un fatto commesso nel corso dell'esecuzione penale, laddove in tutte le altre disposizioni astrattamente a lui applicabili per la tipologia di reati che ha commesso, viene dato rilievo negativo dirimente ad eventuali fattispecie di reato sopravvenuto, soltanto laddove le stesse abbiano superato il vaglio del passaggio in giudicato della condanna».

La disposizione censurata equiparerebbe irragionevolmente la posizione di chi è stato definitivamente condannato per un reato con chi ne sia solo imputato, con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 27, secondo comma, Cost. e, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., con l'art. 6 CEDU e l'art. 48 CDFUE. Rispetto all'imputato, infatti, potrebbe del tutto mancare il vaglio del giudice «anche circa l'esistenza di eventuali giustificati motivi per l'agire di cui si è imputati, o di altre circostanze esimenti»; e comunque difetterebbe «la stabilità del giudizio garantita per il condannato in via definitiva [...] per un tempo che può consumare (e normalmente consuma) anche interamente il biennio di ostatività». Il magistrato di sorveglianza sarebbe così tenuto «a ritenere l'interessato alla stregua di un condannato in via definitiva, senza poter apprezzare discrezionalmente gli elementi che sono già deducibili dagli atti».

Il giudice *a quo* richiama la direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e in particolare il suo considerando n. 16, ove si stabilisce che la presunzione di innocenza è violata se «decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza presentassero l'indagato o imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata».

La preclusione in esame si caratterizzerebbe altresì per una «fissità nelle conseguenze ostative [...] eccentrica, ed irragionevole, rispetto al quadro normativo complessivo», ove si consideri che il condannato per il quale è inibito l'accesso ai permessi premio potrebbe tuttavia ottenere misure alternative «che consentono all'interessato spazi di libertà ben più ampi di quelli di un mero permesso premio», quali l'affidamento in prova al servizio sociale o la detenzione domiciliare.

Inoltre, come la sentenza n. 296 del 1997 avrebbe riconosciuto, far dipendere la preclusione dalla commissione di qualsiasi delitto doloso sarebbe soluzione irragionevolmente generica, che abbraccerebbe «una molteplicità di condotte dal disvalore penale assai distante», impedendo «di apprezzare in concreto il significato dell'agito del condannato e la sua proiezione in termini di affidabilità futura».

Infine, il giudice *a quo* ripercorre le pronunce di questa Corte che hanno gradualmente rimosso automatismi ostativi conseguenti alla commissione di reati.

È richiamata anzitutto la sentenza n. 186 del 1995, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 3, ordin. penit., che disponeva la revoca obbligatoria della liberazione anticipata in caso di condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio. Proprio tale pronuncia aiuterebbe ad illuminare un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione ora in esame con riguardo all'art. 27, terzo comma, Cost., giacché la preclusione in essa prevista impedirebbe al magistrato di sorveglianza «di valutare in concreto il significato dell'involuzione eventualmente verificatasi nel percorso rieducativo della persona e la capacità della stessa di fare emenda e di rimettersi in cammino, guadagnando così un nuovo giudizio di meritevolezza all'accesso al permesso».

Il rimettente ricorda altresì la sentenza n. 173 del 1997, con cui è stata dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, ultimo comma, ordin. penit., che nella versione all'epoca vigente disponeva la sospensione automatica della detenzione domiciliare in caso di denuncia per ingiustificato allontanamento dall'abitazione.

La sentenza n. 189 del 2010, prosegue il rimettente, ha bensì dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale proposte con riferimento all'art. 58-*quater*, comma 1, ordin. penit., che dispone la preclusione alla conces-



sione di taluni benefici penitenziari al condannato che sia stato riconosciuto colpevole di evasione ai sensi dell'art. 385 del codice penale sulla base però di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata già adottata dalla giurisprudenza di legittimità, che avrebbe consentito al giudice *a quo* di superare la preclusione. Interpretazione che sarebbe invece da escludere rispetto alla disposizione ora all'esame, stante il suo inequivoco dato letterale.

Viene, infine, citata la sentenza n. 173 del 2021, nella quale questa Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, ordin. penit., che dispone il divieto di concessione di taluni benefici per un periodo di tre anni dal momento della revoca di una misura alternativa, ritenendo che alla base della preclusione vi fosse «una valutazione effettuata proprio dalla magistratura di sorveglianza, caso per caso, e a fronte di un esame nel merito del tipo di violazioni commesse dal condannato nel corso della misura». Ciò varrebbe a distinguere quella ipotesi dal caso in esame, nel quale «alla magistratura di sorveglianza non spetta invece alcun vaglio in concreto circa gli agiti del detenuto, anche soltanto imputato di un reato doloso commesso durante l'esecuzione penale». Un vaglio - sostiene il rimettente - che è «diverso ed altro da quelli propri della sede di cognizione», poiché «tiene necessariamente conto del significato concreto degli agiti in quel percorso, sempre illuminato dal finalismo rieducativo, che è proprio dell'esecuzione penale». Vero che anche la magistratura di sorveglianza fonderebbe talvolta «le proprie decisioni, allo stato degli atti, anche su informative di p.s., prima ancora che su pendenze penali»; ma in tali casi spetterebbe comunque «alla giurisdizione rieducativa una lettura in concreto di quanto riferito ed un vaglio che, perciò, è effettuato con esercizio di prudente discrezionalità e mettendo in rapporto quanto narrato con l'immaginata progressione risocializzante».

Per tutte queste ragioni, il rimettente sollecita, in via principale, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella sua interezza.

In via subordinata, invita questa Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione nella sola parte in cui prevede che la concessione dei permessi premio è vietata prima che siano decorsi due anni dalla commissione del fatto anche nei confronti di coloro i quali siano meramente imputati - e non condannati - per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale.

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.

L'Avvocatura generale dello Stato rammenta anzitutto che le questioni proposte sono state già affrontate da questa Corte nelle sentenze n. 296 e n. 403 del 1997, le quali hanno - rispettivamente - escluso l'illegittimità costituzionale della preclusione di cui alla disposizione censurata nei confronti degli adulti, e dichiarato invece costituzionalmente illegittima la parallela preclusione nei confronti dei minorenni.

Le questioni sarebbero dunque manifestamente infondate, in ragione dell'immutato quadro normativo di riferimento rispetto alle pronunce del 1997, così da rendere «del tutto attuali» gli argomenti allora spesi da questa Corte.

L'unica previsione normativa medio tempore riformata sarebbe invero l'art. 47-*ter*, comma 9, ordin. penit., la quale stabilisce, a far data dal 2013, la revoca della detenzione domiciliare solo in caso di condanna - e non meramente di denuncia, come nella disposizione in vigore nel 1997 - per il delitto di evasione.

Tale novella medio tempore intervenuta non sarebbe però idonea a fondare un giudizio di irragionevolezza della disposizione qui censurata, avendo essa investito un *tertium comparationis* non congruo. In primo luogo, infatti, il permesso premio costituirebbe una mera modalità del trattamento e non una misura alternativa alla detenzione, come quella disciplinata dal *tertium*. In secondo luogo, l'automatismo preclusivo della disposizione censurata si differenzerebbe da quello previsto dall'art. 47-*ter*, comma 9, ordin. penit., che imporrebbe la revoca di una misura già concessa: ciò che giustificerebbe una «maggiore pregnanza dell'accertamento richiesto in merito alla consumazione del reato, in quanto relativo ad un provvedimento già adottato».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30-*ter*, comma 5, ordin. penit., in riferimento agli artt. 3, 27, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 48 CDFUE.

In via subordinata, il rimettente ha censurato la disposizione, in riferimento ai medesimi parametri, nella sola parte in cui prevede che la concessione dei permessi premio è vietata anche nei confronti di coloro i quali siano «imputati» per un delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, prima che siano decorsi due anni dalla commissione del fatto.



La disposizione censurata prevede che «[n]ei confronti dei soggetti che durante l'espiazione della pena o delle misure restrittive hanno riportato condanna o sono imputati per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, la concessione è ammessa soltanto decorsi due anni dalla commissione del fatto».

Il rimettente deve vagliare una istanza di permesso premio formulata da un condannato nel marzo 2024. Alla stregua della disposizione censurata, l'istanza sarebbe tuttavia inammissibile, dal momento che nel febbraio 2024 il richiedente, detenuto dal 2017, è stato rinviato a giudizio per un delitto in materia di stupefacenti, asseritamente da lui commesso nel marzo 2023 al rientro da un precedente permesso premio. Il richiedente era, dunque, «imputato per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena» nei due anni precedenti l'istanza di concessione del beneficio: ciò che renderebbe a priori non valutabile l'istanza medesima.

Ove la preclusione normativa fosse rimossa, il giudice *a quo* potrebbe invece apprezzare in concreto il percorso trattamentale svolto nel frattempo dal condannato, ed eventualmente concedere il beneficio richiesto.

2.- Le questioni sono ammissibili.

Ciò vale in particolare per quanto concerne la censura sollevata in relazione all'art. 48 CDFUE, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. e, implicitamente, dell'art. 11 Cost.: parametro, quest'ultimo, che viene necessariamente in considerazione ogniqualvolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale, come affermato dalla costante e risalente giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 349 del 2007, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 348 del 2007, punto 3.3. del Considerato in diritto; n. 183 del 1973, punto 5 del Considerato in diritto).

Secondo l'altrettanto costante giurisprudenza costituzionale, l'evocazione di disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quali parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale presuppone che la controversia all'esame del giudice rimettente ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 51 CDFUE (da ultima, sentenza n. 7 del 2025, punto 2.3. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

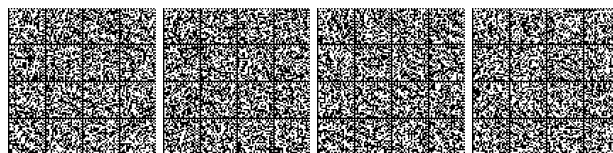
Pur non affrontando ex professo questo specifico profilo, il giudice *a quo* evoca, nell'ordinanza di rimessione, la direttiva 2016/343/UE sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali. Tale direttiva, basata sull'art. 82, paragrafo 2, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, opera quale strumento ad applicazione "orizzontale" nell'ordinamento dei Paesi membri, mirando a fissare standard minimi di tutela di alcuni diritti riconosciuti dagli artt. 47 e 48 CDFUE, tra cui la presunzione di innocenza, per tutti gli Stati membri.

Ciò basta ad assicurare che la controversia oggetto del giudizio *a quo*, che pone in causa la presunzione di innocenza, ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 CDFUE, a ciò non ostando la natura puramente interna del procedimento (sentenza n. 182 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti). Con conseguente invocabilità, nel caso in esame, dello stesso art. 48 CDFUE, quale parametro interposto di legittimità costituzionale.

3.- Prima di affrontare il merito delle questioni, conviene subito evidenziare che - come sottolineato dal rimettente - dubbi di legittimità costituzionale analoghi a quelli ora formulati sono stati giudicati non fondati da questa Corte nella sentenza n. 296 del 1997.

Fotografando la prassi osservata nell'intero arco della propria giurisprudenza, questa Corte ha recentemente rilevato che il tendenziale rispetto dei propri precedenti - unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni - è condizione essenziale per l'autorevolezza delle decisioni di qualsiasi giurisdizione superiore; e che ciò vale anche, in speciale misura, per il giudice costituzionale (sentenza n. 203 del 2024, punto 4.5. del Considerato in diritto).

Tuttavia, come per ogni altra giurisdizione superiore, è ben possibile per questa Corte rimeditare i propri orientamenti, e se del caso modificarli, allorché sussistano «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» (sentenza n. 203 del 2024, punto 4.5. del Considerato in diritto). Criteri, questi, largamente diffusi nella giurisprudenza costituzionale comparata, e che sono altresì stati nella sostanza richiamati dalla Corte di cassazione in plurime occasioni, anche recenti, quanto alla possibilità di modificare i propri precedenti orientamenti (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 28 marzo 2024, n. 8486, punto 8; e, in senso analogo, sentenza 4 dicembre 2024, n. 31136, punto 7).



Ora, la sentenza n. 296 del 1997 ha affrontato, e risolto nel senso della non fondatezza, due questioni che il rimettente sostanzialmente ripropone: in primo luogo, quella relativa all'asserito contrasto con il principio di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. (punto 5 del Considerato in diritto); in secondo luogo - dopo aver escluso taluni profili di irragionevole disparità di trattamento che non vengono in considerazione in questa sede - quella relativa all'allegato irragionevole sacrificio del principio della finalità rieducativa della pena (punto 7 del Considerato in diritto), che l'ordinanza di rimessione oggi all'esame prospetta evocando, assieme, gli artt. 27, terzo comma, e 3 Cost.

Occorre, allora, verificare se - rispetto a entrambi i profili - sussistano ragioni tali da indurre questa Corte a rimeditare quella decisione, tenendo conto in particolare della successiva evoluzione del contesto normativo e giurisprudenziale.

4.- Con riguardo anzitutto alla presunzione di non colpevolezza, la sentenza n. 296 del 1997 aveva ritenuto le censure dei rimettenti «esorbitant[i] rispetto alle finalità perseguite dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione». La presunzione di non colpevolezza, aveva osservato quella pronuncia, «è [...] coessenzialmente legata al fatto di reato per cui è stata elevata la nuova imputazione e non può essere estesa ad aspetti che nel caso di specie concernono il trattamento penitenziario conseguente al delitto per cui è in corso l'esecuzione della pena» (punto 5 del Considerato in diritto).

Una tale conclusione, tuttavia, risulta oggi distonica rispetto alle declinazioni medio tempore conferite alla presunzione di non colpevolezza (o di innocenza, secondo la denominazione corrente nelle fonti internazionali e unionali) dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, alla cui interpretazione l'ordinamento nazionale è in linea di principio vincolato in forza dell'art. 32 CEDU (sentenze n. 348 del 2007, punto 4.6. del Considerato in diritto, e n. 349 del 2007, punto 6.2. del Considerato in diritto) (*infra*, 4.1.), nonché dai recenti sviluppi del diritto dell'Unione (*infra*, 4.2.) e della stessa giurisprudenza di questa Corte (*infra*, 4.3.).

4.1.- Quanto alla giurisprudenza di Strasburgo, una recente pronuncia di questa Corte ha sottolineato che la presunzione di innocenza fondata sull'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, «assume un più ampio rilievo rispetto al parametro nazionale, presentando una portata non strettamente endoprocesuale» (sentenza n. 182 del 2021, punto 9 del Considerato in diritto).

Da una parte - ha proseguito questa Corte, citando ampiamente la sentenza della grande camera, 12 luglio 2013, Allen contro Regno Unito - «la presunzione di innocenza costituisce una “garanzia procedurale” destinata ad operare “nel contesto di un processo penale”, producendo effetti sul piano dell’“onere della prova”, sulla operatività delle “presunzioni legali di fatto e di diritto”, sull'applicabilità del “privilegio contro l'autoincriminazione”, nonché in ordine “alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte della Corte processuale o di altri funzionari pubblici, della colpevolezza di un imputato”. Dall'altra, la presunzione di innocenza, “in linea con la necessità di assicurare che il diritto garantito” dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU “sia pratico e effettivo”, estende i suoi effetti al di fuori del processo penale ed opera nel tempo successivo alla sua conclusione o interruzione, non in funzione di apprestare garanzie procedurali all'imputato, ma allo scopo di “proteggere le persone che sono state assolve da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato”» (punto 9 del Considerato in diritto).

La tutela garantita dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU si estende, dunque, oltre lo specifico procedimento penale nel quale si controverte della possibile responsabilità penale dell'imputato.

In particolare, secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, essa si estende non solo ai procedimenti giudiziari successivi, ma anche a quelli paralleli nei quali il fatto di reato addebitato alla persona, ma non ancora definitivamente accertato a suo carico, possa assumere una qualche rilevanza: ad esempio, al procedimento di revoca della sospensione condizionale della pena (Corte EDU, sentenza 3 ottobre 2002, Böhmer contro Germania, paragrafo 57 e seguenti; 12 novembre 2015, El Kaada contro Germania, paragrafo 56 e seguenti); al procedimento penale in cui debba valutarsi l'integrazione di una circostanza aggravante (sentenza 19 giugno 2012, Hajnal contro Serbia, paragrafo 131; sentenza 14 marzo 2019, Kangars contro Lettonia, paragrafo 61); al procedimento in cui si debba decidere sulla proroga della custodia cautelare in carcere (sentenza 31 ottobre 2013, Perica Oreb contro Croazia, paragrafo 147).

4.2.- Quanto all'ordinamento UE, il diritto alla presunzione di innocenza è oggi espressamente riconosciuto dall'art. 48, paragrafo 1, CDFUE: disposizione il cui significato e la cui portata - in forza della previsione generale di cui all'art. 52, paragrafo 3, CDFUE - incorporano il livello minimo di tutela previsto dalla corrispondente disposizione della CEDU, e cioè dell'art. 6, paragrafo 2, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

A livello di diritto derivato, il principio della presunzione di innocenza ha trovato poi specifica declinazione nell'art. 4, paragrafo 1, della direttiva 2016/343/UE, secondo il quale «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, [...] le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole»; obbligo che ha trovato attuazione nell'ordinamento italiano, tra l'altro, con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188, recante



«Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali».

4.3.- Quanto infine alla giurisprudenza di questa Corte, anch'essa ha ormai riconosciuto che la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. si estende a tutti i procedimenti giudiziari nei quali possa assumere una qualche rilevanza un fatto di reato addebitato alla persona in un procedimento penale, ma in quella sede non ancora definitivamente accertato.

Già da epoca immediatamente successiva alla sentenza n. 296 del 1997, questa Corte ha affermato che dal principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza discende la necessità che la commissione di un nuovo reato nel periodo indicato dall'art. 445, comma 2, cod. proc. pen. successivo alla sentenza di applicazione della pena su richiesta, cui la legge ricollega effetto ostativo all'estinzione del precedente reato, sia accertata con sentenza di condanna irrevocabile (ordinanza n. 107 del 1998 e, con riferimento all'estinzione del reato conseguente alla sospensione condizionale della pena, ordinanze n. 210 del 2020 e n. 101 del 2019).

Più di recente questa Corte, nell'esaminare una disposizione che stabilisce la revoca della sanzione sostitutiva dell'espulsione dello straniero qualora questi rientri illegalmente nel territorio dello Stato, commettendo così il reato corrispondente, ha affermato che il giudice dell'esecuzione non può «procedere ad un accertamento incidentale dell'illecito penale sulla base della sola notizia di reato conseguente al riscontro della presenza dello straniero sul territorio nazionale da parte delle forze di polizia, senza con ciò stesso violare la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., il cui superamento esige lo svolgimento di un giudizio in cui l'imputato sia posto in condizione di difendersi adeguatamente» (sentenza n. 163 del 2024, punto 3.2. del Considerato in diritto).

4.4.- È, dunque, ormai chiaro che la presunzione di innocenza, lungi dal limitare i propri effetti all'interno del singolo procedimento o processo penale avente ad oggetto la possibile responsabilità penale dell'individuo, implica un generale divieto di considerare quello stesso individuo colpevole del reato a lui ascritto dal pubblico ministero. Tale divieto opera, segnatamente, nell'ambito di qualsiasi procedimento giudiziario parallelo allo stesso procedimento o processo penale, sino a che la colpevolezza sia stata giudizialmente accertata, in via definitiva, nella sede sua propria.

Dal che l'ormai evidente frizione con il principio in parola di una disposizione che, come quella in questa sede censurata, obbliga un giudice (qui, il magistrato di sorveglianza) all'adozione di un provvedimento negativo a carico dell'interessato, per il solo fatto che questi sia stato imputato di un reato da parte del pubblico ministero.

Agli effetti pratici, una simile disposizione vincola il giudice a «presumere colpevole» l'imputato. Essa sottrae al magistrato di sorveglianza stesso ogni margine di autonomo apprezzamento sulla reale consistenza della notizia criminis e, soprattutto, gli impedisce di ascoltare l'imputato e il suo difensore, e di tenere conto delle loro deduzioni circa l'effettiva commissione del fatto, nonché di valutare la sua rilevanza rispetto al *thema decidendum* nel singolo procedimento.

Con conseguente, indiretto, vulnus allo stesso diritto di difesa dell'interessato, legato a doppio filo alla presunzione di innocenza: ciò che, in sostanza, questa Corte ha avuto modo recentemente di evidenziare, allorché ha sottolineato la necessità che tutti gli elementi raccolti dal pubblico ministero in un procedimento penale conclusosi con un provvedimento di archiviazione siano «oggetto di attenta rivalutazione nell'ambito di eventuali diversi procedimenti (civili, penali, amministrativi, disciplinari, contabili, di prevenzione) in cui dovessero essere in seguito utilizzati, dovendosi in particolare assicurare all'interessato le più ampie possibilità di contraddittorio, secondo le regole procedurali o processuali vigenti nel settore ordinamentale coinvolto» (sentenza n. 41 del 2024, punto 3.8. del Considerato in diritto).

5.- Come anticipato, la sentenza n. 296 del 1997 aveva altresì escluso il contrasto della disposizione censurata con la necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.

La sentenza in parola aveva rammentato, invero, i propri già allora numerosi precedenti che avevano censurato «l'utilizzazione da parte del legislatore di meccanismi che sottraggono al magistrato di sorveglianza la verifica dell'effettiva incidenza di un determinato fatto-reato sul trattamento penitenziario». Tuttavia, aveva ritenuto che il meccanismo preclusivo in discussione - non determinante una esclusione definitiva dal beneficio - potesse superare lo scrutinio di legittimità costituzionale: «[l']incentivazione alla "regolare condotta carceraria attraverso la promessa del permesso premio" può giustificare che, in presenza di delitti di natura dolosa, la nuova concessione possa rimanere preclusa per un determinato periodo di tempo».

Un simile meccanismo non fu dunque ritenuto idoneo a compromettere la funzione rieducativa della pena, la preclusione essendo qui «inquadrata nel presupposto di quella regolare condotta del condannato che è essenziale per la concedibilità di permessi premio».



Peraltro, questa Corte aveva espresso l'auspicio che il legislatore rivedesse l'automatismo in esame, «in relazione alle tipologie di delitti dolosi la cui commissione effettivamente comprometta il giudizio sulla regolarità della condotta e, conseguentemente, faccia presumere la pericolosità del condannato, nonché in relazione alla indifferenziata durata del periodo di esclusione dal beneficio» (punto 7 del Considerato in diritto).

5.1.- Quasi trent'anni sono trascorsi da quell'auspicio, e l'automatismo criticato da questa Corte si mantiene intatto, nonostante le proposte di riforma nel frattempo formulate per rimediare ai profili critici evidenziati in quell'occasione.

In particolare, un primo schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, *i)*, *l)*, *m)*, *o)*, *r)*, *s)*, *t)* e *u)*, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) aveva previsto l'abrogazione della disposizione ora censurata, in conformità alle indicazioni contenute nella relazione della Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario istituita con decreto del Ministro della giustizia del 2 luglio 2013 (cosiddetta commissione Giostra) (pagina 114). Tale schema fu presentato alle Camere, ottenendo parere favorevole sull'abrogazione della disposizione censurata, ma non fu poi adottato dal Governo.

5.2.- D'altra parte, la sentenza n. 296 del 1997 - la quale aveva ritenuto che i profili critici evidenziati ancora non attingessero la soglia dell'illegittimità costituzionale - si poneva essa stessa in rapporto di problematica conciliabilità non soltanto con la giurisprudenza che considera incompatibili con gli artt. 3 e 31 Cost. gli automatismi nell'esecuzione minorile, e che avrebbe condotto questa Corte, a pochi mesi di distanza, a dichiarare l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione con riferimento ai condannati minorenni (sentenza n. 403 del 1997); ma anche, e soprattutto, con la serie di pronunce che, già da epoca precedente il 1997, avevano censurato automatismi simili anche nell'ambito dell'esecuzione penale concernente i condannati adulti.

In particolare, con la sentenza n. 186 del 1995 questa Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., la disposizione di cui all'art. 54, terzo comma, ordin. penit., nella parte in cui prevedeva la revoca della liberazione anticipata in caso di condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio, anziché stabilire che la liberazione anticipata è revocata se la condotta del soggetto, in relazione alla condanna subita, appare incompatibile con il mantenimento del beneficio. La pronuncia aveva, in particolare, stigmatizzato l'«indifferenza normativa per qualsiasi tipo di apprezzamento in ordine alla compatibilità o meno degli effetti che scaturiscono dalla liberazione anticipata rispetto al valore sintomatico che in concreto può assumere l'intervenuta condanna»; indifferenza che lasciava, secondo questa Corte, «presupporre che al fondo di una simile rigorosa opzione [stesse] nulla più che un preciso disegno volto ad assicurare, attraverso un meccanismo di tipo meramente sanzionatorio, la sola "buona condotta" del soggetto in espiatione di pena, relegando così nell'ombra proprio quella funzione di impulso e di stimolo ad una efficace collaborazione nel trattamento rieducativo che costituisce l'essenza stessa dell'istituto» (punto 2 del Considerato in diritto).

La sentenza n. 173 del 1997, di pochissimo anteriore alla n. 296 del 1997, aveva a sua volta dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 47-ter, ultimo comma, ordin. penit., nella parte in cui faceva derivare automaticamente la sospensione della detenzione domiciliare dalla presentazione di una denuncia per il reato, previsto dal comma 8 dello stesso articolo, di ingiustificato allontanamento dall'abitazione. Pur non venendo allora in considerazione il principio di presunzione di non colpevolezza, la sentenza aveva sottolineato come una «brusca ed automatica sospensione» della detenzione domiciliare, senza possibilità per il giudice di valutare caso per caso le «circostanze in cui l'allontanamento denunciato come reato è avvenuto», avrebbe potuto «interrompere senza sufficiente ragione un percorso risocializzativo e riabilitativo», compromettendo così la finalità rieducativa perseguita dalle misure alternative alla detenzione (punto 5 del Considerato in diritto).

5.3.- La giurisprudenza costituzionale successiva al 1997 ha confermato la tendenziale illegittimità costituzionale degli automatismi in materia di revoca o preclusione dei benefici e delle misure alternative, conseguenti alla commissione di nuovi reati da parte del condannato; insistendo, per converso, sulla necessità di una puntuale valutazione da parte del giudice della sorveglianza circa il significato concreto del fatto rispetto al percorso trattamentale intrapreso dal condannato e al giudizio relativo alla sua eventuale persistente pericolosità sociale.

In quest'ottica, la sentenza n. 189 del 2010 ha, ad esempio, giudicato inammissibili questioni di legittimità costituzionale relative alle preclusioni all'accesso a benefici penitenziari stabilite dall'art. 58-quater, comma 1, ordin. penit. a carico di coloro che siano stati condannati per evasione, ritenendo che il giudice rimettente non avesse esperito un'interpretazione conforme alla Costituzione della stessa. In base a tale interpretazione, il giudice avrebbe comunque dovuto



«valutare, caso per caso, con motivazione approfondita e rigorosa, la personalità e le condotte concrete del condannato responsabile del reato di cui all'art. 385 cod. pen.» (punto 3 del Considerato in diritto), al fine di accertare o escludere la sua effettiva e perdurante pericolosità sociale, nonché i suoi progressi trattamentali.

Più di recente, e in via generale, questa Corte ha enunciato il «criterio “costituzionalmente vincolante”» che «esclude “rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso” nella materia dei benefici penitenziari (sentenza n. 436 del 1999), [...] giacché ove non fosse consentito il ricorso a criteri individualizzanti “l’opzione repressiva fini[rebbe] per relegare nell’ombra il profilo rieducativo” (sentenza n. 257 del 2006)» (sentenza n. 149 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto; nonché, nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto, e n. 253 del 2019, punto 8.2. del Considerato in diritto).

Infine, allorché questa Corte si è trovata a vagliare la legittimità costituzionale della disciplina di cui all'art. 58-*quarter*, commi 1, 2 e 3, ordin. penit., nella parte in cui dispone il divieto di concessione di taluni benefici per un periodo di tre anni dal momento della revoca di una misura alternativa, ha ritenuto che tale preclusione - pur definita «severa e opinabile dal punto di vista delle scelte di politica penitenziaria» - superasse il vaglio di legittimità costituzionale soltanto sulla base della considerazione che il tribunale di sorveglianza dispone normalmente la revoca nei soli casi più gravi di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura, e in particolare quando sia dimostrata «la necessità di una regressione del percorso rieducativo e di un almeno temporaneo ripristino del regime di detenzione, in particolare in funzione di contenimento di un concreto rischio di recidiva evidenziatosi in capo al condannato» (sentenza n. 173 del 2021, punto 3.3.3. del Considerato in diritto). Nel compiere tali valutazioni, ha proseguito questa Corte, il tribunale «non potrà non tenere conto anche delle conseguenze particolarmente gravose associate alla revoca, e in particolare della preclusione - nell'arco di un intero triennio - relativa alla concessione di ogni altra misura alternativa o beneficio penitenziario, diversi dalla liberazione anticipata» (ancora, punto 3.3.3. del Considerato in diritto); il che assicura, almeno nella decisione che determina il successivo effetto preclusivo, un margine significativo di discrezionalità in capo al giudice della sorveglianza, al di fuori di ogni automatismo incompatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost.

5.4.- La disposizione ora all'esame azzerà, invece, ogni margine valutativo in capo al magistrato di sorveglianza sul percorso trattamentale intrapreso dal detenuto e sulla sua residua pericolosità sociale, ogni qualvolta egli risulti essere stato condannato (o sia addirittura semplicemente imputato) per qualsiasi delitto doloso commesso durante l'esecuzione della pena o di una misura comunque restrittiva della libertà personale. E ciò per due anni dalla commissione del fatto: un lasso di tempo tutt'altro che trascurabile, per chi trascorre la propria vita in un carcere.

6.- Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, ritiene questa Corte che le conclusioni cui era pervenuta sul punto la sentenza n. 296 del 1997 non siano più, oggi, sostenibili; e che la disposizione censurata debba, conseguentemente, essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Più precisamente, le ragioni da ultimo esposte - relative all'incompatibilità dell'automatismo preclusivo rispetto alla nuova concessione di permessi premio con la necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. - comportano la caducazione dell'intera disposizione, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure (sollevate in riferimento agli artt. 27, secondo comma, Cost.; 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU; 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 48 CDFUE) relative al frammento della disposizione concernente la posizione di chi sia soltanto imputato della commissione di un nuovo reato durante l'esecuzione della pena.

Resta altresì assorbita la questione formulata in riferimento all'art. 3 Cost., del resto meramente ancillare rispetto a quella relativa al contrasto con la funzione rieducativa della pena.

7.- Il venir meno dell'automatismo previsto dalla disposizione all'esame non esclude, naturalmente, che il magistrato di sorveglianza possa fondare la propria valutazione anche su fatti emergenti da informative di polizia o rapporti delle autorità penitenziarie, suscettibili di integrare ipotesi di reato.

In materia di permessi premio, l'art. 30-*ter*, comma 1, ordin. penit. conferisce al magistrato di sorveglianza il compito di accertare, da un lato, la «regolare condotta» del condannato - a sua volta dimostrata, in base al comma 8, dal «costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali» -; e, dall'altro, l'assenza di pericolosità sociale del condannato stesso.

Nel contesto di tali accertamenti, il magistrato di sorveglianza dovrà, dunque, necessariamente tener conto anche di eventuali notizie criminis relative a condotte addebitate a chi richieda il permesso premio (come il tentativo di introdurre sostanze stupefacenti in carcere al rientro da un precedente permesso, per il quale il richiedente nel procedimento *a quo* risulta essere imputato). E ciò indipendentemente dalla circostanza se tali condotte integrino in concreto tutti gli elementi oggettivi e soggettivi di un reato, e siano in effetti suscettibili di dar luogo a una responsabilità penale del richiedente: profilo, questo, sul quale il magistrato di sorveglianza non può né deve esprimersi, ben potendo egli fon-



dare il diniego di un beneficio anche su fatti rispetto ai quali il parallelo giudizio penale di cognizione si sia concluso con una pronuncia di proscioglimento per assenza di querela (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 9 settembre-17 novembre 2021, n. 41796), o addirittura di assoluzione perché i fatti - pur ritenuti sussistenti nella loro materialità - non integravano una fattispecie di reato (sezione prima penale, sentenza 29 febbraio-9 maggio 2024, n. 18351).

Essenziale è, però, che il magistrato di sorveglianza possa valutare liberamente le evidenze relative alle condotte in questione, senza essere vincolato dalle valutazioni su di esse compiute da un pubblico ministero, né a quelle contenute in una decisione giudiziaria non ancora definitiva.

Ed essenziale è altresì che, pur in presenza di una condanna definitiva del richiedente, il magistrato di sorveglianza possa - altrettanto liberamente - valutare il concreto rilievo del fatto, giudizialmente accertato in altra sede, ai fini della specifica decisione a lui affidata, tenendo conto dei contributi provenienti dalla difesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250024

N. 25

Sentenza 30 gennaio - 7 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Cittadinanza - Requisiti per la concessione - Dimostrazione di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento - Esonero in caso di gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico, derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate da certificazione sanitaria pubblica - Omessa previsione - Violazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 9.1, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 38; Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, art. 18, comma 1, lettere a) e b).



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. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, nel procedimento vertente tra K. S. e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 30 maggio 2024, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 28 gennaio 2025.

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

udito nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

deliberato nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 maggio 2024, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2024, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

La disposizione subordina la concessione della cittadinanza italiana allo straniero o all'apolide - per matrimonio o per naturalizzazione di cui agli artt. 5 e 9 della legge n. 91 del 1992 - al possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER), dimostrato dal possesso di un titolo di studio o di apposita certificazione linguistica.

1.1.- Il giudice amministrativo riferisce di essere chiamato a decidere dell'impugnazione da parte di una cittadina straniera del provvedimento prefettizio che ha dichiarato inammissibile la sua istanza di concessione della cittadinanza italiana, presentata ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992, per mancanza di un'adeguata conoscenza della lingua italiana.

In fatto, la ricorrente ha prospettato di essere nell'oggettiva impossibilità di conseguire la richiesta competenza linguistica a causa di deficit cognitivo, derivante da numerose patologie, oltre che dall'età, e di averne offerto prova in sede procedimentale con produzione di un certificato medico dell'Azienda unità sanitaria locale (AUSL), che attestava che era affetta «da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti da età [...] handicap». Il TAR dà anche conto che tale condizione di disabilità era stata ulteriormente suffragata, in sede processuale, con il deposito dei verbali della competente commissione medica per l'accertamento dell'invalidità civile dell'Istituto nazionale della



previdenza sociale (INPS), che l'aveva dichiarata invalida ultrasessantacinquenne medio-grave «con difficoltà persistenti a svolgere le funzioni ed i compiti propri della sua età» e «portat[rice] di handicap in situazione di gravità» ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

In diritto, la parte ha dedotto per più profili il vizio di cattivo esercizio del potere discrezionale, ma principalmente la violazione dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992: di tale articolo, posto a fondamento della motivazione del provvedimento sfavorevole, il ricorso ha prospettato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui precluderebbe il conseguimento della cittadinanza anche se l'apprendimento linguistico sia impedito da una grave e accertata disabilità.

1.2.- Tanto premesso, il TAR rimettente motiva sui presupposti per sollevare le questioni di legittimità costituzionale sollecitate dalla parte.

In punto di rilevanza, l'ordinanza si sofferma sull'infondatezza del motivo di eccesso di potere, in ragione del chiaro tenore dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 che non lasciava all'amministrazione la possibilità di una diversa determinazione.

Piuttosto, ai fini della decisione del ricorso, il rimettente assume che sarebbe decisiva la doglianza di violazione di legge per illegittimità costituzionale di tale disposizione: dalla invocata pronuncia di illegittimità costituzionale della norma impeditiva dell'acquisto dello status civitatis per chi è nell'impossibilità oggettiva di apprendere l'italiano deriverebbe, infatti, l'accoglimento della domanda di annullamento dell'atto negativo, proposta dalla ricorrente che presenta menomazioni cognitive.

1.3.- Alla illustrazione delle ragioni di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* premette una breve ricostruzione del quadro normativo.

Rammentati i diversi casi in cui, in virtù degli artt. 5 e 9 della legge n. 91 del 1992, lo straniero e l'apolide possono acquisire la cittadinanza per matrimonio (art. 5) o per naturalizzazione (art. 9), l'ordinanza si sofferma sulla condizione posta alla attribuzione dello status civitatis da parte dell'art. 9.1: il possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 secondo il QCER.

Tale padronanza linguistica deve essere dimostrata tramite «il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca» ovvero tramite «apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca». Ne sono, invece, esentati coloro che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o che abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione, rispettivamente ai sensi dell'art. 9 e dell'art. 4-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Afferma il giudice *a quo* che il grado di conoscenza dell'italiano assurgerebbe a metro di valutazione del grado di inserimento dello straniero nel tessuto sociale nazionale: il riscontro della abilità linguistica servirebbe a verificare la sussistenza di un elevato livello di integrazione nella società italiana e dimostrerebbe, in uno al possesso degli altri requisiti richiesti dalla legge, l'idoneità del richiedente a conseguire lo status di cittadino.

1.3.1.- Alla luce del delineato quadro, il Tribunale amministrativo regionale assume che la rigida interpretazione dell'art. 9.1, inteso come preclusivo dell'acquisto della cittadinanza anche per il richiedente impossibilitato ad acquisire tale conoscenza della lingua per «gravi disabilità e certificati deficit cognitivi», contrasti con la Costituzione per quattro profili.

1.3.2.- In primo luogo, la disposizione violerebbe l'art. 2 Cost., che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.

Impedire a un soggetto di ottenere la cittadinanza per la sua incapacità, oggettiva e insuperabile, di apprendere la lingua italiana, determinata dalle condizioni psicofisiche, significherebbe non garantire «l'acquisizione di un diritto fondamentale, qual è lo status di cittadino». Infatti, sarebbe ostacolato l'inserimento completo ed effettivo della persona disabile nella collettività cui oramai appartiene.

1.3.3.- La disciplina di cui all'art. 9.1 confliggerebbe anche con l'art. 3 Cost., che garantisce, anche a protezione dei diritti inviolabili, il principio di uguaglianza a prescindere dalle condizioni personali, tra cui si colloca indubbiamente la condizione di menomazione cognitiva.

In particolare, il requisito della conoscenza della lingua pretesa dalla disposizione per l'attribuzione della cittadinanza, concretizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti «“sani”», capaci di apprenderla, e soggetti «“non sani”», impediti nell'apprendimento e di conseguenza nell'acquisto della condizione di cittadino.



1.3.4.- In terzo luogo, la disposizione censurata, *in parte qua*, vulnererebbe l'art. 38, primo e terzo comma, Cost. che, per «evitare che la disabilità [sia] fattore limitativo dell'uguaglianza, delinea un sistema [che] riconosc[e] il diritto all'assistenza sociale per gli "inabili" al lavoro e [...] il diritto all'educazione e alla formazione professionale agli "inabili" e ai "minorati"».

1.3.5.- Inoltre, per il giudice *a quo*, la disciplina contestata violerebbe anche il quadro normativo sovranazionale «cui l'ordinamento dello Stato è tenuto a conformarsi a mente dell'art. 10» Cost. e, in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità) e il cui spettro di protezione - secondo la lettera definitoria del suo art. 1, secondo comma - ricomprende anche le menomazioni mentali, intellettuali o sensoriali.

Infatti, l'art. 18 della Convenzione impone agli Stati firmatari il riconoscimento alle persone con disabilità «su base di uguaglianza con gli altri», tra l'altro, del «diritto alla cittadinanza, anche assicurando che le persone con disabilità: (a) abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non siano private della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità; (b) non siano private a causa della disabilità, della capacità di ottenere, detenere ed utilizzare la documentazione attinente alla loro cittadinanza o altra documentazione di identificazione, o di utilizzare le procedure pertinenti, quali le procedure di immigrazione, che si rendano necessarie per facilitare l'esercizio del diritto alla libertà di movimento».

Il così riconosciuto diritto di acquisire, mantenere e cambiare la cittadinanza a prescindere dalle condizioni personali di disabilità si troverebbe garantito solo se la legislazione degli Stati aderenti alla Convenzione impedisca che la disabilità, in qualsiasi forma essa si declini, possa costituire elemento impeditivo all'acquisto della cittadinanza.

1.3.6.- Infine, il tribunale amministrativo si premura di escludere la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 9.1.

Al di fuori delle ipotesi della sottoscrizione dell'accordo di integrazione e dei titolari del permesso di soggiorno UE per lungosoggiornanti, il chiaro tenore letterale della disposizione non contemplerebbe alcuna deroga all'obbligo del richiedente la cittadinanza di dimostrare una adeguata conoscenza della lingua italiana per chi sia impedito ad apprendere per condizioni di grave disabilità.

1.3.7.- A sostegno delle sollevate questioni, l'ordinanza richiama la sentenza n. 258 del 2017 di questa Corte. L'art. 9.1 soffrirebbe di profili di illegittimità costituzionale analoghi a quelli riscontrati da tale pronuncia in relazione all'art. 10 della medesima legge n. 91 del 1992 ove precludeva l'efficacia del decreto di concessione della cittadinanza, per mancato giuramento, anche ai soggetti incapaci di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità.

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

2.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per differenti profili.

2.1.1.- In primo luogo, la pronuncia richiesta invaderebbe la sfera riservata al legislatore.

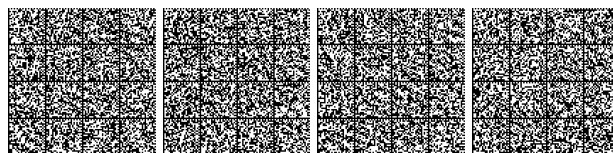
Il rimettente chiederebbe una pronuncia additiva, volta a inserire una norma di eccezione nella disposizione che subordina il riconoscimento della cittadinanza alla conoscenza della lingua italiana: così facendo, si riconoscerebbe in via innovativa la cittadinanza a taluni soggetti, a prescindere dal requisito linguistico che il legislatore ha configurato come elemento costitutivo della fattispecie acquisitiva dello status civitatis.

La difesa statale sostiene in proposito che - diversamente dalla prospettiva dell'ordinanza di rimessione - la conoscenza della lingua italiana non sarebbe un requisito esterno al riconoscimento della cittadinanza, ma un suo elemento costitutivo interno, al pari degli altri richiesti dagli artt. 5 e 9 della legge n. 91 del 1992.

L'atto di intervento rammenta in proposito che il valore della lingua italiana è già stato evidenziato dalla sentenza n. 210 del 2018 di questa Corte, secondo cui l'italiano è l'unica lingua ufficiale del sistema costituzionale e, tra l'altro, elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare in quanto è mezzo primario di trasmissione dei valori culturali che essa esprime.

2.1.2.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità delle questioni per insufficiente motivazione sulla rilevanza sotto due diversi aspetti.

Anzitutto, la formulazione delle questioni sarebbe generica in quanto il giudice *a quo* non preciserebbe a quale dei diversi titoli contemplati dall'art. 9 la ricorrente abbia richiesto la cittadinanza.



Inoltre, l'ordinanza presenterebbe carenza argomentativa sulla rilevanza in relazione alla «prognosi di fondatezza del ricorso», quanto al ricorrere dell'incapacità assoluta ad apprendere la lingua ed al suo essere giustificata dall'insorgenza delle sue cause nella fase iniziale della permanenza in Italia.

Da un lato, il TAR non avrebbe adeguatamente illustrato perché la documentazione medica acquisita dimostrasse l'esistenza di una patologia cognitiva (innata o risalente) tale da determinare un'impossibilità assoluta di imparare l'idioma nazionale. Piuttosto, le «gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti da età [e] handicap», genericamente attestate dal certificato dell'AUSL, sarebbero prive di riferimento alla natura dei deficit, alla data della loro insorgenza, e al loro grado, mentre i certificati dell'INPS darebbero conto di malattie fisiche.

Dall'altro lato, l'atto di rimessione non avrebbe dato rilievo alle circostanze che gli interventi chirurgici e le terapie cui era stata sottoposta la ricorrente risalissero all'incirca al 2017 e che l'attestazione dell'AUSL fosse del 2021 e, dunque, che le patologie erano insorte dopo molti anni dall'ingresso in Italia (2009): risulterebbe, quindi, privo di giustificazione il difetto di conoscenza dell'italiano al momento della domanda di concessione della cittadinanza.

2.2.- Nel merito, la difesa statale ha resistito alle diverse questioni promosse.

2.2.1.- Anzitutto, la violazione dell'art. 2 Cost. non sarebbe fondata perché il diritto a ottenere la cittadinanza non sarebbe un diritto inviolabile dell'uomo.

L'aspirazione dello straniero a ottenere lo status civitatis andrebbe bilanciato con i diritti della collettività in cui chiede l'inserimento, sicché non si configura come un diritto pieno e assoluto.

La cittadinanza neppure figura tra i diritti riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o dai suoi protocolli, con la conseguenza che il legislatore nazionale ha ampia discrezionalità in materia.

Questa risulterebbe, nella specie, correttamente esercitata, in quanto sarebbe richiesta la prova di una conoscenza medio-bassa dell'italiano, necessaria a integrarsi nella comunità nazionale. Secondo la definizione nella normativa europea di riferimento, il livello B1 consisterebbe, infatti, nella capacità di «comprendere i punti essenziali di messaggi standard chiari in lingua italiana su argomenti che si affrontano normalmente al lavoro, a scuola, in famiglia, nel tempo libero».

2.2.2.- La disposizione censurata non contrasterebbe neppure con l'art. 3 Cost.

Infatti, in generale, l'ordinamento italiano prevede l'integrazione scolastica e formativa dei disabili mediante percorsi dedicati, al termine dei quali possono essere conseguiti i titoli di studio, se necessario mediante prove equipollenti a quelle previste per gli altri candidati e con l'utilizzo di mezzi tecnici o ausili necessari (si citano gli artt. 13 e 16 della legge n. 104 del 1992 e l'art. 318 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado»).

In particolare, quanto al procedimento del riconoscimento della cittadinanza, è parimenti garantita la possibilità, per le persone con menomazioni, di acquisire idonee certificazioni linguistiche con percorsi formativi e certificativi modulati sulle specifiche condizioni di disabilità del soggetto. Così, l'ente certificatore società Dante Alighieri garantisce ai candidati con disabilità attrezzature particolari o misure compensative per lo svolgimento dei test dietro presentazione di apposita certificazione medica.

L'insufficienza di tali misure configurerebbe «una situazione così particolare da porsi come idonea a giustificare un trattamento differenziato»: la parità di trattamento andrebbe, infatti, correlata al diritto reclamato e per lo status di cittadinanza la conoscenza della lingua è elemento indefettibile.

2.2.3.- Ancora, secondo l'Avvocatura, l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 non vulnererebbe l'art. 18 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità.

Infatti, la disposizione internazionale vieterebbe tanto la privazione della cittadinanza quanto «pratiche che consistono in provvedimenti» che negano e privano lo status civitatis, ma solo in conseguenza diretta della disabilità.

Al contrario, nella fattispecie all'esame del rimettente, il rigetto dell'istanza di concessione della cittadinanza non sarebbe fondato sulla menomazione, ma con essa avrebbe un legame solo indiretto: il motivo del diniego sarebbe il difetto del fondamentale requisito linguistico, derivante dal deficit psico-fisico. Per contro, il diritto convenzionale dei disabili di acquisire e cambiare la cittadinanza risulterebbe garantito attraverso le illustrate misure atte a consentire anche ai portatori di disabilità le certificazioni linguistiche.

2.2.4.- In ultimo, sarebbe non fondata anche la questione riferita all'art. 38 Cost.

Le modalità agevolative offerte dagli istituti certificatori garantirebbero i diritti sociali riconosciuti agli inabili dalla disposizione costituzionale e, comunque, tali diritti non presupporrebbero la cittadinanza.

2.3.- A conclusione della difesa, l'interveniente assume l'inconferenza del richiamo della citata sentenza n. 258 del 2017 di questa Corte per la soluzione delle questioni sollevate dal TAR Emilia-Romagna.



Infatti, in quel precedente veniva in rilievo l'impossibilità, per il disabile, di prestare il giuramento e, dunque, l'impossibilità di assolvere a un adempimento successivo al decreto che ha concesso la cittadinanza, in esito al riscontro «[del]le altre condizioni previste dalla legge che regola l'acquisizione della cittadinanza»».

Al contrario, nella specie si discorrerebbe di uno degli elementi costitutivi per l'acquisto della cittadinanza.

Considerato in diritto

1.- Il TAR Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, nella parte in cui, imponendo il requisito della conoscenza linguistica per l'attribuzione della cittadinanza italiana, precluderebbe la sua concessione «a quei soggetti che, in ragione della impossibilità di apprendere la lingua per gravi disabilità e certificati deficit cognitivi, non siano nelle condizioni di documentar[ne] la conoscenza».

È denunciato il contrasto della disposizione con gli artt. 2, 3, 10 e 38 Cost.

1.1.- Il giudice *a quo* solleva le questioni nel corso di un giudizio di impugnazione di un provvedimento prefettizio che ha dichiarato inammissibile l'istanza di una straniera di concessione della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992, sul presupposto del difetto del possesso del suddetto requisito linguistico. La ricorrente nel giudizio *a quo* - premesso di essere nell'oggettiva incapacità di conseguire la richiesta competenza linguistica per deficit cognitivo, derivante da numerose patologie, oltre che dall'età - ha dedotto quale motivo principale di ricorso l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 su cui si fonda la motivazione dell'atto amministrativo sfavorevole.

1.2.- In punto di rilevanza, il TAR rimettente osserva che, dall'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, deriverebbe l'accoglimento del ricorso.

1.3.- In relazione alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza - esclusa la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione, alla luce del suo chiaro tenore letterale - assume, per quattro profili, l'illegittimità costituzionale della norma che subordina l'acquisto della cittadinanza alla prova della conoscenza della lingua anche per l'individuo incapace, in termini oggettivi e insuperabili, di apprenderla a causa di deficit psico-fisici.

In primo luogo, sarebbe leso l'art. 2 Cost.: la condizione impedirebbe alla persona disabile di ottenere «un diritto fondamentale, qual è lo status di cittadino».

In secondo luogo, l'imposizione generalizzata della dimostrazione della adeguata conoscenza dell'italiano violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto concretizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti «“sani”», capaci di apprenderlo, e soggetti «“non sani”», impediti nell'apprendimento e, di conseguenza, nell'acquisizione della cittadinanza.

Ancora, l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, *in parte qua*, vulnererebbe l'art. 38, primo e terzo comma, Cost. che, per «evitare che la disabilità [sia] fattore limitativo dell'uguaglianza, delinea un sistema [che] riconosc[e] il diritto all'assistenza sociale per gli “inabili” al lavoro e [...] il diritto all'educazione e alla formazione professionale agli “inabili” e ai “minorati”».

Infine, il mancato esonero dalla prova del requisito linguistico contrasterebbe con l'art. 10 Cost., in relazione all'art. 18, comma 1, lettere a) e b), della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità. Il parametro sovranazionale riconosce il diritto di acquisire, mantenere e cambiare la cittadinanza agli individui con menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali e tale diritto non sarebbe garantito dal legislatore italiano che, con la norma censurata, ostacolerebbe l'acquisto dello status civitatis alle persone con disabilità nelle sue diverse forme.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha contestato, innanzi tutto, l'ammissibilità delle questioni con due eccezioni: per un verso, la pronuncia additiva richiederebbe la sfera discrezionale riservata al legislatore, riconoscendo la condizione di cittadino a prescindere dal possesso della competenza linguistica; e, per altro verso, sarebbe insufficiente la motivazione sulla rilevanza.

Entrambe le eccezioni di inammissibilità vanno disattese.

2.1.- Non v'è dubbio che il legislatore goda di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza. Ma le scelte del legislatore, al pari che in altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (tra le altre, sentenze n. 88 del 2023, n. 194 del 2019, n. 202 del 2013 e n. 245 del 2011), cui si deve aggiungere, per quanto qui segnatamente interessa, il rispetto delle garanzie riservate alle persone con disabilità (sentenza n. 3 del 2025).



Il rimettente, invero, non chiede una pronuncia additiva tesa a colmare un vuoto di tutela o a introdurre elementi di novità nel procedimento di attribuzione della cittadinanza, ma dubita della compatibilità, con gli evocati parametri costituzionali, della compiuta scelta legislativa di esigere la prova della competenza linguistica per tutti i richiedenti la cittadinanza, senza esonero per quelli che non abbiano la capacità di acquisirla a causa di disabilità.

In definitiva, quanto eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri attiene semmai al merito e non alla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (in termini analoghi, sentenze n. 196 e n. 134 del 2024 e n. 171 del 2022).

2.2.- Con riferimento alla dedotta insufficiente motivazione sulla rilevanza, l'eccezione è svolta sotto due diversi profili: perché il giudice *a quo* non preciserebbe a quale dei diversi titoli contemplati dall'art. 9 della legge n. 91 del 1992 la ricorrente abbia presentato istanza di concessione della cittadinanza italiana; e perché il giudice *a quo* non avrebbe né esposto le ragioni per le quali la cittadina straniera si trovi, a causa delle specifiche disabilità comprovate dalla documentazione medica prodotta, nell'oggettiva impossibilità di apprendimento della lingua, né considerato che le patologie erano insorte dopo molti anni dall'ingresso in Italia, sicché non sarebbe giustificato il difetto di conoscenza dell'italiano al momento della presentazione della domanda di cittadinanza.

Sotto ambedue i profili, l'eccezione non è fondata.

2.2.1.- La precisazione sul titolo a sostegno dell'istanza era infatti superflua, posto che la prova della lingua è richiesta per tutti i casi di naturalizzazione.

2.2.2.- Quanto al secondo profilo dedotto, il giudice *a quo* assume l'invalidità del provvedimento, che ha dichiarato inammissibile la domanda di concessione della cittadinanza per mancanza del requisito linguistico, in via derivata dalla illegittimità costituzionale della disposizione censurata che lo impone e, inoltre, prospetta che, nel concreto, il richiedente versi in una condizione di disabilità tale da rivendicare l'auspicato esonero dalla prova della conoscenza della lingua.

Tanto è sufficiente ai fini dell'ammissibilità della questione: il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente "esterno", limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (per tutte, sentenze n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 218 del 2020).

3.- Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione all'art. 18, comma 1, lettere a) e b), della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità.

Il parametro costituzionale evocato risulta, infatti, del tutto inconferente (tra le altre, sentenze n. 189 e n. 96 del 2024, n. 171 del 2023 e n. 259 del 2022).

Il giudice *a quo* assume che l'ordinamento interno «è tenuto a conformarsi a mente» dell'art. 10 Cost. alla suddetta Convenzione.

Tale parametro costituzionale, tuttavia, non è quello per il tramite del quale la norma internazionale assume la capacità di condizionare la normazione interna.

Non lo è con riferimento al suo primo comma, in quanto non si lamenta la violazione del diritto internazionale consuetudinario, bensì di quello pattizio.

Non lo è neppure con riferimento al suo secondo comma, poiché la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità non è un trattato avente a oggetto la «condizione giuridica dello straniero», configurandosi semmai come obbligo internazionale la cui violazione sarebbe in ipotesi riconducibile all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 168 del 2023 e n. 236 del 2012).

4.- L'esame del merito delle questioni sollevate richiede un breve inquadramento dell'obbligo della dimostrazione della competenza linguistica per talune ipotesi di acquisto della cittadinanza e delle relative clausole esonerative codificate.

4.1.- Tra le diverse ipotesi di acquisizione della cittadinanza previste dalla legge n. 91 del 1992 e, in particolare, per le sole fattispecie di acquisto per matrimonio (art. 5) e per naturalizzazione (art. 9), il d.l. n. 113 del 2018, come convertito, ha imposto, con l'inserimento della disposizione censurata, il requisito del «possesso [...] di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER)». L'onere probatorio può essere assolto alternativamente con l'attestazione del possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario, riconosciuto dai ministeri competenti, o con la produzione di un'apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore, riconosciuto ancora dai ministeri competenti.

Secondo il predetto sistema di certificazione delle lingue straniere - elaborato dal Consiglio d'Europa ed il cui utilizzo è stato promosso con la raccomandazione del 28 settembre 2001 -, il livello B1 è un livello intermedio di conoscenza della lingua ed è definito come proprio di colui che «è in grado di comprendere i punti essenziali di messaggi chiari in



lingua standard su argomenti familiari che affronta normalmente al lavoro, a scuola, nel tempo libero ecc.; se la cava in molte situazioni che si possono presentare viaggiando in una regione dove si parla la lingua in questione; sa produrre testi semplici e coerenti su argomenti che gli siano familiari o siano di suo interesse; è in grado di descrivere esperienze e avvenimenti, sogni, speranze, ambizioni, di esporre brevemente ragioni e dare spiegazioni su opinioni e progetti».

4.2.- La *ratio* dell'introduzione della competenza linguistica quale requisito costitutivo della fattispecie acquisitiva dello status civitatis risiede nella volontà del legislatore di riscontrare, per il suo tramite, un rilevante grado di integrazione dello straniero nella comunità nazionale cui è richiesto di accoglierlo.

4.3.- Il legislatore, nella disposizione censurata, ha previsto solo due casi di esonero dal riscontro della abilità linguistica per il richiedente la cittadinanza.

Sono, infatti, esclusi dalla relativa dimostrazione, a mente del secondo alinea dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e l'apolide che versino in due alternative condizioni: a) se, al primo regolare ingresso in Italia, contestualmente alla richiesta del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'art. 4-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998; b) se siano titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998.

Le esenzioni si giustificano con la circostanza che, in entrambi i casi, lo straniero dà prova di una conoscenza dell'italiano - seppur al livello «elementare» (A2) e, dunque, inferiore a quello «intermedio» (B1) richiesto per la cittadinanza - e avere così avviato un percorso di inserimento nel tessuto sociale.

Nello specifico, infatti, chi ha adempiuto all'accordo di integrazione ha, tra l'altro, conseguito il livello A2 della sola «lingua italiana parlata» (art. 2, comma 4, lettera a, del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, recante il «Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-*bis*, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»), mentre chi ha ottenuto il permesso per lungosoggiornanti ha superato il test di conoscenza della lingua italiana, orale e scritta, nel medesimo livello A2 (combinato disposto dell'art. 9, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 2, comma 1, del decreto del Ministro dell'interno 7 dicembre 2021, recante «Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'articolo 1, comma 22, lettera i) della legge n. 94/2009»).

Con riferimento a tali discipline deve ancora sottolinearsi che, diversamente da quella censurata, l'imposizione del requisito di apprendimento linguistico si accompagna a norme che - con diverse, ma simili formule - dispensano, rispettivamente dalla sottoscrizione dell'accordo o dalla sottoposizione al test linguistico, lo straniero che presenti disabilità gravemente limitative della possibilità di acquisire la conoscenza dell'italiano.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 8, del d.P.R. n. 179 del 2011 «[n]on si fa luogo alla stipula dell'accordo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno e, se stipulato, questo si intende adempiuto, qualora lo straniero sia affetto da patologie o da disabilità tali da limitare gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale, attestati mediante una certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale».

A sua volta, l'art. 1, comma 3, lettera b), del d.m. 7 dicembre 2021 esclude la necessità del superamento del test linguistico per il rilascio del permesso di soggiorno UE per lungosoggiornanti, «[per lo] straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da handicap, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica».

4.4.- Per contro, deve darsi atto della circostanza che, in relazione alla prova della conoscenza dell'italiano nel procedimento per l'acquisto della cittadinanza, la prassi degli istituti certificatori offre soluzioni agevolative per il richiedente con difficoltà oggettive, ma non assolute, nel relativo apprendimento (o anche di dimostrazione dell'apprendimento). Infatti, per consentire il superamento degli ostacoli che il disabile può incontrare nell'esame, tali enti predispongono specifiche facilitazioni (quali la fornitura di strutture o attrezzature particolari, l'aggiunta di tempo e la lettura ad alta voce).

4.5.- Inoltre, a livello di diritto comparato, risulta utile rilevare che, in pressoché tutti gli ordinamenti dei Paesi europei in cui è richiesta la conoscenza dell'idioma nazionale, in relazione a determinati procedimenti di attribuzione della cittadinanza, sono dettate, al contempo, specifiche norme che - con differenti formulazioni - esentano dalla prova della predetta competenza coloro che siano impediti ad acquisirla, a causa di determinate condizioni personali di vulnerabilità (per patologia, per disabilità fisica o mentale, per anzianità).

Così, ad esempio e tra gli altri, si rinvencono siffatte clausole di esonero: a) nell'ordinamento francese, a favore di coloro che, secondo una certificazione medica, sono affetti da disabilità o da condizioni di salute che impediscono di sottoporsi alla valutazione delle competenze linguistiche; b) nell'ordinamento tedesco, a favore di coloro che non



possono dare prova della conoscenza dell'idioma a causa di una patologia fisica, di un disturbo psichico o mentale, di una condizione di disabilità o dell'età; c) nell'ordinamento del Regno Unito a favore di coloro che sono affetti da una condizione fisica o psicologica di lungo termine che gli precluda di apprendere l'inglese o di ottenere una certificazione linguistica, per come attestato da un medico in apposito modulo.

5.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata, con assorbimento delle ulteriori questioni.

L'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 impone la verifica della padronanza linguistica non elementare per chiunque presenti l'istanza di cittadinanza, senza accompagnarsi ad un'altra norma che, restringendone la portata soggettiva, esoneri dalla prova del requisito le persone che siano oggettivamente impossibilitate ad apprendere la lingua italiana, a causa di una infermità o di una menomazione di natura fisica o psichica. Ciò, peraltro, al contrario di quanto l'ordinamento preveda per lo straniero cui sia richiesto di sottoscrivere l'accordo di integrazione o per lo straniero che faccia istanza di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Così facendo, la norma censurata tratta, ingiustificatamente e irragionevolmente, in modo uguale situazioni diverse: detta, infatti, una disciplina uniforme - la prova del possesso della competenza linguistica - valida anche per persone che, in ragione della loro disabilità, versano in situazione oggettivamente diversa dalla generalità dei richiedenti la cittadinanza. In senso opposto, il principio di eguaglianza richiede, nella fattispecie in esame, che per tale specifica categoria di stranieri il riscontro dell'integrazione avvenga con requisiti commisurati, e quindi proporzionati, alle relative capacità e, dunque, esige una disciplina differenziata con dispensa dalla prova del requisito linguistico (si vedano, per la violazione del principio di uguaglianza in ragione dell'ingiustificata omologazione di situazioni differenti, tra le altre, sentenze n. 165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 274 del 2016 e, in particolare, n. 163 del 1993).

È dunque vulnerato il principio di eguaglianza formale con riferimento alle «condizioni personali», tra le quali «si colloca indubbiamente la condizione di disabilità» (sentenze n. 114 del 2019 e n. 258 del 2017) - espressamente considerata e tutelata dall'art. 38 Cost. e, a livello internazionale, dalla Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità e sul cui trattamento giuridico questa Corte ha ripetutamente affermato che confluiscono un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 3 del 2025, n. 42 del 2024, n. 110 del 2022, n. 83 del 2019, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987).

Sotto diverso angolo di visuale, pretendere la padronanza della lingua italiana, indifferentemente, da tutti i richiedenti la cittadinanza, si risolve nel porre una condizione inesigibile per quegli stranieri che siano oggettivamente impediti ad apprendere la lingua italiana in ragione di una disabilità. Il che costituisce altresì una violazione di uno dei corollari del principio di ragionevolezza, e segnatamente del principio ad impossibilia nemo tenetur, che trova molteplici applicazioni nel diritto sostanziale e nel diritto processuale (sentenza n. 157 del 2021 e si vedano anche n. 250 del 2010, n. 5 del 2004 e n. 97 del 1973). Analogamente, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 10 della medesima legge n. 91 del 1992 - che pone quale condizione di efficacia del decreto di concessione della cittadinanza per naturalizzazione il giuramento di fedeltà alla Repubblica - proprio nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità (sentenza n. 258 del 2017).

E, d'altra parte, il vulnus sussiste anche con riguardo alla declinazione sostanziale del principio di eguaglianza (art. 3, secondo comma, Cost.), in quanto l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 frapponendo, anzi che rimuovere, un ostacolo all'acquisto della cittadinanza per tale specifica categoria di persone vulnerabili e, nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta (sentenze n. 3 e n. 1 del 2025, n. 264 del 2013, e ancora n. 163 del 1993), che può condurre a «una forma di emarginazione sociale» (sentenza n. 258 del 2017).

5.1.- In conclusione, deve ritenersi che l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 sia costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede una clausola di esenzione dalla dimostrazione della conoscenza della lingua italiana per lo straniero che versi in condizioni di oggettiva e documentata impossibilità di acquisirla in ragione di una disabilità.

Quanto alla formula di esonero adeguata al caso di specie, essa può essere rinvenuta in quella già prevista dall'ordinamento in relazione al test di lingua richiesto per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE di lungo periodo.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica.

5.2.- Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 38 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, sollevata, in riferimento, all'art. 10 della Costituzione, in relazione all'art. 18, comma 1, lettere a) e b), della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250025

N. 26

Sentenza 29 gennaio - 7 marzo 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Acque - Servizio idrico integrato - Soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale (ATO) - Ordinanza della Corte di cassazione n. 15159 del 2024 - Conferma del subentro della Regione nei rapporti giuridici pregressi, senza necessità di un previo provvedimento amministrativo - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata carenza assoluta del potere giurisdizionale e del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge, interferenza nell'attività legislativa regionale e nelle competenze statutarie - Spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte di Cassazione, di adottare l'indicata ordinanza.

- Ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 30 maggio 2024, n. 15159
- Costituzione, artt. 101, 102, 117, 121 e 134; statuto della Calabria, art. 16.



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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 30 maggio 2024, n. 15159, promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 15 luglio 2024, depositato in cancelleria il 16 luglio 2024, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Antonio Lirosi per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Cecilia De Nicola e Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Calabria, con il ricorso iscritto al n. 1 del reg. confl. enti 2024, ha proposto conflitto di attribuzione fra enti, in relazione all'ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 30 maggio 2024, n. 15159, chiedendo che si dichiari che non spetta allo Stato e, per esso, al giudice ordinario, il potere di disapplicare leggi regionali e, nello specifico, la legge della Regione Calabria 18 maggio 2017, n. 18 (Disposizioni per l'organizzazione del servizio idrico integrato).

Nel dedurre la lesione delle proprie funzioni legislative riconosciute dagli artt. 101, 102, 117, 121 e 134 della Costituzione, nonché dall'art. 16 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), la ricorrente chiede anche l'annullamento della richiamata ordinanza della Corte di cassazione e degli «atti e provvedimenti consequenziali o comunque a essa connessi».

La Regione richiama l'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 e osserva che con tale disposizione il legislatore regionale ha scelto i tempi, le modalità e i limiti di subentro dell'Autorità idrica della Calabria (AIC) nei rapporti giuridici, attivi e passivi, delle autorità d'ambito territoriali ottimali (ATO). In particolare, la disposizione avrebbe chiarito «oltre ogni dubbio» che il precedente «subentro ponte» della Regione in tali rapporti giuridici, previsto dall'art. 47, comma 1, della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», era subordinato a una ricognizione da effettuare con delibera della giunta regionale, in ottemperanza a quanto previsto dal comma 3 dello stesso art. 47.

La Regione fa presente di aver esposto questa tesi con ricorso innanzi alla Corte di cassazione avverso la sentenza 8 febbraio 2017, n. 185 della Corte d'appello di Catanzaro, che non aveva accolto la tesi regionale.

La ricorrente sostiene che la Corte di cassazione, nel confermare sul punto la sentenza di appello, avrebbe disapplicato totalmente «la norma regionale del 2017».

2.- Così esposti i fatti che hanno condotto all'adozione dell'indicata ordinanza della Corte di cassazione, ritenuta lesiva della sfera di attribuzioni legislative che le spettano, la Regione fa presente che non intende contestare un errore di giudizio, né il modo con il quale il potere giurisdizionale è stato esercitato, ma esclusivamente «la sussistenza di un



potere giurisdizionale che consentisse la disapplicazione/mancata applicazione di norma regionale». Sostiene, quindi, che vi sarebbero le condizioni per la proposizione di un conflitto su atti di natura giurisdizionale, venendo in rilievo, «da un lato, la radicale insussistenza del potere giurisdizionale che la Corte di Cassazione ha preteso di affermare ed esercitare in concreto, disapplicando/non applicando specifica previsione legislativa regionale; dall'altro, la conseguente palese interferenza che da una simile statuizione deriva nei confronti delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione ricorrente».

La Corte di cassazione, aggiunge la Regione Calabria, «non avendo il potere di disapplicare/non applicare tale previsione normativa», avrebbe esercitato un potere che ad essa non compete, in quanto non riconducibile alla giurisdizione. La denunciata disapplicazione inciderebbe sulla competenza legislativa garantita alle regioni dall'art. 117 Cost., nonché sul principio di cui all'art. 101, secondo comma, Cost., secondo il quale il giudice è soggetto soltanto alla legge e non può, pertanto, rifiutarsi di applicarla.

3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

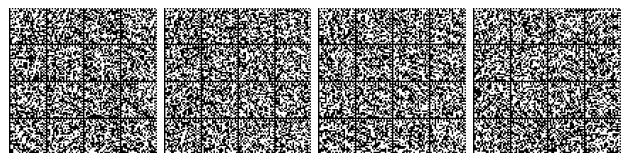
La difesa statale, in primo luogo, ripercorre in sintesi lo svolgimento del giudizio civile da cui ha avuto origine il conflitto, avviato il 20 maggio 2005 da Smeco srl che, in forza di un contratto di appalto del 28 settembre 2000, stipulato con il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, aveva gestito il servizio integrato di conduzione, manutenzione, controllo e custodia degli impianti di depurazione e degli impianti di sollevamento delle reti fognarie in alcune aree della Regione Calabria. Smeco srl conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale ordinario di Catanzaro, l'Ufficio del suddetto Commissario e l'Ente d'ambito territoriale ottimale n. 1 della Calabria («ATO 1»), chiedendo, tra l'altro, il pagamento di talune somme. Il 22 dicembre 2011, Smeco srl notificava alla Regione Calabria un atto di citazione in riassunzione del processo in discorso, estendendo nei suoi confronti le domande già formulate contro l'Ufficio del Commissario e l'ATO 1. Ciò in quanto, nelle more del giudizio, era intervenuto l'art. 47, comma 1, della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, che aveva stabilito - in attuazione dell'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che ha soppresso le autorità d'ambito territoriali - che le funzioni di dette autorità, a decorrere dal 1° luglio 2011, fossero esercitate «senza necessità di atti amministrativi di conferimento» dalla Regione Calabria. La sentenza del Tribunale di Catanzaro del 21 febbraio 2013, confermata dalla Corte d'appello di Catanzaro con la sentenza n. 185 del 2017, dichiarava il difetto di legittimazione passiva dell'Ufficio del Commissario delegato e condannava, in solido, la Regione Calabria e l'ATO 1 al pagamento delle somme richieste da Smeco srl.

Aggiunge la difesa statale che la Regione Calabria, nel ricorrere innanzi alla Corte di cassazione, aveva sostenuto, tra l'altro, che, come si evincerebbe anche dalla disciplina introdotta dalla legge reg. Calabria n. 18 del 2017, il subentro della Regione nei rapporti giuridici attivi e passivi di una ATO doveva intendersi subordinato al previo «filtro» di un atto amministrativo, ossia di una delibera di individuazione di detti rapporti, non intervenuta quanto a quelli oggetto di giudizio.

La Corte di cassazione confermava, sul punto, l'esito dei giudizi di merito, affermando in particolare che «[l]a normativa statale, in principalità, ma anche quella regionale sono chiare [...] nel disporre il subentro della Regione in tutti i rapporti già facenti capo all'ATO e nell'escludere il permanere di una qualsiasi ulteriore competenza di quest'ultimo, trattandosi di ipotesi di successione a titolo universale. L'individuazione dei rapporti - dal momento che il subentro nelle intere funzioni di autorità d'ambito avviene senza alcun atto amministrativo di conferimento - ha, pertanto, un carattere di mera ricognizione ed elencazione, soprattutto a beneficio e tutela dei terzi».

L'Avvocatura generale illustra, quindi, le principali disposizioni della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 (quasi interamente abrogata dall'art. 19, comma 1, lettera b, della legge della Regione Calabria 20 aprile 2022, n. 10, recante «Organizzazione dei servizi pubblici locali dell'ambiente»), che ha disciplinato l'organizzazione del servizio idrico integrato, istituendo l'AIC. La difesa statale sostiene che nessuna delle disposizioni della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 avrebbe rimesso alla Giunta regionale l'individuazione degli specifici rapporti giuridici facenti capo alle ATO, nei quali la Regione Calabria avrebbe dovuto succedere. Evidenzia, in proposito, l'incoerenza della ricorrente «nel lamentare la disapplicazione di una legge regionale, la n. 18 del 2017, che ha abrogato (all'evidenza pro futuro) proprio quella disciplina - nello specifico contenuta nel comma 1 dell'art. 47 della legge regionale n. 34 del 2010 - su cui si è fondata, nel giudizio civile, la tesi della necessaria subordinazione del subentro alla delibera della Giunta regionale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, poi, la giurisprudenza costituzionale riguardante i conflitti di attribuzione aventi a oggetto gli atti giurisdizionali ed eccepisce l'inammissibilità del ricorso, in quanto la Regione si limiterebbe a censurare presunti errores in iudicando nei quali sarebbe incorsa l'ordinanza della Corte di cassazione,



prospettando un percorso logico-giuridico alternativo al fine di riformarla. La Corte di cassazione non avrebbe disapplicato la legge reg. Calabria n. 18 del 2017, oltrepassando i limiti del proprio potere giurisdizionale, bensì avrebbe interpretato la normativa statale e regionale vigente.

Nel merito, la difesa statale fa presente che nel ricorso innanzi alla Corte di cassazione la Regione non aveva lamentato la violazione e falsa applicazione della legge reg. Calabria n. 18 del 2017, ma aveva evocato quanto in essa disposto «in funzione meramente interpretativa della disciplina previgente», vale a dire della legge reg. Calabria n. 34 del 2010. Correttamente, peraltro, secondo la difesa statale, la Corte di cassazione non aveva posto a fondamento della sua decisione la legge reg. Calabria n. 18 del 2017, non essendo questa applicabile *ratione temporis* ai fatti di causa. In ogni caso il tenore letterale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Calabria n. 18 del 2017, di cui la ricorrente lamenta la disapplicazione, non indurrebbe a ritenere che fosse necessaria una delibera della Giunta regionale per individuare i rapporti giuridici oggetto di successione tra ATO e Regione Calabria.

4.- In vista dell'udienza, la ricorrente ha presentato una memoria difensiva, replicando - quanto alla eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale - che la Regione non intende contestare l'attività interpretativa della Corte di cassazione in relazione alla legge reg. Calabria n. 34 del 2010, ma «l'assenza di qualsivoglia interpretazione» della legge reg. Calabria n. 18 del 2017, in conseguenza della sua disapplicazione.

Nel merito, la ricorrente ribadisce che, in base al tenore testuale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Calabria n. 18 del 2017, il subentro della Regione doveva ritenersi limitato ai rapporti giuridici attivi e passivi indicati in una delibera della Giunta regionale, da assumere all'esito di idonea ricognizione ai sensi dell'art. 47, comma 3, della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 (disposizione, questa, non abrogata dalla legge reg. Calabria n. 18 del 2017). Ritiene, inoltre, che la difesa statale avrebbe tentato di integrare la motivazione della ordinanza della Corte di cassazione mentre, nel caso in esame, da tale motivazione emergerebbe «solo la disapplicazione/non applicazione dell'art. 19 della L.R. 18/17». Da ultimo, la Regione sostiene che anche un passaggio della motivazione della sentenza della Corte d'appello di Catanzaro confermerebbe, in punto di fatto, che sin dal 2010 era demandata alla delibera della Giunta regionale l'individuazione dei rapporti oggetto di subentro. Il che, quindi, ribadirebbe l'erroneità della lettura data dalla difesa erariale all'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017.

Considerato in diritto

1.- La Regione Calabria ha proposto conflitto di attribuzione fra enti, in relazione all'ordinanza della Corte di cassazione, prima sezione civile, n. 15159 del 2024 chiedendo che si dichiari che non spetta allo Stato e, per esso, al giudice ordinario, il potere di disapplicare leggi regionali e, nello specifico, la legge reg. Calabria n. 18 del 2017, in materia di servizio idrico integrato. La ricorrente lamenta la lesione delle proprie funzioni legislative riconosciute dagli artt. 101, 102, 117, 121 e 134 Cost., nonché dall'art. 16 dello statuto regionale.

La denunciata disapplicazione inciderebbe sulla competenza legislativa garantita alle regioni dall'art. 117 Cost., nonché sul principio di cui all'art. 101, secondo comma, Cost., secondo il quale il giudice è soggetto soltanto alla legge e non può, pertanto, rifiutarsi di applicarla.

2.- In via preliminare, va affrontata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in ragione dell'uso improprio dello strumento del conflitto tra enti. Secondo la difesa dello Stato, la Regione Calabria avrebbe censurato non già una carenza di giurisdizione, bensì asseriti errores in iudicando in cui sarebbe incorsa la Corte di cassazione con l'ordinanza impugnata e, segnatamente, l'attività interpretativa da questa svolta.

L'eccezione non può essere accolta, in quanto la Regione Calabria incentra le sue censure sulla presunta disapplicazione dell'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 da parte della Corte di cassazione: ciò che comporterebbe, nella prospettazione della ricorrente, una lesione della sua potestà legislativa e, dunque, delle sue attribuzioni costituzionalmente garantite.

3.- Passando al merito del conflitto, ai fini di una migliore comprensione dell'oggetto del conflitto è utile una breve ricostruzione della disciplina riguardante il trasferimento delle funzioni delle ATO che operavano nella Regione Calabria.

L'art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009 ha disposto, a livello nazionale, la soppressione delle ATO decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge, nonché la nullità di ogni atto da esse compiuto oltre tale termine. La legge statale ha anche previsto che, nel termine di un anno, «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità».



L'art. 47, comma 1, della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, in espressa attuazione della citata disciplina statale, ha previsto che le funzioni delle ATO fossero «esercitate, senza necessità di atti amministrativi di conferimento, dalla Regione Calabria, che subentra nei rapporti giuridici attivi e passivi individuati con deliberazione della Giunta regionale sulla base della situazione economica e finanziaria delle attuali Autorità d'Ambito».

Il comma 3 del medesimo art. 47 ha stabilito, tra l'altro, che le amministrazioni provinciali, con il supporto di un commissario liquidatore, procedessero all'elaborazione di un «piano di ricognizione» della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria delle ATO. Il successivo comma 4 ha imposto alla giunta regionale, sulla base del piano di ricognizione di cui al comma 3, di fornire «senza ritardo al Dipartimento "Infrastrutture e Lavori pubblici" appropriate linee d'indirizzo per l'organizzazione della gestione del servizio idrico integrato».

La legge reg. Calabria n. 18 del 2017 ha, poi, istituito l'AIC, ente pubblico non economico che, ai sensi dell'art. 19, comma 1, di tale legge regionale, dalla data di effettivo insediamento degli organi, subentra in tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, alle ATO soppresse. Per il successivo comma 2, «[a] seguito della ricognizione effettuata in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 47, comma 3, della L.R. n. 34/2010, con delibera di Giunta regionale, su proposta del dipartimento competente in materia di servizio idrico, è compiutamente disciplinata la successione nei rapporti giuridici attivi e passivi dei soppressi enti».

L'art. 24 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 ha altresì abrogato, a decorrere dall'entrata in vigore della medesima legge regionale, alcune disposizioni, tra cui, con il comma 1, lettera b), i primi due commi dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010.

Da ultimo, la legge reg. Calabria n. 10 del 2022 ha previsto il trasferimento all'Autorità rifiuti e risorse idriche della Calabria delle funzioni già svolte dall'AIC e ha abrogato varie disposizioni della legge reg. Calabria n. 18 del 2017, compresi gli artt. 19 e 24.

4.- Nell'ambito di tale quadro normativo, la Regione Calabria ha proposto l'odierno conflitto, sostenendo che la Corte di cassazione non avrebbe potuto disapplicare l'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017. Aggiunge di avere espressamente richiamato nel ricorso per cassazione tale articolo, perché esso confermerebbe la necessità di una delibera di giunta regionale per il subentro nei rapporti giuridici delle ATO.

5.- Così chiarito il senso delle contestazioni della ricorrente, va in primo luogo rilevato che le censure mosse nel ricorso in riferimento agli artt. 102, 121 e 134 Cost., nonché all'art. 16 dello statuto della Regione Calabria vanno ritenute inammissibili, in quanto tali parametri vengono evocati senza alcuna motivazione specifica a supporto.

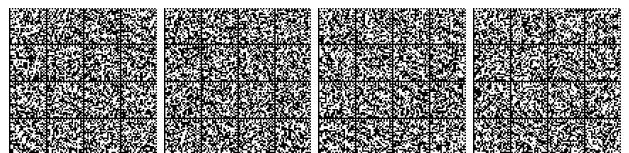
6.- Residuano, dunque, le censure riguardanti l'interferenza nel potere legislativo della Regione Calabria (art. 117 Cost.) e l'esercizio da parte della Corte di cassazione di un potere estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale, a causa della asserita disapplicazione dell'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 (art. 101, secondo comma, Cost.).

Tali censure non sono fondate, per la dirimente ragione che l'art. 19 non era applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie dedotta in giudizio.

Infatti, la Corte di cassazione era stata chiamata a decidere se fosse o meno corretta l'interpretazione, fornita dalla Corte d'appello di Catanzaro, dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010. Il giudice di appello aveva sostenuto che l'art. 47 prevedesse l'immediato subentro della Regione Calabria nei rapporti giuridici delle ATO, senza necessità del «filtro» di una delibera della giunta regionale. Il giudice di legittimità, nel confermare la decisione d'appello, ha espressamente statuito che, poiché il subentro nelle funzioni di autorità d'ambito avviene «senza alcun atto amministrativo di conferimento», l'individuazione, con delibera della giunta regionale, dei rapporti ricadenti in detto subentro ha «un carattere di mera ricognizione ed elencazione, soprattutto a beneficio e tutela dei terzi».

Dunque, il *thema decidendum* sottoposto alla Corte di cassazione consisteva nello stabilire se la Regione Calabria fosse soggetto passivo del rapporto obbligatorio dedotto in giudizio, in quanto subentrata all'ATO 1 in attuazione dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, l'unico applicabile alla controversia. Rispetto a tale questione, è inconferente il richiamo operato dalla Regione all'art. 19 della legge reg. Calabria n. 18 del 2017 che, peraltro, non è una norma di interpretazione autentica dell'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, ma ha unicamente regolato, pro futuro, il subentro dell'istituenda AIC alle soppresse ATO.

In conclusione, la Corte di cassazione, con l'impugnata ordinanza n. 15159 del 2024, non ha disapplicato alcuna disposizione regionale, ma si è limitata a interpretare la normativa applicabile alla vicenda controversa, vale a dire l'art. 47 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010. Ne discende che la Corte di cassazione non ha esercitato un potere estraneo a quello giurisdizionale e che, quindi, non vi è stata alcuna interferenza dello Stato e, per esso, del giudice ordinario, nella potestà legislativa spettante alla Regione Calabria.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte di cassazione, prima sezione civile, adottare l'ordinanza 30 maggio 2024, n. 15159, con la quale, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ha interpretato l'art. 47 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Marco D'ALBERTI, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250026

N. 27

Sentenza 11 febbraio - 7 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Utilizzo di documenti contraffatti o alterati - Trattamento sanzionatorio pari a quanto previsto per la contraffazione o alterazione dei medesimi, o di quelli necessari al loro ottenimento - Possibile variazione della pena, anche riducendola di un terzo analogamente a quanto disposto per i delitti comuni di falso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 8-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

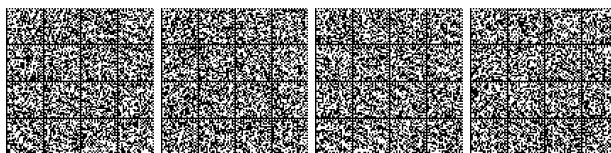
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 5, comma 8-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Vicenza, nel procedimento penale a carico di O. E., con ordinanza del 22 febbraio 2024, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di O. E. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;
uditi l'avvocato Dario Lunardon per O. E. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 febbraio 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Vicenza ha sollevato, con riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio sia per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sia per quelli di contraffazione o alterazione di documenti descritti nella stessa norma, e non invece trattamenti sanzionatori differenziati, non prevedendo in particolare che la pena edittale per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati sia determinata riducendo di un terzo la pena prevista per le condotte di contraffazione o alterazione dei documenti medesimi, analogamente a quanto disposto dall'art. 489 c.p.».

1.1.- Il rimettente espone di dover statuire, con rito abbreviato, sulla responsabilità penale di O. E., imputato del delitto previsto dalla disposizione censurata per avere utilizzato, inviandolo all'Ufficio immigrazione della Questura di Vicenza, un certificato di conoscenza della lingua italiana apparentemente a lui rilasciato dall'Università di Perugia, poi risultato contraffatto in quanto rilasciato in realtà ad altro soggetto; e ciò al fine di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per cittadini di altro Stato membro dell'Unione europea soggiornanti di lungo periodo.

Tuttavia, il giudice *a quo* - su eccezione della difesa dell'imputato - dubita della legittimità costituzionale della pena edittale prevista dalla disposizione censurata.

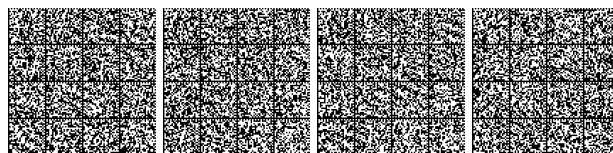
1.2.- Un primo profilo di censura concerne l'intrinseca irragionevolezza dell'equiparazione sanzionatoria tra le condotte di contraffazione o alterazione di documenti e quelle consistenti nel mero uso di tali documenti, tutte punite con l'unico compasso edittale da uno a sei anni di reclusione.

Ad avviso del rimettente, le due tipologie di condotte presupporrebbero «modalità esecutive e coefficiente psicologico affatto diversi, a loro volta indicativi di una diversa attitudine del soggetto attivo di porsi in contrasto con l'ordinamento: capacità tecnica, abilità manuale, destinazione di risorse materiali e di tempo alla realizzazione dell'illecito da una parte, mera ricezione ed utilizzo dell'atto contraffatto dall'altra».

Inoltre, mentre le condotte di confezionamento dell'atto contraffatto o alterato «non di rado» poggerebbero «sull'inserimento del soggetto attivo in un circuito dal quale provengono i supporti documentali e gli strumenti necessari alla realizzazione del falso», la condotta di uso dell'atto falso sarebbe «azione unisussistente del soggetto beneficiario dalla contraffazione».

Da tali considerazioni discenderebbe il contrasto tanto con l'art. 3 Cost., quanto con il principio di proporzionalità della pena desumibile dall'art. 27 Cost.

1.3.- In secondo luogo, sarebbe irragionevole la disparità di trattamento sanzionatorio tra le condotte descritte dalla disposizione censurata e quelle di falsità documentale previste dal codice penale. Rispetto a queste ultime, l'art. 489 del codice penale dispone la riduzione di un terzo della pena prevista per i delitti di falsità materiale commessi dai privati in favore di chi, senza essere concorso nella falsità, faccia semplicemente uso di un atto falso. La disposizione censurata, che pure contempla una pena sensibilmente più grave di quella stabilita per le comuni fattispecie di falso, non terrebbe adeguato conto della differenza di disvalore tra le due tipologie di aggressione.



1.4.- Quanto infine alla rilevanza delle questioni, il rimettente osserva che essa «discende dalla richiesta formulata dall'imputato di ammissione al rito abbreviato, formulata nel corso dell'udienza preliminare dopo una prima richiesta di messa alla prova che non prendeva avvio a seguito della mancata produzione all'UEPE della documentazione richiesta per l'elaborazione del programma di trattamento».

Dovendo a questo punto il giudice *a quo* provvedere a determinare la pena da applicare all'imputato, sarebbe necessario chiarire se l'attuale cornice edittale unitaria sia compatibile con i parametri costituzionali evocati.

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 inammissibili o, comunque, infondate.

2.1.- La manifesta inammissibilità deriverebbe dalla natura «prematura, ipotetica ed eventuale» delle questioni, ciò che ne determinerebbe il difetto di rilevanza. Il rimettente non avrebbe infatti chiarito se la richiesta di giudizio abbreviato sia stata effettivamente accolta. Inoltre, egli non avrebbe escluso espressamente, come avrebbe dovuto, la sussistenza di cause di non punibilità ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale.

2.2.- Quanto al merito, premesso che la disposizione censurata avrebbe natura speciale rispetto a quelle codicistiche che configurano i reati di falsità documentale, essendo posta a tutela - oltre che della pubblica fede - della «regolarità degli ingressi di soggiorno», l'interveniente nega che la fabbricazione o alterazione di documenti falsi sia in via generale più grave rispetto alla condotta di chi semplicemente utilizzi tali documenti. Ciò sarebbe attestato dalla natura plurioffensiva del reato previsto dalla disposizione in esame, a fronte della natura monoffensiva di quelli stabiliti dalle disposizioni assunte a *tertium comparationis*; il che escluderebbe «alcuna manifesta sproporzione della scelta sanzionatoria massima o minima», così come «una manifesta sproporzione rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato considerato anche in relazione alle altre ipotesi delittuose contemplate dalla norma denunziata».

Né sarebbe sussistente alcuna irragionevole disparità di trattamento rispetto ai comuni reati di falso previsti dal codice penale, i quali costituirebbero *tertium comparationis* disomogenei, «solo parzialmente coincidenti nella tutela del bene giuridico protetto». La specialità dell'oggetto di tutela della disposizione censurata legittimerebbe «aspetti differenziali nella costruzione della fattispecie penale e del trattamento sanzionatorio rispetto ai reati comuni, seppur commessi con analoghe condotte materiali».

Manifestamente infondato sarebbe, infine, il richiamo all'art. 27 Cost., non avendo il rimettente chiarito, «se non in modo apodittico e di principio, per quale specifica ragione la pena prevista sia tale da violare» la garanzia costituzionale in parola.

3.- Si è costituito in giudizio l'imputato nel giudizio *a quo* tramite il proprio difensore, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate fondate.

3.1.- La parte osserva, anzitutto, che questioni identiche a quelle ora all'esame erano state sollevate dallo stesso giudice nell'ambito del medesimo procedimento, e che questa Corte aveva, con l'ordinanza n. 72 del 2023, restituito gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni stesse. Le questioni erano state all'epoca prospettate con riferimento all'effetto preclusivo, determinato dalla cornice edittale stabilita dalla disposizione censurata, rispetto alla richiesta di ammissione alla messa alla prova formulata dall'imputato.

La preclusione era venuta meno in seguito alle modifiche normative operate dall'art. 32, comma 1, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari). Tuttavia, avendo la difesa dell'imputato rinunciato nel processo *a quo* alla propria precedente richiesta di sospensione del processo con messa alla prova, la questione sarebbe ora rilevante, dal momento che il giudice dovrebbe fare applicazione della disposizione censurata nel giudizio abbreviato, richiesto nel frattempo dall'imputato.

3.2.- Nel merito, richiamata diffusamente la giurisprudenza di questa Corte relativa al controllo sulla legittimità costituzionale delle cornici edittali, la parte riconosce anzitutto che la previsione, da parte del testo unico sull'immigrazione, di ipotesi di reato speciali caratterizzate da un trattamento sanzionatorio più severo rispetto alle corrispondenti fattispecie generali non pare «esorbitare dai legittimi confini della discrezionalità politica consentita al Legislatore», in relazione alla loro *ratio* di tutela del bene giuridico della «gestione dei flussi migratori» e dell'«interesse dello Stato alla regolarità degli ingressi».

Tuttavia, l'offensività astratta delle diverse ipotesi di reato contemplate dalla disposizione censurata sarebbe «assolutamente differenziata», risultando in particolare ingiustificata l'assimilazione, sul piano sanzionatorio, del disvalore proprio delle condotte (a) «di chi produce un titolo di soggiorno falso (e, cioè, un atto pubblico)», (b) «di chi produce un documento falso finalizzato all'ottenimento del titolo (nella maggior parte dei casi un certificato, se non addirittura



una scrittura privata)», e (c) «di chi si limita a farne uso senza essere concorso nella falsità». Il disvalore di ciascuna di tali ipotesi sarebbe diverso, perché «diversa è la progressione criminosa delle condotte; diversa è la connotazione organizzativa che interessa la produzione del falso rispetto al suo mero utilizzo (e, dunque, al maggiore allarme sociale della prima rispetto al secondo); diverso è il grado di lesione della fede pubblica».

L'equiparazione ai fini sanzionatori delle tre condotte condurrebbe, allora, a due distinti profili di illegittimità costituzionale della disciplina censurata.

In primo luogo, essa contrasterebbe con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza («tanto intrinseca quanto estrinseca») della disposizione, nella misura in cui non prevede una «graduazione sanzionatoria alle tre fattispecie tipiche». Ciò si tradurrebbe in un vulnus al principio di uguaglianza, per effetto della previsione di un trattamento uguale, senza giustificazione per situazioni diverse, nonché rispetto ai *tertium comparationis* individuati dall'ordinanza di rimessione - le disposizioni codicistiche in materia di delitti di falso - che, invece, prevederebbero «un trattamento sanzionatorio progressivo e proporzionato rispetto alle singole condotte». La disparità di trattamento rispetto ai *tertium* finirebbe, allora, per determinare una inaccettabile differenziazione tra «cittadini rei di delitti contro la fede pubblica per ogni tipo di atto, che possono beneficiare della graduazione punitiva proporzionata al fatto prevista dal codice» e «stranieri rei di falso materiale o utilizzo di atto falso per i titoli di soggiorno, cui detta graduazione è preclusa».

Né varrebbe a sanare tali vulnera il richiamo all'ampia discrezionalità di cui il legislatore dispone in materia di politica sanzionatoria, dal momento che nel caso all'esame sussisterebbe una situazione di manifesta illogicità delle scelte del legislatore stesso, che avrebbe individuato tre distinte fattispecie astratte contrassegnate da diverso disvalore, omettendo però di determinare le pene in misura proporzionale alla loro diversa gravità.

Né, ancora, l'equiparazione sanzionatoria in esame potrebbe essere giustificata in relazione alla natura plurioffensiva dei delitti previsti dalla disciplina censurata, giacché anche i comuni delitti di falso tutelerebbero beni giuridici «finali» diversi dal bene - «strumentale» o «intermedio» - della fede pubblica; ciò che assicurerebbe l'idoneità di tali reati a essere assunti come altrettanti *tertium comparationis*.

In secondo luogo, la mancata considerazione della gradualità criminosa insita nelle fattispecie descritte dalla disposizione censurata vulnererebbe la finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost.

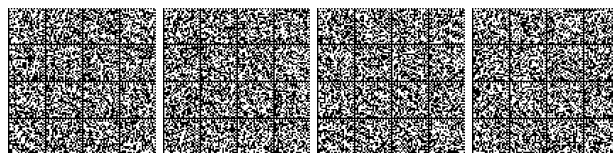
4.- In prossimità dell'udienza, la parte ha depositato memoria illustrativa, nella quale ha replicato alle argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate.

In particolare quanto all'eccezione di irrilevanza delle questioni per il loro carattere prematuro, ipotetico ed eventuale, la parte osserva che il giudizio abbreviato sarebbe stato ritualmente ammesso su sua richiesta, come risulterebbe dal verbale dell'udienza anteriore a quella in cui è stata pronunciata l'ordinanza di rimessione degli atti a questa Corte, oltre che dallo stesso atto di promovimento (in cui il giudice *a quo* afferma di dover sollevare le questioni di legittimità costituzionale «[p]rima di assumere la decisione»: espressione che dovrebbe intendersi come riferita alla decisione sul merito del processo).

Né meriterebbe accoglimento l'eccezione secondo cui il rimettente non avrebbe dato conto della insussistenza delle cause di non punibilità previste dall'art. 129 cod. proc. pen., eccezione che sottintenderebbe un obbligo del giudice di manifestare il proprio convincimento, in violazione dell'art. 37 cod. proc. pen., sui fatti oggetto dell'imputazione prima di poter sollevare una questione di legittimità costituzionale sulle previsioni in punto di trattamento sanzionatorio per il reato contestato all'imputato. La giurisprudenza di questa Corte, d'altra parte, avrebbe più volte affermato che, ai fini della rilevanza di una siffatta questione di legittimità costituzionale, sarebbe sufficiente la circostanza che il giudice *a quo* sia chiamato a fare applicazione della norma incriminatrice la cui violazione è contestata nel capo di imputazione (sono citate le sentenze n. 63 del 2022 e n. 236 del 2016).

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GUP del Tribunale di Vicenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-*bis*, t.u. immigrazione, «nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio sia per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sia per quelli di contraffazione o alterazione di documenti descritti nella stessa norma, e non invece trattamenti sanzionatori differenziati, non prevedendo in particolare che la pena edittale per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati sia determinata riducendo di un terzo la pena prevista per le condotte di contraffazione o alterazione dei documenti medesimi, analogamente a quanto disposto dall'art. 489 c.p.».



L'art. 5, comma 8-*bis*, primo periodo, t.u. immigrazione, nella versione applicabile nel processo *a quo*, recita: «[c]hiunque contraffà o altera un visto di ingresso o reingresso, un permesso di soggiorno, un contratto di soggiorno o una carta di soggiorno, ovvero contraffà o altera documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno oppure utilizza uno di tali documenti contraffatti o alterati, è punito con la reclusione da uno a sei anni».

Il rimettente deve giudicare, con rito abbreviato, della responsabilità penale dell'imputato per il delitto previsto da tale disposizione, della cui compatibilità con gli artt. 3 e 27 Cost. dubita sulla base di un duplice ordine di argomenti.

Da un lato, la previsione, da parte del legislatore, di un'unica e indifferenziata cornice sanzionatoria per fattispecie che già in astratto sono caratterizzate da un diverso disvalore sarebbe incompatibile con il principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevole eguale trattamento di situazioni differenziate.

Dall'altro, la mancata previsione di una diminuzione di pena per la fattispecie di mero uso di un documento contraffatto o alterato, da parte di chi non sia concorso nella contraffazione o nell'alterazione, creerebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina sanzionatoria dei reati comuni di falso contenuta nel codice penale; disciplina che prevede per le fattispecie di mero uso del documento contraffatto o alterato, ai sensi dell'art. 489 cod. pen., la riduzione di un terzo della pena rispetto ai delitti di falsità materiale contemplati dagli articoli precedenti.

Da ciascuno di tali profili discenderebbe altresì la violazione del principio di proporzionalità della pena, fondato sugli artt. 3 e 27 Cost., in quanto il giudice si troverebbe costretto a commisurare la pena all'interno di un unitario compasso edittale, senza poter tenere conto del diverso disvalore della condotta di mero utilizzo rispetto a quelle di contraffazione o di alterazione del documento.

2.- Preliminarmente, occorre osservare che la disposizione censurata - rispetto alla formulazione in vigore al momento del fatto contestato all'imputato - è stata modificata dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), numero 2), della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020) e dall'art. 18, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano), convertito, con modificazioni, nella legge 10 agosto 2023, n. 103.

Tali modifiche hanno progressivamente aggiunto nuove tipologie di documenti al già nutrito elenco contenuto nella disposizione in vigore al momento del fatto addebitato all'imputato, risalente al luglio 2019. Tuttavia, trattandosi di modifiche estensive della punibilità, esse certamente non potrebbero trovare applicazione nel processo *a quo*; e comunque non hanno inciso sul trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata, che costituisce unico oggetto delle questioni sottoposte a questa Corte.

Deve, pertanto, escludersi che sia necessaria la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce dello *ius superveniens*.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'irrelevanza delle questioni in quanto premature, ipotetiche ed eventuali, non avendo il giudice *a quo* chiarito se la richiesta di giudizio abbreviato sia stata effettivamente accolta. Inoltre, il rimettente avrebbe omesso di valutare l'eventuale sussistenza di cause di non punibilità ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.

L'eccezione non è fondata.

3.1.- Nel motivare la rilevanza delle questioni, il rimettente dà conto espressamente della «richiesta formulata dall'imputato di ammissione al rito abbreviato»: richiesta che il giudice dell'udienza preliminare, in presenza delle condizioni stabilite dall'art. 438, commi 2 e 3, cod. proc. pen., è tenuto ad accogliere, salvo che ricorrano le eccezioni stabilite tassativamente dallo stesso art. 438, commi 1-*bis* e 5, cod. proc. pen.

Lo stesso giudice *a quo* afferma, poche righe più innanzi, di reputare necessario - «[p]rima di assumere la decisione» - sollevare questioni di legittimità costituzionale sulla disposizione che egli sarebbe tenuto ad applicare: con evidente riferimento, come giustamente sottolineato dalla parte, alla «decisione» dello stesso giudizio abbreviato. Giudizio, peraltro, che il rimettente risulta avere effettivamente disposto con ordinanza pronunciata all'udienza dell'11 gennaio 2024, come da verbale presente nel fascicolo d'ufficio.

Il rimettente si trova, dunque, a giudicare con rito abbreviato della responsabilità penale dell'imputato per il reato contestato: e pertanto ad applicare nel processo la disposizione penale della cui compatibilità con la Costituzione dubita.



3.2.- Deve, per altro verso, escludersi che, nel sollevare una questione sulla legittimità costituzionale della cornice sanzionatoria prevista del legislatore, il giudice penale sia tenuto a fornire una motivazione puntuale di tutti gli elementi dai quali dipende l'an della responsabilità penale dell'imputato, anticipando in questo modo valutazioni che hanno la propria sede naturale nella sentenza che concluderà il processo.

Naturalmente, se il giudice rilevasse sin dall'inizio del processo la sussistenza, *ictu oculi*, di cause che determinano la non punibilità o la non procedibilità del reato, egli sarebbe tenuto a pronunciare immediatamente sentenza di assoluzione o di proscioglimento ai sensi dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen.: ciò che renderebbe irrilevante una questione di legittimità costituzionale concernente il solo frammento della disposizione incriminatrice concernente il trattamento sanzionatorio, che sarebbe certamente destinato a non trovare applicazione nel caso concreto. Tuttavia, sarebbe eccessivo ritenere che, per dare conto della rilevanza di una simile questione, il giudice *a quo* sia tenuto a motivare espressamente sull'assenza di cause di non punibilità o non procedibilità rilevabili ai sensi dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen. Il suo (legittimo) silenzio in proposito non può che essere inteso da questa Corte come indicativo del mancato riconoscimento, allo stato, di simili condizioni negative della responsabilità penale dell'imputato.

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

4.1.- Il rimettente non contesta la scelta legislativa di prevedere un trattamento sanzionatorio più severo, rispetto a quello dei delitti di falso previsti dal codice penale, per le fattispecie di falsità documentale descritte nella disposizione censurata; e la stessa difesa dell'imputato riconosce la compatibilità con i principi costituzionali qui evocati di una simile scelta, connessa alla particolare dimensione offensiva di tali delitti rispetto all'interesse all'ordinata gestione dei flussi migratori, che questa Corte ha già riconosciuto come legittimamente tutelabile dal legislatore penale (sentenze n. 63 del 2022, punto 4.2. del Considerato in diritto, e n. 250 del 2010, punto 6.3. del Considerato in diritto, e ulteriori precedenti ivi citati).

In discussione non è, dunque, una ipotetica (manifesta) sproporzionalità intrinseca della cornice edittale in quanto tale, né - in particolare - il minimo di un anno di reclusione da essa prevista.

Oggetto di censura è, invece, la mancata previsione di una cornice edittale differenziata per le singole fattispecie astratte previste dalla disposizione incriminatrice, e in particolare la mancata previsione di una pena ridotta di un terzo per la fattispecie meno grave, che il rimettente individua in quella di mera utilizzazione del documento da altri contraffatto o alterato. Il rimettente fa discendere da ciò la violazione del principio di uguaglianza, sotto il duplice profilo dell'irragionevole eguale trattamento di situazioni diverse, e dell'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai *tertium comparationis* ricavabili dalla disciplina dei delitti di falsità documentale previsti dal codice penale.

4.2.- In merito al primo profilo di censura, occorre anzitutto rammentare che, effettivamente, la giurisprudenza di questa Corte ritiene vulnerato il principio di uguaglianza in materia di discipline sanzionatorie non solo nelle ipotesi di irragionevoli disparità di trattamento tra situazioni simili, ma anche nel caso di irragionevoli equiparazioni di trattamento tra situazioni tra loro dissimili (sentenze n. 197 del 2023, punto 5.5.1. del Considerato in diritto, e n. 26 del 1979, punto 1 del Considerato in diritto, quest'ultima relativa alla previsione, giudicata irragionevole, dell'unica pena dell'ergastolo per l'omicidio consumato e per quello solo tentato contro un superiore militare).

Il *vulnus* determinato dalla previsione di un'unica cornice edittale per fattispecie astratte di reato dal disvalore marcatamente differenziato, d'altra parte, non può essere considerato sanato dalla particolare ampiezza della cornice stessa, come quella delineata dalla disposizione censurata (che spazia dal minimo di un anno al massimo di sei anni di reclusione). L'argomento, che spesso in passato è stato utilizzato anche da questa Corte (sentenze n. 23 del 2016, punto 2.4. del Considerato in diritto, e n. 250 del 2010, punto 7 del Considerato in diritto), secondo cui spetterebbe al giudice far emergere la differenza di disvalore delle diverse condotte tramite la graduazione della pena tra il minimo e il massimo edittale, trascura in effetti di considerare che dalla previsione di un determinato minimo e, soprattutto, di un determinato massimo edittale dipendono spesso conseguenze, diverse dalla pena, ma parimenti suscettibili di produrre significative ricadute sui diritti fondamentali della persona sottoposta a indagini o imputata: dalla possibilità di fruire dell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis*, primo comma, cod. pen.) o di accedere alla sospensione del processo con messa alla prova (art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen.), alla durata del termine della prescrizione del reato (art. 157, primo comma, cod. pen.), alla possibilità di disporre misure cautelari coercitive e in particolare la custodia cautelare in carcere (art. 280, primo e secondo comma, cod. proc. pen.), alla possibilità di sottoporre l'indagato a intercettazioni telefoniche o ambientali (art. 266, primo e secondo comma, cod. proc. pen.) ovvero ad arresto o fermo (artt. 380, 381 e 384 cod. proc. pen.), e così via.



È dunque essenziale, onde assicurare un'applicazione proporzionata di tutti questi istituti, che la medesima cornice edittale non abbracci fattispecie che, già nella loro configurazione astratta, siano connotate da un disvalore macroscopicamente inferiore rispetto alle altre alle quali trova applicazione la medesima cornice.

4.3.- Tuttavia, questa Corte non è persuasa che la disposizione ora all'esame comprenda fattispecie che, già nella loro dimensione astratta, siano evidentemente connotate da disvalore tanto differente, da rendere necessaria la previsione di diverse cornici edittali.

L'art. 5, comma 8-*bis*, primo periodo, t.u. immigrazione sottopone all'unica cornice edittale che spazia da uno a sei anni di reclusione tre tipologie di condotte: (a) la contraffazione o alterazione di un titolo di soggiorno o di ingresso; (b) la contraffazione o alterazione di un diverso documento al fine di determinare il rilascio di un documento di soggiorno o di ingresso; nonché (c) l'utilizzazione di uno dei documenti contraffatti o alterati appartenenti alle categorie (a) e (b).

Secondo il rimettente e la difesa della parte, le prime due fattispecie sarebbero necessariamente connotate da un maggiore disvalore rispetto alla condotta di mera utilizzazione del documento, sia perché la falsificazione materiale di un documento presupporrebbe capacità tecniche e risorse materiali che sono normalmente possedute da un'organizzazione criminale piuttosto che da singoli individui - ciò che connoterebbe di maggiore capacità criminale chi si renda responsabile di tali condotte rispetto a chi si limiti a ricevere il documento contraffatto o alterato e a utilizzarlo -; sia perché, in particolare secondo la difesa della parte, le condotte riconducibili alle tre categorie indicate si porrebbero in diverso rapporto di progressione criminosa rispetto al bene giuridico tutelato dell'ordinata gestione dei flussi migratori.

Al primo argomento è, tuttavia, possibile replicare che - rispetto alla specifica tipologia di documenti cui la disposizione censurata si riferisce - l'utilizzazione del documento presuppone, nella generalità dei casi, un previo concorso, quanto meno morale, dell'utilizzatore nella falsificazione del documento stesso, che normalmente contiene i dati identificativi dello straniero: dati che soltanto lo stesso interessato è in grado di comunicare a chi compie la condotta materiale di falsificazione. Di talché non appare irragionevole che il legislatore, muovendo da tale implicito presupposto, abbia ritenuto di sottoporre alla medesima cornice edittale tutte e tre le condotte descritte dalla disposizione censurata, consentendo così alla pubblica accusa di ottenere una condanna sulla base della prova, alternativamente, di una sola di esse.

Quanto poi all'asserito diverso grado di progressione criminosa che connoterebbe le tre fattispecie, è semmai vero il contrario: la condotta di contraffazione o alterazione di un documento al fine di ottenere un permesso di soggiorno costituisce, a ben guardare, condotta preparatoria rispetto a quella di presentazione del documento da parte dell'interessato alle autorità di polizia, essendo proprio quest'ultima condotta (che integra l'ipotesi criminosa di "utilizzazione" prevista dalla disposizione all'esame) a creare un immediato pericolo per il bene giuridico protetto. E ciò in quanto è soltanto mediante tale condotta che si determina la possibilità di rilascio di un titolo di soggiorno in assenza delle condizioni previste dalla legge, con conseguente pregiudizio all'interesse all'ordinata gestione dei flussi migratori, cui la disposizione censurata intende offrire tutela.

4.4.- Neppure sussiste, ad avviso di questa Corte, una violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento tra la disposizione censurata e i *tertium comparationis* evocati dal rimettente, con particolare riferimento alla riduzione di un terzo della pena prevista, per le ipotesi di mero uso dell'atto falso, dall'art. 489 cod. pen.

La peculiare natura dei documenti cui si riferisce la disposizione censurata rende non utilmente invocabile il *tertium* rappresentato dall'art. 489 cod. pen., su cui fa perno l'argomentazione svolta nell'ordinanza di rimessione, e il suo stesso *petitum*. Le ragioni che hanno indotto il legislatore del 1930 a prevedere una generale riduzione di pena per chi abbia semplicemente usato l'atto falso, senza essere concorso nella sua falsità, non paiono a questa Corte necessariamente sussistenti anche con riferimento agli speciali documenti cui si riferisce la disposizione censurata, rispetto ai quali, come si è appena osservato, non è agevole ipotizzare, già sul piano fattuale, una loro utilizzazione in assenza di un previo concorso nella loro falsificazione; e rispetto ai quali, comunque, è proprio il momento dell'utilizzazione a creare un immediato pericolo per l'interesse che il legislatore intende tutelare.

4.5.- Dalla non fondatezza delle censure sollevate in riferimento al principio di uguaglianza discende anche la non fondatezza di quelle relative alla funzione rieducativa della pena, del resto svolte dal rimettente in chiave meramente ancillare rispetto alle prime.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Vicenza con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250027

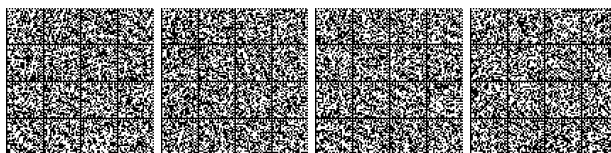
N. 28

Sentenza 14 gennaio - 11 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Misure di salvaguardia del paesaggio - Divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee e, comunque, per un periodo non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata - Indicazione di una serie di aree escluse - Divieto anche per gli impianti già autorizzati - Violazione dei limiti statutari, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97, e 117, primo e terzo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, lettera e); direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, art. 16-septies, introdotto dalla direttiva (UE) 2023/2413; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009; regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021.



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. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 30 agosto 2024, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna, nonché l'atto di intervento della RWE Renewables Italia srl;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Claudio Viviani per RWE Renewables Italia srl, Mattia Pani e Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 30 agosto 2024 (reg. ric. n. 33 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali), in riferimento all'art. 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», alla medesima direttiva 2018/2001/UE e al regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»); nonché in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e agli artt. 3 e 4, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); e, infine, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

1.1.- Con il medesimo ricorso il Governo ha formulato istanza di sospensione della disposizione impugnata, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), paventando che dalla sua applicazione deriverebbe, nelle more della definizione del giudizio nel merito, «“il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica”, ovvero il “rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini”». Tale pregiudizio consisterebbe nel fatto che la sottoposizione a misure di salvaguardia, per massimo diciotto mesi, degli ambiti territoriali interessati dalle procedure realizzative di impianti di produzione di energia derivante da fonti energetiche rinnovabili (FER), così come disposta dalla disposizione regionale impugnata, farebbe mancare la quota regionale di potenza aggiuntiva necessaria per realizzare l'obiettivo di potenza complessiva da raggiungere nel 2030, fissata dal decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili), ed esplicita nella Tabella A di cui all'art. 2 del medesimo d.m. (pari a 6.264 MW), in attuazione degli obblighi eurounitari imposti in particolare dal regolamento n. 2021/1119/UE.



1.2.- Nel merito, rappresenta l'Avvocatura generale dello Stato che l'impugnato art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 introduce misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, «[n]elle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'articolo 20, comma 4», del d.lgs. n. 199 del 2021, «nonché dell'approvazione del PRS, dell'aggiornamento della strategia per lo sviluppo sostenibile e inoltre dell'aggiornamento, adeguamento e completamento del Piano paesaggistico regionale» e, comunque, per un periodo non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa legge regionale, indicando una serie di aree escluse.

1.2.1.- La disposizione impugnata, nell'imporre un divieto alla realizzazione di nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, introdurrebbe una deroga - seppur transitoria - rispetto alla disciplina statale che demanda a decreti ministeriali l'individuazione dei principi e criteri omogenei e che, comunque, anche nelle more dell'adozione di siffatti decreti, vieterebbe ogni moratoria dei procedimenti di autorizzazione. La disposizione regionale, dunque, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale, segnatamente con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Premette il ricorrente che lo statuto speciale riconosce alla Regione autonoma Sardegna competenza legislativa concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e) nei limiti fissati dall'art. 3 dello statuto, ossia in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Nella presente fattispecie assumerebbe rilievo l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché esso configurerebbe un titolo di competenza più ampio rispetto a quello previsto dallo statuto speciale, in applicazione della “clausola di maggior favore”, recata dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che consente l'applicazione delle disposizioni del Titolo V della Costituzione alle regioni speciali per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti.

Le disposizioni regionali impuginate violerebbero direttamente i principi stabiliti dal legislatore statale con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Ricorda il ricorrente che, ai sensi del comma 1 del richiamato art. 20, la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione di superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, aventi una potenza pari a quella individuata come necessaria dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), avviene per mezzo di uno o più decreti ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) entro 180 giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 199 del 2021 (ossia entro il 15 dicembre 2021). Il successivo comma 4 stabilisce che, entro 180 giorni dall'entrata in vigore dei citati decreti ministeriali, le Regioni individuano le aree idonee con legge; il comma 6 impone espressamente il divieto di introdurre moratorie o sospensioni di termini dei procedimenti di autorizzazione, nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei citati decreti ministeriali; il comma 8 individua, medio tempore, alcune aree idonee all'installazione (siti di impianti già installati, siti oggetto di bonifica, cave e miniere cessate, eccetera).

Rappresenta inoltre il Governo che il d.lgs. n. 199 del 2021 avrebbe recepito la direttiva 2018/2001/UE, stabilendo che gli obiettivi energetici nazionali del PNIEC all'anno 2030 sono ripartiti in sotto-obiettivi energetici regionali, da cui consegue che ogni regione e Provincia autonoma è chiamata a garantire sul proprio territorio il consumo di una quota minima di energia di fonti rinnovabili (FER).

La disposizione regionale impugnata, incidendo sul raggiungimento dei target imposti dalla normativa unionale, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., ai sensi del quale «[l]a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, perché comprometterebbe gli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea volti a garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

La giurisprudenza di questa Corte sarebbe costante nel ritenere costituzionalmente illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni, perché ciò sarebbe in contrasto anche con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sono citate le sentenze n. 27 del 2023, n. 77 del 2022, n. 69 del 2018 e n. 13 del 2014).



Ricorda il ricorrente che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma abruzzese, il Giudice delle leggi avrebbe affermato che ogni moratoria in questo settore confligge con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, «in linea di continuità con quelli fatti propri dalle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE» (è citata la sentenza n. 27 del 2023).

1.2.2.- La seconda e autonoma questione promossa dal ricorrente concerne l'art. 3, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, ai sensi del quale le misure di salvaguardia adottate dal comma 1 del citato art. 3 trovano applicazione anche laddove - alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale - nelle aree individuate dal medesimo comma siano in corso procedure di autorizzazione di impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti.

Tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima perché irragionevole e lesiva dei principi di certezza del diritto e del legittimo affidamento di cui all'art. 3 Cost.

Una volta avviato il procedimento di autorizzazione, la previsione che l'impianto di produzione e accumulo di energia elettrica non possa essere più realizzato, oltre a determinare una lesione del legittimo affidamento dell'operatore, provocherebbe anche un suo indubbio danno, posto che, nelle more del compimento delle procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, si assume che egli abbia già sostenuto costi tecnici e amministrativi ingenti, così risultando violato anche l'art. 41 Cost., peraltro, «trascurando le attività amministrative eventualmente già svolte dalle autorità competenti, a scapito del principio costituzionalmente rilevante del buon andamento della pubblica amministrazione». Dal che si prospetta altresì la violazione dell'art. 97 Cost.

2.- Costituitasi in giudizio, la Regione autonoma Sardegna, afferma anzitutto che l'istanza di sospensione cautelare sarebbe inammissibile per genericità, perché non sarebbe stato dimostrato come la sottoposizione a misure di salvaguardia, per un massimo di 18 mesi, delle aree contemplate dal comma 1 dell'impugnato art. 3 possa effettivamente pregiudicare il raggiungimento della quota complessiva di produzione da fonti di energia rinnovabile che l'Italia deve raggiungere entro il 2030, come previsto dal PNIEC in attuazione del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. Non sarebbe dimostrato, in altri termini, il *vulnus* che dovrebbe discendere dalla immediata applicazione della disposizione regionale, *vulnus* che - per giustificarne una sospensione cautelare dell'efficacia - dovrebbe consistere in «un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica», ovvero nel «rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini».

L'istanza cautelare sarebbe in ogni caso da respingere perché il pregiudizio grave e irreparabile, dedotto dal ricorrente e concernente la asserita impossibilità del raggiungimento della quota di produzione di energia da fonti rinnovabili secondo la «tabella di marcia» di cui all'art. 2 del d.m. 21 giugno 2024, non sussisterebbe.

Ai sensi del citato art. 2 del d.m. 21 giugno 2024, la Regione autonoma Sardegna sarebbe tenuta a garantire entro il 2025 una produzione di potenza aggiuntiva (a partire dal 1° gennaio 2021) di energia elettrica FER di 1.553 MW. Rappresenta la difesa regionale che al momento dell'entrata in vigore dell'impugnato art. 3 sarebbe stata intrapresa la realizzazione di impianti con inizio di lavori effettivo e previsioni di fine lavori dichiarata in grado di assicurare una produzione aggiuntiva di energia di 291 MW per il 2024 e di 390 MW per il 2025, per un totale di 681 MW, cui andrebbero aggiunti i 694 MW di potenza aggiuntiva già installata nel 2024. Si conseguirebbe così il risultato di 1.375 MW di potenza aggiuntiva per tutto il 2025, «con uno scostamento di appena 178 MW rispetto al succitato target di 1.553 MW prefissato per la regione Sarda entro tale annualità dal DM 21 giugno 2024».

Sostiene la Regione che la disposizione impugnata, peraltro, non sarebbe idonea a incidere sugli impianti «già in fase di realizzazione» al momento della sua entrata in vigore e che le misure di salvaguardia impuginate sarebbero efficaci per 18 mesi, quindi al massimo fino al 4 gennaio 2026, ossia nelle more dell'individuazione delle aree idonee da parte di una legge regionale da adottarsi entro 180 giorni dalla pubblicazione del d.m. 21 giugno 2024. La difesa regionale attesta che la Giunta regionale avrebbe già approvato il disegno di legge di individuazione delle aree idonee, che disporrebbe anche, una volta entrato in vigore, l'abrogazione della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024.

Sempre nel senso della non fondatezza dell'istanza di sospensione cautelare, la difesa regionale deduce che la Regione autonoma Sardegna sarebbe in grado di assicurare una produzione di circa 1.460 MW di potenza aggiuntiva in relazione a tutto il 2025, a fronte dell'obiettivo di 1.553 MW imposto dal d.m. 21 giugno 2024, con uno scostamento residuale, eventualmente agilmente recuperabile già a partire da gennaio 2026.



2.1.- Il ricorso statale, secondo la Regione, sarebbe inammissibile per omessa ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, nonché per mancato adeguato confronto con le competenze statutarie di cui dispone la stessa Regione.

Afferma la difesa regionale che il ricorso avrebbe completamente omesso qualunque riferimento alla competenza legislativa primaria regionale in materia di edilizia e urbanistica di cui all'art. 3, lettera *f*), dello statuto, nonché quella correlata concernente la tutela paesaggistica che la Regione autonoma Sardegna esercita ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna). L'ambito materiale di competenza attinto dalla legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 si evincerebbe dall'art. 1 della stessa legge, rubricato «Finalità», ai sensi del quale «[l]a presente legge reca norme urgenti per garantire la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione». Il Governo, secondo la difesa regionale, avrebbe dovuto dimostrare preliminarmente che la legge regionale della cui legittimità costituzionale si discute sia stata adottata in totale carenza di competenze statutarie.

Asserisce altresì la Regione autonoma Sardegna che il d.lgs. n. 199 del 2021 farebbe salve «le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione» (art. 49 del d.lgs. n. 199 del 2021).

Il ricorso, pertanto, non avrebbe compiuto una adeguata e corretta ricognizione del quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione regionale impugnata, dal che ne viene eccepita l'inammissibilità.

Anche la questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe meramente assertiva, dal che, anche per questo motivo, l'inammissibilità del ricorso.

Infine, del pari inammissibili dovrebbero dichiararsi i motivi di impugnazione concernenti le asserite violazioni degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto tali parametri sarebbero solo enunciati e sforniti di adeguata spiegazione e relativo impianto argomentativo-motivazionale di supporto (è citata la sentenza di questa Corte n. 141 del 2024). Peraltro, l'art. 97 Cost. non sarebbe esplicitamente evocato nella deliberazione ad impugnare del Presidente del Consiglio dei ministri.

2.2.- Nel merito, il ricorso dovrebbe dichiararsi comunque non fondato.

Quanto alla asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la difesa regionale rinvia a quanto già ricostruito in ordine alla non fondatezza della richiesta di sospensione cautelare.

Per quanto riguarda la prospettata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione autonoma Sardegna deduce la non fondatezza della questione, poiché la disposizione regionale impugnata sarebbe stata adottata nell'esercizio di una competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di «tutela paesaggistica e governo del territorio». Peraltro, la giurisprudenza costituzionale avrebbe attribuito margini di individuazione delle aree non-idonee per gli impianti da FER più ampi alle regioni speciali rispetto alle regioni ordinarie (è citata la sentenza n. 224 del 2012).

Priva di fondamento sarebbe, infine, anche la questione promossa in riferimento all'art. 41 Cost., perché l'obiettivo della disposizione regionale impugnata sarebbe piuttosto quello di tutelare gli operatori economici, onde evitare che sostengano oneri in relazione ad iniziative ricadenti in aree che potrebbero risultare non idonee. Precisa la difesa regionale che il comma 8 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 elencherebbe una serie di aree che vengono considerate idonee, nelle more della loro concreta individuazione da parte del decreto ministeriale. Tale decreto ministeriale, a sua volta, concederebbe alle regioni la «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto» (art. 7, comma 2, lettera *b* [*recte*: lettera *c*], del d.m. 21 giugno 2024).

Da queste disposizioni la Regione deduce che sarebbe consentito alle amministrazioni regionali discostarsi, nella mappatura del proprio territorio, dall'elenco delle aree idonee come definite dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, «potendo così anche qualificare come non idoneo un ambito che invece era idoneo ai sensi di quest'ultima citata disposizione». Peraltro, una norma di salvaguardia che facesse salvi i progetti riguardanti impianti insistenti su aree qualificate come idonee ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, già intrapresi prima dell'adozione delle leggi regionali di definizione delle aree idonee e non inidonee, sarebbe stata presente nella bozza del decreto ministeriale attuativo (poi divenuto d.m. 21 giugno 2024) ma, poi, espunta, di comune accordo tra lo Stato e le regioni, in sede di Conferenza unificata.

3.- L'Associazione nazionale energia del vento (ANEV) ha depositato, in veste di *amicus curiae*, un'opinione scritta di segno adesivo al ricorso dello Stato, ammessa con decreto presidenziale del 21 ottobre 2024, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, di depositare con modalità telematica un'opinione scritta.



In aggiunta agli argomenti svolti nel ricorso, l'opinione prospetta ulteriori profili di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, basati sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 (Protezione della proprietà) del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché agli artt. 16 (Libertà di impresa) e 17 (Diritto di proprietà) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Quanto all'istanza di sospensione cautelare, l'ANEV rappresenta, con l'ausilio di una carta geografica, l'estensione territoriale delle aree interessate dal divieto, così come individuate dalle disposizioni impugnate - mappatura che peraltro sarebbe confermata dall'approvanda legge regionale di individuazione delle aree idonee - e che determinerebbe «il fallimento di gran parte delle iniziative imprenditoriali in corso».

4.- Con atto del 15 ottobre 2024 è intervenuta in giudizio RWE Renewables Italia srl (da ora: Società), la quale, contestualmente, ha depositato istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità del suo intervento.

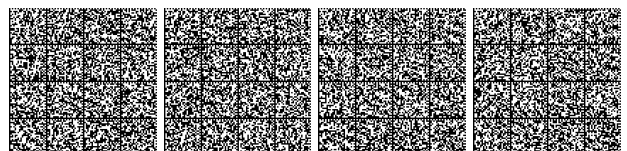
Rappresenta l'interveniente Società di essere attiva nello sviluppo, nella costruzione e nell'esercizio di impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile eolica, fotovoltaica e agrivoltaica e nella realizzazione di impianti di accumulo di energia rinnovabile sul territorio italiano.

Asserisce di essere titolare di una posizione giuridica differenziata, che sarebbe lesa in maniera diretta e immediata dalla normativa oggetto del giudizio. In particolare, la Società, in quanto responsabile - fra l'altro - di tre progetti autorizzati ma non ancora avviati nel territorio della Regione autonoma Sardegna, dovrebbe ritenersi legittimata all'intervento, in considerazione del fatto che la moratoria dei procedimenti autorizzativi in corso, disposta dalla disposizione impugnata, applicandosi anche ai progetti menzionati, comporterebbe la diretta lesione della libertà di iniziativa economica privata e della sfera patrimoniale riconosciuti dagli artt. 41 e 42 Cost.

Sempre a detta dell'interveniente, la sua qualifica di società a responsabilità limitata le impedirebbe di depositare un'opinione in veste di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative, che riserverebbe questa facoltà esclusivamente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali, «portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità», elemento che ne rafforzerebbe la richiesta di intervento nel presente giudizio.

5.- La Regione autonoma Sardegna ha depositato nei termini memoria integrativa, nella quale ribadisce che le disposizioni regionali impugnate dovrebbero intendersi quali «misure interinali di salvaguardia nelle more della pianificazione del territorio sardo», che sarebbe di fatto «pres[o] d'assalto» da richieste di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Tale circostanza sarebbe attestata anche da «Uffici statali del Ministero della Cultura», i quali, in uno dei numerosi pareri endoprocedimentali resi dalla Soprintendenza speciale per il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in merito alla richiesta di valutazione di impatto ambientale (VIA) per un impianto da fonte eolica da ubicarsi in una delle tante aree della Sardegna caratterizzate dalla presenza di significativo rilievo culturale e paesaggistico, avrebbero affermato che «nell'area vasta di intervento si sta progressivamente verificando un effetto cumulo che si prospetta di gran lunga superiore alla capacità di carico dell'ambiente naturale, fenomeno che ormai riguarda in maniera diffusa l'intero territorio regionale, dove le richieste di connessione per realizzare impianti a energie rinnovabili sono tali da superare, al 30.06.2023, di ben 10 volte [...] quanto previsto, per la regione Sardegna, come obiettivo da raggiungersi al 2030 sulla base della bozza del D.M. sulle c.d. "aree idonee", [...] tanto da prospettarsi la progressiva sostituzione/industrializzazione dell'ambiente naturale e del paesaggio con impianti di grossa taglia» (nota della Soprintendenza PNRR prot. ingresso 0187684 del 20 novembre 2023). Nella medesima prospettiva, la difesa regionale osserva che il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, nell'ordinanza citata anche dall'Avvocatura generale, nel motivare il rigetto dell'istanza cautelare presentata dalla Società, ha affermato che «l'interesse della ricorrente a ottenere tutela cautelare nella presente sede appare oggettivamente recessivo rispetto a quello pubblicistico alla conservazione - nelle more - dell'integrità del territorio».

6.- Con ulteriore memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce le motivazioni rappresentate nel ricorso nel senso dell'accoglimento, precisando che allorché si voglia ritenere che la Regione abbia emanato la disposizione impugnata nell'esercizio della propria competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto), trattandosi di competenza legislativa concorrente, essa dovrebbe comunque esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale o da quest'ultima desumibili. Fra questi rientrerebbero sicuramente quelli recati dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, fra cui senz'altro quello disposto dal comma 5, ossia «il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 [...] tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo». Tale violazione determinerebbe il palese contrasto della disposizione impugnata con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione a quanto stabilito da ultimo dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre



2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio. Similmente ci si troverebbe di fronte a un diretto contrasto dell'impugnato art. 3, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 con il principio recato dal comma 6 del d.lgs. n. 199 del 2021, che vieta qualunque moratoria o sospensione dei termini dei procedimenti di autorizzazione. A riprova peraltro della violazione anche del legittimo affidamento degli operatori (artt. 3 e 41 Cost.), l'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che, con una recente ordinanza, il giudice amministrativo avrebbe rigettato una istanza di sospensione cautelare presentata da una società avverso il provvedimento di diniego di autorizzazione di un impianto fotovoltaico, emesso dal Comune di Porto Torres per contrasto della richiesta di autorizzazione con le previsioni della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, pur a fronte dell'emissione dei pareri positivi da parte delle diverse Amministrazioni intervenute in conferenza di servizi (TAR Sardegna, sezione seconda, ordinanza 8 novembre 2024, n. 319).

Rammenta infine lo Stato che la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore rientrerebbe tra gli obiettivi PNRR indicati, per il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, alla componente 2 della missione 2 del Piano, in particolare alla riforma 1 (M2C2-6: M2C2R1), rubricata «Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e proroga dei tempi e dell'ammissibilità degli attuali regimi di sostegno: Entrata in vigore di un quadro giuridico per la semplificazione delle procedure di autorizzazione a costruire strutture per le energie rinnovabili onshore e offshore».

7.- Con memoria del 23 dicembre 2024, la Regione resistente ha depositato copia della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», che fra l'altro, all'art. 4, comma 1 ha abrogato la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024.

8.- In data 24 dicembre 2024 la Società ha depositato ulteriore memoria in cui sostiene di aver ottenuto l'autorizzazione unica ex art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) emanata dalla Regione autonoma Sardegna con determinazione dirigenziale n. 49 del 22 gennaio 2024, protocollo n. 0003276, per la costruzione e l'esercizio dell'impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile eolica denominato "Alas" (previa valutazione di impatto ambientale conclusasi con positivo giudizio di compatibilità ambientale reso con deliberazione del Consiglio dei ministri del 16 settembre 2022).

8.1.- Ai fini dell'ammissibilità del proprio intervento in giudizio, ai sensi degli artt. 31 e 4, comma 3, delle Norme integrative, la Società rappresenta di essere direttamente destinataria dell'applicazione della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, impugnata dal Governo nel presente giudizio, il quale - avendo anticipato lo scrutinio da parte di questa Corte - costituirebbe l'unica sede possibile per consentire alla Società di ottenere tutela dei diritti che le sarebbero costituzionalmente garantiti, che altrimenti avrebbero trovato tutela mediante il giudizio in via incidentale.

9.- All'udienza pubblica del 14 gennaio 2025 è stata data lettura dell'ordinanza dibattimentale, riportata in calce, con cui è stato dichiarato non ammissibile l'intervento della Società.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha impugnato l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, in riferimento all'art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021, alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE; nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale; e, infine, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

1.1.- Rappresenta il ricorrente che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 introdurrebbe «misure di salvaguardia» comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 e, comunque, per un periodo non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa legge regionale, indicando una serie di aree escluse (tra cui aree naturali protette, zone umide, aree della rete Natura 2000, aree agricole, eccetera).



La disposizione impugnata, nell'imporre un divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, introdurrebbe una deroga - seppur transitoria - rispetto alla disciplina statale che demanda a decreti ministeriali l'individuazione dei principi e criteri omogenei e, comunque, anche in caso di mancata adozione di siffatti decreti, vieterebbe ogni moratoria dei procedimenti di autorizzazione.

La disposizione regionale, dunque, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale, e segnatamente con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Più precisamente, sarebbero violati i commi 1, 4, 5 e 6 dell'art. 20 del richiamato decreto legislativo, ai sensi dei quali la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione di superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili avviene per mezzo di uno o più decreti ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata entro 180 giorni dall'entrata in vigore del medesimo d.lgs. n. 199 del 2021; le regioni, secondo tale previsione, individuano le aree idonee con legge; nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei citati decreti ministeriali è espressamente vietato introdurre moratorie o sospensioni di termini dei procedimenti di autorizzazione.

Inoltre, poiché il d.lgs. n. 199 del 2021 avrebbe recepito la direttiva 2018/2001/UE, il divieto di cui all'impugnato art. 3 della legge regionale sarda si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., ai sensi del quale «[l]a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, perché comprometterebbe gli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea volti a garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

Precisa il ricorrente che allorché si volesse ritenere che la Regione abbia emanato la disposizione impugnata nell'esercizio della propria competenza statutaria concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto), tale competenza avrebbe comunque dovuto esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale o da quest'ultima desumibili, cui sarebbero riconducibili quelli recati dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

1.2.- La seconda (e autonoma) questione promossa nel ricorso concerne il comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, ai sensi del quale le misure di salvaguardia adottate dal comma 1 trovano applicazione anche laddove - alla data di entrata in vigore della presente legge - nelle aree individuate dal medesimo comma siano in corso procedure di autorizzazione di impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili. Tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima, secondo il ricorrente, perché irragionevole e lesiva dei principi di certezza del diritto e del legittimo affidamento di cui all'art. 3 Cost.

Una volta avviato il procedimento di autorizzazione, la previsione secondo la quale l'impianto di produzione e accumulo di energia elettrica non possa essere più realizzato, oltre a determinare una lesione del legittimo affidamento dell'operatore, provocherebbe anche un suo indubbio danno, posto che, nelle more del compimento delle procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, si assume che lo stesso operatore abbia già sostenuto costi tecnici e amministrativi ingenti, così violando anche l'art. 41 Cost., trascurando altresì le attività amministrative eventualmente già svolte dalle autorità competenti, a scapito del principio costituzionalmente rilevante del buon andamento della pubblica amministrazione. Dal che è prospettata altresì la violazione dell'art. 97 Cost.

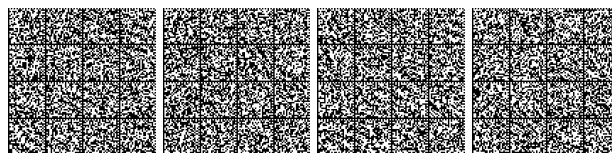
2.- La Regione autonoma Sardegna eccepisce anzitutto l'inammissibilità del ricorso per mancato adeguato confronto con le competenze statutarie.

L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale, il mancato confronto con le competenze statutarie determina l'inammissibilità del ricorso solo laddove tale omissione sia radicale (*ex multis*, sentenze n. 58 del 2023 e n. 281 del 2020).

Come si è detto, il ricorrente ha indicato le competenze statutarie di cui all'art. 4, comma primo, lettera e), dello statuto, invocando i limiti che discendono dal rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, fra cui rientra l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente, che sostiene il travalicamento delle competenze attribuite al legislatore regionale, emerge, dunque, con sufficiente nettezza. La mancata considerazione di altre competenze regionali può incidere, semmai, sul merito delle questioni (da ultimo, sentenza n. 103 del 2024).

2.1.- Parimenti non fondata è l'ulteriore eccezione di inammissibilità per omessa ricostruzione del quadro normativo.



Lamenta la Regione che lo Stato non avrebbe considerato che il d.lgs. n. 199 del 2021 farebbe salve «le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione» (art. 49 del d.lgs. n. 199 del 2021).

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, proponendo una motivazione che non sia meramente assertiva ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2021).

Nell'odierno giudizio il ricorrente ha sufficientemente ricostruito il contesto normativo di riferimento, chiarendo che le attribuzioni statutarie in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto) impongono comunque il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale. Altrettanto chiara risulta la motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione degli altri parametri asseritamente lesi.

2.2.- Sempre in via preliminare, deve rilevarsi che non assume rilievo nell'attuale giudizio la sopravvenuta abrogazione della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, da parte dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, poiché le disposizioni impugnate hanno ricevuto medio tempore applicazione (come si ricava dall'ordinanza del Consiglio di Stato del 16 dicembre 2024, n. 04777/2024, in cui si dà conto che l'assessorato regionale competente «ha comunicato la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 3 della l.r. Sardegna 3 luglio 2024 n. 5»), condizione che esclude la dichiarazione della cessazione della materia del contendere (*ex multis*, sentenze n. 198 e n. 180 del 2024).

3.- Al fine della decisione di merito occorre, innanzitutto, stabilire a quale titolo di competenza legislativa sia da ricondurre la disposizione impugnata, che deve essere esaminata, pertanto, secondo la triplice lente elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte, relativa «all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità» (*ex multis*, sentenze n. 95 del 2024, n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019).

Come detto, il ricorrente ritiene che la disposizione regionale impugnata costituisca espressione della competenza legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in applicazione della clausola di maggior favore (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), laddove si ritenga questa più ampia di quella statutaria; ovvero, della competenza legislativa statutaria concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto).

La difesa regionale, in senso contrario, sostiene che l'ambito di competenza attinto dalla legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 sarebbe quello statutario, di natura primaria, in materia di tutela del paesaggio, come si evincerebbe dall'art. 1 della stessa legge regionale, rubricato «Finalità», ai sensi del quale «[l]a presente legge reca norme urgenti per garantire la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione».

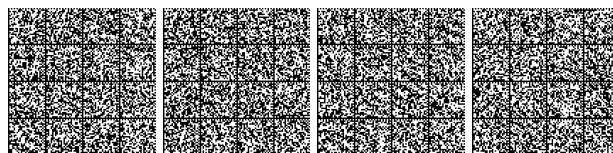
3.1.- Lo statuto assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera f), nonché la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975. La competenza concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, è prevista dall'art. 4, lettera e), dello statuto.

Quanto all'oggetto, la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, recante «Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali», sottopone una serie di ambiti territoriali a «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», per un periodo non superiore a 18 mesi (art. 3).

La Giunta regionale è poi autorizzata ad approvare il disegno di legge istitutivo «dell'Agenzia regionale dell'energia per l'esercizio delle competenze in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, nonché nelle materie ad esse connesse di competenza legislativa e amministrativa regionale» (art. 2).

La finalità proclamata dell'intervento normativo complessivo coincide con «la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione» (art. 1).

Se l'iniziativa della Regione autonoma Sardegna diretta all'individuazione delle aree da salvaguardare (quali le aree naturali protette, le zone umide di importanza internazionale riconosciute, o quelle umide ricadenti in siti di interesse comunitario o in zone di protezione speciale, ovvero le aree incluse nella rete Natura 2000 relativa alla con-



servazione degli habitat naturali, le aree di riproduzione, alimentazione e transito di specie faunistiche protette, le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità, le aree caratterizzate da situazioni di dissesto oppure di rischio idrogeologico) sembra corrispondere alle indicazioni contenute nel regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera *a*), purtuttavia, con l'art. 3 impugnato, il legislatore sardo ha sospeso in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

La *ratio* dell'intervento normativo impugnato sembra pertanto coincidere con la volontà di “congelare” almeno per 18 mesi l'onere di individuare con legge regionale le aree idonee (onere che incombe sulle regioni ai sensi del più volte richiamato art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021), sospendendo in tal modo anche i procedimenti autorizzatori in corso.

La misura di salvaguardia introdotta dall'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 ha pertanto garantito uno slittamento temporale certo dell'attuazione delle nuove norme recate dal d.lgs. n. 199 del 2021, in modo da assicurare alla Giunta regionale il tempo necessario per la presentazione (e al Consiglio regionale per l'approvazione) del disegno di legge regionale di individuazione delle aree idonee.

Alla luce di questa ricostruzione, questa Corte osserva che la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*, dello statuto speciale).

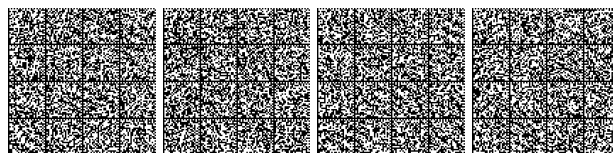
In ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze - quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata - devono esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia.

3.2.- Ciò posto, occorre ricordare che qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, devono essere indicate «le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari» (sentenza n. 151 del 2017), in attuazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, secondo cui, «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (sentenza n. 119 del 2019).

L'applicazione della clausola di maggior favore si giustificerebbe, secondo il ricorrente, in coerenza con il tradizionale confronto parallelo fra “discipline della funzione”, guardando al mero tenore testuale dei parametri: l'art. 4 dello statuto che fa riferimento a «produzione e distribuzione dell'energia elettrica»; l'art. 117, terzo comma, Cost. che prevede invece «produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia».

Deve osservarsi che in questa fattispecie, nella ponderazione dei due ambiti di competenza - quello statutario e quello costituzionale -, le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni non possono essere separate da quelle che riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato determinate materie “trasversali”, o da quelle dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale sistema integrato di ciascuna specifica funzione che occorre fare riferimento quando si tratti di applicare la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che rileverà, pertanto, solo nei casi in cui le norme del Titolo V prevedano forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite dagli statuti (*ex multis*, sentenze n. 119 del 2019 e n. 255 del 2014).

Il regime della funzione statutaria di cui all'art. 4, lettera *e*), come si è visto, patisce il limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, oltre a quelli imposti alla potestà legislativa primaria di cui all'impugnato art. 3, tra i quali - per quanto qui viene in rilievo - quello delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»,



mentre, se è vero che la materia ricompresa nel terzo comma dell'art. 117 Cost. è oggettivamente più ampia di quella statutaria, è altresì vero che essa subisce non solo il limite dei principi fondamentali, ma anche quelli derivanti dall'esercizio di tutte le competenze legislative esclusive statali cosiddette trasversali.

Tale valutazione, nel caso di opere relative alla produzione di energia, conduce a far ritenere recessivo, nel caso di specie, il titolo di competenza riconosciuto dal Titolo V a favore del titolo di potestà legislativa previsto dallo statuto speciale.

4.- Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'intero art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e ai principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, sono fondate.

4.1.- Questa Corte, con la recente sentenza n. 103 del 2024, ha ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e attuata con il d.m. 21 giugno 2024.

Il d.lgs. n. 199 del 2021 è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.); nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Esso è volto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3).

Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Green Deal europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. Proprio per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha adottato il richiamato d.lgs. n. 199 del 2021 e predisposto il PNIEC, approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE, il successivo 31 dicembre.

Tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle «aree non idonee». L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030.

Si tratta quindi di una riforma che muta l'approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

La disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021 si affianca dunque al previgente regime di individuazione delle aree non idonee, prevedendo che vengano anzitutto definite con legge regionale (art. 20, comma 4) le aree idonee, dalla cui qualificazione consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER. Laddove la regione non proceda in questo senso, è prevista l'attivazione, a norma del secondo periodo del richiamato comma 4, dei poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

4.2.- L'impugnato art. 3 che introduce il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, viola i principi introdotti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6), e l'avvio di procedure autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee (comma 8).



Le disposizioni regionali impugnate, in definitiva, pur finalizzate alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili, si pongono in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia.

Non assume poi alcun rilievo la circostanza, sulla quale ha insistito la Regione autonoma Sardegna, che tale divieto sia temporalmente circoscritto, anche con la fissazione di un termine massimo di diciotto mesi, il quale peraltro, al di là d'ogni altra considerazione, è di gran lunga superiore a quello, di centottanta giorni, che l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 prescrive per l'individuazione con legge delle aree idonee.

L'art. 3 della legge reg. Sardegna deve pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021.

5.- La decisione sul merito del ricorso assorbe, infine, l'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia della disposizione impugnata (sentenze n. 20 del 2023, n. 5 del 2018, n. 145 e n. 141 del 2016).

6.- Sono assorbite le ulteriori questioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 14 gennaio 2025

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge Regione autonoma Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 30 agosto 2024 (reg. ric. n. 33 del 2024).



Rilevato che, con atto depositato il 15 ottobre 2024, è intervenuta nel giudizio la società RWE Renewables Italia srl (da ora, anche: società *RWE*);

che la società RWE Renewables Italia srl, società attiva nello sviluppo, nella costruzione e nell'esercizio di impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile eolica, fotovoltaica e agrivoltaica e nella realizzazione di impianti di accumulo di energia rinnovabile sul territorio italiano, asserisce di essere titolare di una posizione giuridica differenziata, lesa in maniera diretta e immediata dalla normativa oggetto del giudizio;

che, in particolare, la società RWE, in quanto responsabile - fra l'altro - di progetti autorizzati, ma non ancora avviati nel territorio della Regione autonoma Sardegna, sostiene di essere legittimata all'intervento in considerazione del fatto che la moratoria dei procedimenti autorizzativi in corso, prevista dalla disposizione impugnata, applicandosi anche ai progetti menzionati, comporterebbe la diretta lesione della libertà di iniziativa economica privata e della sfera patrimoniale riconosciute dagli artt. 41 e 42 Cost.;

che, sempre a detta dell'interveniente, la sua qualifica di società a responsabilità limitata le impedirebbe di depositare un'opinione in veste di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che riserverebbe questa facoltà esclusivamente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali «portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità», elemento che ne legittimerebbe l'intervento nel presente giudizio;

che con atto depositato in data 24 dicembre 2024 la società RWE ha depositato ulteriore memoria nella quale insiste per l'ammissibilità del proprio intervento per consentire alla Società medesima di esplicitare la facoltà partecipativa al giudizio di legittimità.

Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, salva l'ipotesi, in via del tutto eccezionale, in cui la legge impugnata incida specificamente sulla sfera di attribuzione costituzionale di altre regioni o province autonome (ordinanza letta all'udienza 12 novembre 2024 e allegata alla sentenza n. 192 del 2024);

che tale orientamento è stato mantenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale apportate con la delibera di questa Corte 8 gennaio 2020, «non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020 e allegata alla sentenza n. 56 del 2020);

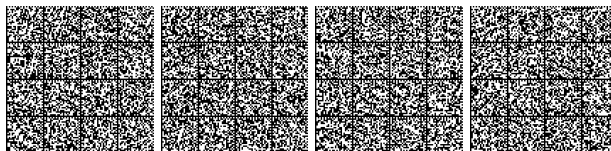
che ad analoga conclusione questa Corte è pervenuta in numerose occasioni successive (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 76 del 2023, punto 2 del *Considerato* in diritto, n. 259 del 2022, punto 2 del *Considerato* in diritto, n. 221 del 2022, punto 3 del *Considerato* in diritto e n. 121 del 2022, punto 3 del *Considerato* in diritto; ordinanza n. 134 del 2022); che, dunque, l'intervento della società RWE deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio della società RWE Renewables Italia srl.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 1° marzo 2025
(della Regione Calabria)

Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024, recante chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del foglio di servizio elettronico (FDSE), disciplinato con decreto interministeriale n. 226 del 2024 – Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 36861 del 23 dicembre 2024, recante un programma progressivo di rilascio delle funzionalità del registro elettronico NCC e taxi e del foglio di servizio elettronico – Modalità di accesso e struttura del FDSE – Modalità di compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata – Fasi del percorso di implementazione e rilascio del FDSE.

- Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024; Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti e la navigazione, Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 36861 del 23 dicembre 2024.

Ricorso per conflitto di attribuzione nell'interesse della Regione Calabria (c.f. 02205340793), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, dott. Roberto Occhiuto, (c.f. CCHRRRT69E13D086G), rappresentato e difeso, giusta delibera di G.R. di autorizzazione n. 32 del 10 febbraio 2025 e decreto del coordinatore dell'Avvocatura regionale di assegnazione del relativo incarico difensivo (n. 346 r.dip. del 10 febbraio 2025), ed in forza di procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Domenico Gullo (c.f. GLLDNC66M24F158E) — che indica quale recapito PEC: avvocato6.rc@pec.regione.calabria.it e fax 0965894621 — dell'Avvocatura regionale;

contro lo Stato e, per esso, il Presidente del Consiglio dei ministri, (c.f.: 80188230587) nella persona del Presidente *pro tempore*,

per l'annullamento,

a) della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024, pubblicata sul sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 10 dicembre 2024, recante «Chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di servizio elettronico, disciplinato con decreto interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226», non notificata all'amministrazione;

b) della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 36861 del 23 dicembre 2024, pubblicata sul sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 23 dicembre 2024, recante «Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro elettronico NCC e Taxi e del Foglio di servizio elettronico», non notificata all'amministrazione.

FATTO

Con decreto n. 226 del 16 ottobre 2024 (m_inf.AB007AB.REG_DECRETI.R.0000226.16-10-2024), il Capo Dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Capo della Polizia direttore generale della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, ha disposto in ordine al foglio elettronico per lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente.



Il noleggio con conducente è materia ricondotta al trasporto pubblico locale e la relativa disciplina, quindi, ricompresa tra le competenze legislative residuali regionali, *ex art.* 117, comma 4, Cost., nonché regolamentari (*art.* 117, comma 6, Cost.).

Il decreto n. 226 del 16 ottobre 2024 cit. è stato emesso in dipendenza dell'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992, come sostituito, da ultimo, dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*) del decreto-legge n. 135 del 14 dicembre 2018 (conv. con legge 11 febbraio 2019, n. 12) ed emendato, da codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 56 del 26 marzo 2020.

Il decreto, tuttavia, non ha, come previsto nella previsione testé menzionata, stabilito solo le specifiche del «foglio di servizio in formato elettronico», al fine di consentire agli esercenti il servizio di adempiere agli obblighi ivi esattamente previsti, atteso che, disciplinando le «modalità di compilazione e di tenuta» da parte del conducente — ed attraverso queste — ha introdotto ulteriori norme, non strettamente funzionali ai detti adempimenti — peraltro prevedendo nuovi obblighi e divieti nell'esercizio dell'attività — così invadendo e menomando la sfera di attribuzioni assegnata dalla Costituzione alla regione.

Avverso detto decreto n. 226 del 16 ottobre 2024, pertanto, con particolare riguardo agli articoli 2, comma 1, lettere *a), b), d), e), f), g), h), m), o), q), s), t), z), aa), bb), ee)*; 3, commi 1, 2 e 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9 e 10; nonché gli allegati 2 (*art.* 4), 3 (*art.* 5), modello C; allegato 5 (*art.* 7), in quanto emanato in violazione degli articoli 5, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, la Regione Calabria, ha proposto ricorso, in applicazione dell'art. 134, comma 2, Cost., dell'art. 39, legge 11 marzo 1953, n. 87, e dell'art. 27 delle norme integrative, per l'annullamento *in parte qua*, ed il giudizio è iscritto al n. 3/2024.

Medio tempore, la Direzione generale per la motorizzazione del Dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in attuazione di quanto disposto dall'art. 10, comma 2, del testé citato «Decreto interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226» (*m_inf.AB007AB.REG_DECRETI.R.0000226.16-10-24*, emesso il 26 ottobre 2024), ha emanato la circolare, prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024 (*m_inf.A22E495.REGISTROUFFICIALE.U.0034247.03-12-2024*), recante «chiarimenti in ordine alle modalità di funzionamento del sistema informatico per la compilazione e gestione del Foglio di servizio elettronico, disciplinato con decreto interministeriale 26 ottobre 2024, n. 226».

Su tale circolare, attuativa dell'art. 10, comma 2, del citato decreto interministeriale n. 226/2024, si riverberano i vizi sollevati con il ricorso avverso il medesimo decreto interministeriale.

Parimenti è da ritenere con riferimento alla successiva circolare, *m_inf.A22E495.REGISTRO UFFICIALE.U.0036861.23-12-2024*, della Direzione generale per la motorizzazione del Dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, pubblicata sul sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 23 dicembre 2024, ad oggetto il «Programma progressivo di rilascio delle funzionalità del Registro elettronico NCC e Taxi e del Foglio di servizio elettronico», in quanto emanata, anche, in espressa attuazione del decreto interministeriale n. 226/2024 e, conseguentemente, risulta anch'essa viziata, nelle parti in cui si riferisce al Foglio di servizio elettronico (FDSE).

È in ragione di detta natura — meramente esecutiva e consequenziale — che dette circolari, sono destinate ad essere, in ipotesi, cadutate in seguito all'annullamento del decreto n. 226/2024 cit.

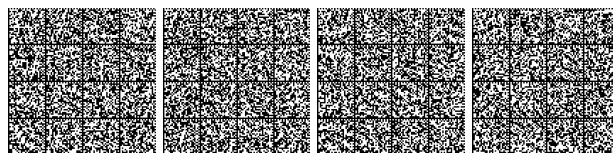
Cionondimeno, le circolari oggetto del presente conflitto, con particolare riguardo alle parti *infra* individuate, invadono la sfera di competenza costituzionale della Regione Calabria, sono state emanate in violazione degli articoli 5, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, e sono, conseguentemente illegittime; pertanto, in applicazione dell'art. 134, comma 2, Cost., dell'art. 39, legge 11 marzo 1953, n. 87, e dell'art. 27 delle norme integrative, ricorre la Regione Calabria per l'annullamento *in parte qua*, per i seguenti

MOTIVI

A. Occorre preliminarmente richiamare, testualmente, i motivi sollevati in relazione al decreto decreto interministeriale n. 226/2024 cit. — presupposto alle circolari impugnate — per, successivamente, evidenziare, in relazione a ciascuna di queste, le parti che invadono la sfera di competenza costituzionale della Regione Calabria, ed in relazione alle quali, i medesimi motivi, si risolvono, conseguentemente, in altrettante ragioni di censura, come in seguito, più specificamente, indicato.

B. I. Contrasto con l'art. 117, commi 4, 5 e 6 della Costituzione — anche in relazione all'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992, come sostituito, dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*) del decreto-legge n. 135 del 14 dicembre 2018 (conv. con legge 11 febbraio 2019, n. 12) ed all'art. 49 TFUE.

Il trasporto pubblico locale costituisce materia ricompresa nella competenza regionale residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost., come sostituito dall'art. 3, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (sentenza n. 5 del 2019).



In precedenza, con riferimento al trasporto pubblico non di linea, le competenze (concorrenti) regionali, erano esercitate «ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi» fissati dalla legge n. 21 del 15 gennaio 1992.

La Regione Calabria è intervenuta in materia, da ultimo, con la legge n. 37 del 7 agosto 2023.

La disciplina dell'attività di noleggio con conducente, quale servizio pubblico non di linea, rientra, quindi, nella potestà legislativa e regolamentare regionale (sent. n. 56 del 2020).

Trattasi di attribuzione generale nell'ambito della quale, cionondimeno, lo Stato, può esercitare la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

L'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992, come sostituito, dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*) del decreto-legge n. 135 del 14 dicembre 2018 (conv. con legge 11 febbraio 2019, n. 12), è, nel testo risultante in seguito alla pronuncia n. 56 del 2020, espressione di tale potestà.

In particolare, l'art. 11, comma 4, dispone, tra l'altro, che: «4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici. Il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno. Il foglio di servizio in formato elettronico deve riportare:

- a) targa del veicolo;
- b) nome del conducente;
- c) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo;
- d) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio;
- e) dati del fruitore del servizio. (...)».

Il decreto oggetto del ricorso è stato emesso sulla dichiarata «necessità di disciplinare le modalità di compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico previsto dall'art. 11, comma 4, della citata legge n. 21 del 1992».

Dall'esame del provvedimento, tuttavia, emerge come lo stesso non si limiti a disciplinare le specifiche (tecniche) del foglio di servizio elettronico, in quanto introduce articolate disposizioni che si risolvono in obblighi, in capo agli esercenti il servizio, ulteriori rispetto a quelli posti dalla previsione legislativa, che il foglio di servizio ha previsto, nonché regolano le modalità di espletamento del medesimo.

In tal modo, il decreto, ha assunto un contenuto ben più complesso e violato le norme sulle competenze regionali ed indebitamente interferito sulle attribuzioni assegnate dalla Costituzione e norme applicative, alla regione, come in precedenza indicate.

Tali ulteriori obblighi e divieti, più specificamente, si rinvencono nelle previsioni del decreto, come in seguito, partitamente indicate.

Con riferimento alla ipotesi di «servizio NCC, reso con partenza da un luogo diverso dalla rimessa ovvero dalle aree di cui all'art. 11, comma 6, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 nelle ipotesi di cui al comma 3» (art. 4, comma 1, modello *B*) ossia, negli ambiti portuali, aeroportuali e ferroviari in cui, su deroga da parte dei comuni, alle condizioni previste, è possibile lo stazionamento in aree pubbliche, distinte da quelle riservate ai taxi).

In tali casi, l'art. 4 (Modalità di compilazione del foglio di servizio per i contratti per singolo servizio), prevede che:

«1. Per i contratti per singolo servizio, il vettore NCC compila per ciascun servizio un foglio di servizio, recante i dati di cui all'Allegato 2, secondo uno dei seguenti modelli:

(...)

modello B: il foglio di servizio redatto per ciascun servizio NCC, reso con partenza da un luogo diverso dalla rimessa ovvero dalle aree di cui all'art. 11, comma 6, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 nelle ipotesi di cui al comma 3; (...)

3. Per i fogli di servizio redatti secondo il modello B di cui all'art. 4, comma 1, lettera *b*) l'applicazione informatica prevede:

a) che la prenotazione possa essere registrata come bozza di servizio fino a venti minuti prima dell'inizio del relativo servizio;

b) che la partenza coincida con l'arrivo del servizio precedente al quale è collegato, che deve essere svolto nella stessa data del servizio di riferimento, fatti salvi i servizi notturni svolti nelle prime quattro ore della giornata successiva».



Le disposizioni, con particolare riguardo a quanto disposto al comma 3, trovano corrispondenza anche nelle «definizioni» (art. 2), laddove, tra l'altro, si prevede, al comma 1, che: «s) “partenza”: data, luogo e chilometri di partenza da una rimessa nella disponibilità del vettore ovvero dalle aree di cui all'art. 11, comma 6, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, per svolgere un servizio NCC, oppure partenza dalla fine del servizio NCC precedente per svolgere quello successivo, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 4, comma 3; t) “prenotazione”: la richiesta dell'utenza per un servizio NCC, effettuata presso la rimessa o la sede operativa anche tramite l'utilizzo di strumenti tecnologici, che il vettore o il conducente NCC registra sull'applicazione informatica tramite la produzione di una bozza di foglio di servizio redatta ai sensi dell'Allegato 2; (...) ee) “bozza di foglio di servizio”: documento in formato elettronico predisposto con l'applicazione informatica contestualmente all'accettazione della prenotazione, contenente i dati del servizio prenotato disponibili al momento della medesima prenotazione e dotato del codice identificativo di cui alla lettera g).» (enfasi aggiunta).

Correlativamente, l'art. 7 (requisiti dell'applicazione informatica), dispone che: «1. L'applicazione informatica, secondo le specifiche tecniche di cui all'Allegato 5: (...)»

c) acquisisce automaticamente la data e l'orario di immissione della prenotazione ricevuta dal vettore NCC presso la sede o la rimessa nel momento in cui il conducente o il vettore NCC inserisce i dati di cui all'Allegato 2, Modello A, punto 2), e Modello B, punto 2), anteriormente all'orario di inizio del servizio prenotato;».

Con l'introduzione dell'obbligo di sospendere il servizio per 20 minuti, tra una corsa e l'altra — conseguenza del meccanismo normativo risultante, essenzialmente, dal combinato disposto delle su citate disposizioni — il decreto non si limita a stabilire le «specifiche» del foglio di servizio, provvedendo a disciplinare le modalità di svolgimento del servizio, compito che, tuttavia, rientra nella sfera di attribuzione regionale, come in precedenza delineata.

Né, tale obbligo, si rinviene nella previsione legislativa, in virtù della quale il decreto è stato emesso, dalla quale, piuttosto, anche in seguito all'intervento dell'ecc.ma adita Corte, emerge semmai il contrario.

Mentre l'obbligo di compilare e tenere un foglio di servizio, come chiarito con la sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, costituisce, di per sé, misura non irragionevole né sproporzionata e, per quanto qui rileva, non comporta una significativa compressione dell'autonomia regionale, ben diversamente, in sede di censura alla disposizione introdotta con l'art. 10-bis, comma 1, lettere e) ed f) del decreto-legge n. 135 del 14 dicembre 2019, è stata acclarata la non conformità a costituzione, «in quanto travalica il limite della stretta necessità», l'«obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa», poiché «obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa “a vuoto” prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione non è solo in sé irragionevole — come risulta evidente se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente — ma risulta anche sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità, (...)», considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione (...)» (sentenza ult. cit., 5.6.3).

Sembra di qualche evidenza che, negata, per irragionevolezza, la legittimità della interruzione del servizio attraverso l'introduzione dell'obbligo di rientro in rimessa, si riproponga, su diverso piano, l'intento di perseguire analogo effetto, in via diretta, mediante l'imposizione — non prevista da nessuna previsione legislativa — di una attesa minima, tra una corsa e l'altra.

Tali condizioni operative, imposte ai soli esercenti il servizio di noleggio con conducente, si appalesano, peraltro, in ragione degli scopi sottesi alle previsioni legislative poste a ritenuto fondamento, non adeguate e proporzionate e, come tali, non compatibili con il diritto comunitario.

Ai servizi di trasporto si applicano i principi in materia di tutela della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE; Corte di giustizia, 20 dicembre 2017, C-434/15).

Come chiarito dalla giurisprudenza «... Ogni provvedimento nazionale che possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato costituisce una restrizione ai sensi dell'art. 49 TFUE, pure se applicabile senza discriminazioni in base alla cittadinanza (v., in tal senso, sentenze 14 ottobre 2004, causa C-299/02, Commissione/Paesì Bassi, Racc. pag. I- 9761, punto 15, e 21 aprile 2005, causa C-140/03, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3177, punto 27)» e «... Le restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che siano atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso (sent. Hartlauer, punto 44, e Apothekerkammer des Saarlandes e a., punto 25)» (Corte di giustizia, 1° giugno 2010, Blanco Perez e Chao Gomez, Cause riunite C - 570/07 e C -571/07, punti 53 e 61).

Nella specie, la previsione di un tempo minimo di attesa tra le corse, non trova giustificazione nella *ratio* delle previsioni legislative richiamate in decreto né, comunque, nella motivazione del medesimo, sicché, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento.



Per tali ragioni, la Commissione, ha espresso l'avviso che «i conducenti di veicoli NCC affrontano una serie di oneri. Alcuni esempi sono ... l'imposizione di un intervallo di tempo obbligatorio tra la prenotazione di un NCC e l'inizio del servizio» che comporta «uno svantaggio comparativo per i servizi di NCC; esse causano inoltre un uso inefficiente dell'orario di lavoro dei conducenti di NCC...» [Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio con conducente) ben funzionante e sostenibile (2022/C 61/01), in GUE, 4 febbraio 2022].

Anche per tale profilo, le norme sull'esercizio dell'attività di noleggio con conducente poste dal decreto non possono trovare legittimo fondamento e, conseguentemente, non potrebbero che interferire sulle attribuzioni assegnate dalla Costituzione alla regione.

Pertanto, l'incidenza della disciplina europea si riverbererebbe, anche, nei confronti dell'ente regionale che, a cascata, subirebbe gli effetti negativi delle scelte dell'ente statale, con conseguente *vulnus* delle proprie prerogative; l'art. 117, comma 5, della Costituzione, sancisce la partecipazione delle regioni alle fasi ascendente e discendente di elaborazione ed attuazione del diritto comunitario.

Con riferimento ai cd. «contratti di durata», laddove, il decreto, non limitandosi a fissare le specifiche per consentire la registrazione sull'applicativo (art. 2, comma 1, lettera *f*), esclude che, tali contratti, possano stipularsi con alcune categorie di operatori economici precludendo, quindi, a tali ultimi, l'accesso a tale mercato e, conseguentemente, anche in tal caso, introducendo delle condizioni operative che incidono sulle modalità di espletamento del servizio e, dunque, sulla sfera di attribuzione regionale in materia.

In particolare, l'art. 5 (Modalità di compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata), prevede, tra l'altro, che «1. Il vettore NCC registra sull'applicazione informatica i fogli di servizio connessi ai contratti di durata. A ciascun contratto di durata è associato un codice identificativo. (...) 3. La generazione del foglio di servizio di cui al modello C ai sensi del presente articolo esclude la contestuale produzione di un foglio di servizio ai sensi dell'art. 4».

Le citate previsioni vanno lette, tra l'altro, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera «*f*) "codice identificativo del contratto": il codice alfanumerico univoco, attribuito dall'applicazione informatica a ciascun contratto di durata registrato nella medesima applicazione informatica e associato al codice identificativo del committente o utente del relativo servizio; (...) *h*) "committente": il soggetto che conclude con un vettore NCC un contratto di trasporto di persone a favore di sé stesso o comunque di una utenza differenziata, nel rispetto dei vincoli di esercizio della relativa autorizzazione stabiliti dalla legislazione nazionale e regionale vigente; non è considerato committente ai sensi del presente decreto il soggetto che svolge l'attività di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea tramite le piattaforme tecnologiche di cui al decreto adottato ai sensi dell'art. 10-bis, comma 8, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12; (...) *m*) "contratto di durata": il contratto di trasporto stipulato da un vettore NCC con un committente che non esercita anche in via indiretta attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di servizi NCC, per la fruizione di uno o più servizi NCC riferiti ad un periodo di tempo definito dal contratto medesimo, nel rispetto dei vincoli di esercizio della relativa autorizzazione stabiliti dalla legislazione nazionale e regionale vigente; (...) *q*) "foglio di servizio": il foglio di servizio in formato elettronico di cui all'art. 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, redatto secondo le modalità di cui all'Allegato 2 o all'Allegato 3; (...) *t*) "prenotazione": la richiesta dell'utenza per un servizio NCC, effettuata presso la rimessa o la sede operativa anche tramite l'utilizzo di strumenti tecnologici, che il vettore o il conducente NCC registra sull'applicazione informatica tramite la produzione di una bozza di foglio di servizio redatta ai sensi dell'Allegato 2; (...) *z*) "servizi NCC": i singoli servizi di trasporto pubblico non di linea a mezzo di noleggio con conducente offerti da un vettore NCC, rivolti ad una utenza differenziata sulla base di un contratto di durata ovvero di contratto per singolo servizio, svolti nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione nazionale e regionale vigente; *aa*) "utente": il passeggero, anche diverso dal committente, selezionato dal vettore NCC al momento della accettazione della prenotazione o del singolo servizio di trasporto reso nell'ambito di un contratto di durata; *bb*) "utenza differenziata": i passeggeri selezionati dal vettore al momento della accettazione della prenotazione o del singolo servizio di trasporto reso nell'ambito di un contratto di durata; (...) *ee*) "bozza di foglio di servizio": documento in formato elettronico predisposto con l'applicazione informatica contestualmente all'accettazione della prenotazione, contenente i dati del servizio prenotato disponibili al momento della medesima prenotazione e dotato del codice identificativo di cui alla lettera *g*).» nonché, con l'allegato 3 (art. 5), modello C.

Il fulcro della normativa, per quanto qui di rilevanza — dal quale le previsioni su citate dipendono o al quale sono collegate — è rappresentato dalla limitazione, introdotta in sede di definizione, sopra richiamata, prevista alla lettera «*m*) "contratto di durata" quale "contratto di trasporto stipulato da un vettore NCC con un committente che non esercita anche in via indiretta attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di servizi NCC (...)».



Tale dizione esclude, limitando l'analisi alla materia del turismo (peraltro, di competenza legislativa residuale — sentenze n. 90 del 2006 e n. 197 del 2003 — con ulteriori profili di violazione delle competenze regionali), a titolo esemplificativo, la possibilità della stipula di tale tipologia di contratti con alberghi, agenzie di viaggi, operatori turistici.

Né, tali rapporti, non previsti per i «contratti di durata», possono confluire nelle altre ipotesi di «committente», attesa la nozione, come prevista dalla predetta lettera *h*) dell'art. 2, in combinato disposto con la espressa esclusione disposta dalla precitata lettera *m*).

La detta esclusione informa, per quanto di ragione, le altre disposizioni, sopra richiamate, che da tale «definizione» dipendono, precludendo, in definitiva, in tali ipotesi, la possibilità di adempiere all'obbligo legale «di compilazione e tenuta» del foglio di servizio elettronico, e, dunque, rendere il servizio.

Anche in tal caso, con l'esclusione della facoltà della stipula di contratti di durata con alcune categorie, il decreto non si limita, come previsto dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, a stabilire le «specifiche» del foglio di servizio in formato elettronico, ma provvede a disciplinare le modalità di svolgimento del servizio; compito che, tuttavia, come in precedenza evidenziato, rientra nella sfera di attribuzione regionale.

Sotto ulteriore aspetto, il decreto, disciplinando le modalità di compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico, con l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e con l'imposizione dell'obbligo di utilizzo, in via esclusiva, dell'«applicazione informatica», avuto riguardo alla previsione legislativa testé citata, esorbita, secondo la lettera e la *ratio*, dal perimetro di operatività della norma — travalicando, comunque, il limite di stretta necessità — ed influisce, così, sull'organizzazione dell'attività del noleggio con conducente, e, quindi, sulla disciplina dell'espletamento del servizio, anche questo riservato alle attribuzioni regionali.

Il decreto, in particolare, all'art. 3 (Registrazione dei vettori NCC sull'applicazione informatica), dispone, tra l'altro, che: «1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i vettori NCC e i conducenti assolvono agli obblighi connessi alla compilazione e tenuta del foglio di servizio in formato elettronico ai sensi dell'art. 11, comma 4, della legge 15 gennaio 1992, n. 21, tramite registrazione sull'applicazione informatica e compilazione dei fogli di servizio generati dalla medesima, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 4 e 5.

2. Ai fini della registrazione, ciascun vettore NCC comunica i dati riportati nell'Allegato 1.

Il vettore NCC comunica tempestivamente tramite accesso all'applicazione informatica eventuali variazioni relative all'elenco dei conducenti ovvero ai contratti di durata stipulati dal medesimo vettore.

3. All'atto della registrazione, a ciascun vettore NCC sono assegnate le credenziali di accesso, che possono essere utilizzate dal vettore NCC medesimo. Il vettore NCC può abilitare all'utilizzo delle credenziali di cui al primo periodo collaboratori, conducenti ovvero dipendenti del medesimo. Le credenziali di accesso possono essere attivate esclusivamente su un unico dispositivo. (...)».

Le disposizioni citate vanno lette in correlazione con le pertinenti definizioni, di cui all'art. 2, comma 1, del medesimo decreto, che a tale applicazione si riferiscono o che la stessa presuppongono, tra cui: «a) “annullamento”: l'annullamento del servizio dall'applicazione informatica, da parte del vettore NCC o del conducente, entro la data e l'orario di inizio servizio previsti nella relativa prenotazione, di un foglio di servizio, che comunque rimane registrato nell'applicazione informatica; b) “applicazione informatica”: il sistema telematico ed informatico, anche sotto forma di applicazione, istituito, gestito e messo a disposizione dei vettori NCC dall'Autorità, finalizzato a consentire ai medesimi vettori NCC ovvero ai rispettivi conducenti, dal momento della prenotazione fino alla conclusione del servizio, la compilazione del foglio di servizio elettronico, nonché a consentire il controllo telematico dei dati ivi contenuti da parte degli organi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Le specifiche tecniche dell'applicazione informatica sono indicate nell'Allegato 5; (...) d) “Autorità”: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; e) “codice identificativo del committente o utente”: il codice alfanumerico univoco, attribuito dall'applicazione informatica a ciascun committente o utente di un servizio NCC; f) “codice identificativo del contratto”: il codice alfanumerico univoco, attribuito dall'applicazione informatica a ciascun contratto di durata registrato nella medesima applicazione informatica e associato al codice identificativo del committente o utente del relativo servizio; g) “codice identificativo del foglio di servizio”: il codice alfanumerico univoco, attribuito dall'applicazione informatica ad un foglio di servizio, attestante che lo stesso è stato compilato in nome e per conto di un singolo vettore NCC e associato al codice identificativo del committente o utente del relativo servizio; (...) o) “dati di generazione”: la marca temporale risultante dall'applicazione informatica, attestante il giorno, l'ora ed il minuto in cui ogni operazione di inserimento e modifica dei dati contenuti nel foglio di servizio è effettuata dal vettore NCC ovvero dal conducente tramite la medesima applicazione; (...) t) “prenotazione”: la richiesta dell'utenza per un servizio NCC, effettuata presso la rimessa o la sede operativa anche tramite l'utilizzo di strumenti tecnologici, che il vettore o il conducente NCC registra sull'applicazione informatica tramite la produzione di una bozza di foglio di servizio redatta ai sensi dell'Allegato 2; (...) ee) “bozza di foglio di servizio”



documento in formato elettronico predisposto con l'applicazione informatica contestualmente all'accettazione della prenotazione, contenente i dati del servizio prenotato disponibili al momento della medesima prenotazione e dotato del codice identificativo di cui alla lettera g).».

Ulteriori disposizioni di dettaglio, circa la necessità e modalità di utilizzo della applicazione elettronica, come in precedenza definita, si rinvengono negli articoli 4 (Modalità di compilazione del foglio di servizio per i contratti per singolo servizio), 5 (Modalità di compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata), 6 (Obblighi attinenti alla compilazione del foglio di servizio), 7 (Requisiti dell'applicazione informatica), 8 (Organismo responsabile per l'applicazione e l'archiviazione); art. 9 (disposizioni in materia di protezione di dati personali); nell'allegato 2 (art. 4), nell'allegato 3 (art. 5), nell'allegato 5 (art. 7) si rinvengono: «Descrizione modello di funzionamento», «Specifiche tecniche dell'applicazione informatica», «Analisi dei rischi» e «Regole tecniche, requisiti, garanzie e misure di sicurezza adottate».

L'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992, tuttavia, non prevede né l'istituzione dell'applicazione informatica, né che la stessa debba essere istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, né, ancora, che il previsto sistema telematico ed informatico, e solo questo, possa «consentire ai medesimi vettori NCC ovvero ai rispettivi conducenti, dal momento della prenotazione fino alla conclusione del servizio, la compilazione del foglio di servizio elettronico».

La previsione legislativa posta a fondamento del decreto impugnato, invece, prevede, e ritiene sufficiente al fine di evitare possibili «abusi» (sent. n. 56/20, punto 5.6.), esclusivamente che: «Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno».

Gli unici obblighi, quindi, si risolvono nella «compilazione» e «tenuta» del «foglio di servizio in formato elettronico» ed è in funzione, diretta ed immediata, dell'adempimento di tale obbligo legale, che è previsto che il decreto possa stabilire le relative «specifiche».

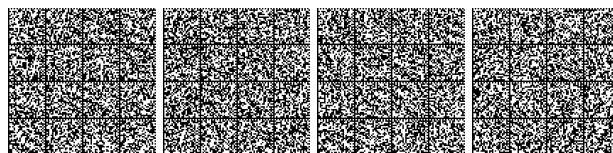
Né, come si legge nel decreto (art. 2, comma 1, lettera b), l'istituzione ed implementazione dell'applicazione informatica, si appalesa necessaria per «consentire il controllo telematico dei dati ivi contenuti da parte degli organi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285».

Soccorre, sul punto, il medesimo decreto, laddove, all'art. 6, comma 2, espressamente prevede che: «2. Il conducente, in occasione del controllo su strada da parte degli organi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, comunica agli stessi il codice identificativo del foglio di servizio e ne esibisce copia, su richiesta degli stessi, anche in modalità digitale.» (enfasi aggiunta).

Giova, a tal proposito, evidenziare, altresì, che la stessa previsione, in via transitoria, ha previsto che «Fino all'adozione del decreto di cui al presente comma, il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea dello stesso, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti previsti per quello in formato elettronico, e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa» (enfasi aggiunta).

Codesta ecc.ma Corte ha ritenuto legittime le previsioni legislative qui in esame, pur caratterizzate «anche da un contenuto analitico» — assumendo che «l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, e l'obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio" (art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate» — chiarendo che: «La verifica della ragionevolezza delle misure assunte e della proporzionalità degli obblighi imposti a tali fini va condotta alla stregua dei criteri indicati nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui in particolare il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più, come nel caso in esame, la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale, precisando che il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015)» (sent. n. 56 del 26 marzo 2020, punti 5.5, 5.6, 5.6.1).

Per quanto precede, atteso il riconosciuto carattere puntuale, gli obblighi, come emergenti dalle previsioni legislative in commento, in ottica funzionale, trovano compiuto adempimento, in sostanza, nella «numerazione progressiva» e garanzia della genuinità del foglio di servizio compilato con i dati prescritti, nonché nella conservazione, di questo foglio, per il tempo ivi indicato (15 giorni), da esibire agli accertatori.



Requisiti che sembra si possano ben soddisfare con semplici strumenti informatici, nel rispetto della normativa di riferimento (ove occorra, ad es., tramite il servizio offerto da un certificatore accreditato).

Ogni disposizione ulteriore, e conseguente adempimento imposto, non espressamente giustificato dalla diversità del mezzo di attestazione (cartaceo - telematico), è da ritenere non emessa in applicazione della previsione legale (art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992) e, quindi, riverberandosi sull'organizzazione dell'attività degli operatori, lesive delle competenze assicurate alla regione dalla Costituzione.

II. Contrasto con il principio di leale collaborazione e degli articoli 5, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Il decreto, che ha stabilito, come previsto dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992, le specifiche del foglio di servizio elettronico, ha, tuttavia, al contempo, posto in capo agli operatori obblighi e divieti, come in precedenza individuati, nell'espletamento della relativa attività di noleggio con conducente, non previsti dal dato normativo, escludendo ogni coinvolgimento dell'ente regionale, sebbene, pur in presenza di profili riferibili alla protezione dei dati personali e l'espletamento dei servizi di polizia stradale, la materia del trasporto pubblico locale — alla quale la disciplina dell'attività di noleggio con conducente, quale servizio pubblico non di linea, è da ricondurre — rientri interamente nella sfera di attribuzioni regionale (sent. n. 56 del 2020).

Se è pur vero che l'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992, nell'attribuire l'adozione del decreto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'interno, non prevede il coinvolgimento di altri attori istituzionali, la previsione non esclude (né legittima l'esclusione di) meccanismi di consultazione e raccordo.

Già nell'assetto precedente alla riforma del 2001 (legge cost. n. 3), codesta ecc.ma Corte, aveva avuto modo di riaffermare che il principio di leale collaborazione «deve governare i rapporti fra lo Stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un temperamento dei rispettivi interessi (cfr. sentenza n. 341 del 1996). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adequa i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate. (n. 242 del 18 luglio 1997).».

Ed anche in seguito «ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (sent. n. 31 del 2006).

Così, nella materia del trasporto pubblico locale, con riferimento del riparto del fondo per l'efficienza e la produttività, «proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi, tenendo conto del limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 Cost., e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle regioni e agli enti locali», è stata, in tal caso, sancita la necessità di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 decreto legislativo n. 281 del 1997, non che sia semplicemente «sentita», riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale (sent. n. 222 dell'8 giugno 2005).

Occorre, a questo punto, evidenziare, con la giurisprudenza, che «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato, regioni ed autonomie locali» (sentenza n. 31/2006).

Occorre, altresì, rilevare che, l'art. 118, comma 1, Cost., relativo al riparto delle funzioni amministrative, che devono essere distribuite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, prevede, altresì, al comma 3, forme di coordinamento fra Stato e regioni, tra cui in materia di polizia locale, nonché forme di intesa e coordinamento in materia della tutela dei beni culturali; sicchè, è stato chiarito che: «Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata



nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale (...) la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia...» (sent. n. 303 del 2003, punto 4.1).

La portata generale del principio di leale collaborazione, quale principio generale in grado di armonizzare le regole costituzionali relative al riparto delle competenze, già emergente nell'assetto precedente, risulta, peraltro, espressamente riconosciuto dall'art. 120 Costituzione.

L'art. 117, comma 4, della Costituzione attribuisce la potestà legislativa residuale in materia del trasporto pubblico locale alle regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018).

Occorre, peraltro, rilevare che non può ritenersi, il momento accertativo della legittimità dell'espletamento del servizio, estraneo alla materia della polizia amministrativa locale, che è di competenza residuale regionale, ai sensi di quanto espressamente previsto, per esclusione, dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. (sent. n. 32 del 9 febbraio 2017).

È indubbio, quindi, che il decreto qui impugnato, allorché disciplina e comunque incide sull'organizzazione dell'attività del noleggio con conducente, interviene nella sfera di competenza regionale.

Nella specie, dall'esame del decreto, non solo non risulta che siano stati attivati strumenti idonei a salvaguardare il principio qui in esame, nella corretta applicazione del decreto legislativo n. 281 del 1997, ma neanche il più debole meccanismo di consultazione.

La conseguente violazione del principio di leale collaborazione e delle previsioni costituzionali in precedenza individuate, nell'adozione del decreto, si risolve, in definitiva, nel mancato riconoscimento ovvero nella menomazione delle attribuzioni regionali, comunque, in materia di trasporto pubblico locale.

Non spetta, pertanto, allo Stato, attraverso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'interno, disciplinare il foglio di servizio in formato elettronico, quanto meno con riferimento ai servizi di noleggio con conducente riferibili al territorio della stessa regione, nei termini e secondo le modalità di cui al decreto n. 226 del 16 ottobre 2024.

C. Anche le circolari oggetto del presente ricorso, e nelle parti appresso indicate, per le medesime ragioni, invadono la sfera di competenza costituzionale della Regione Calabria.

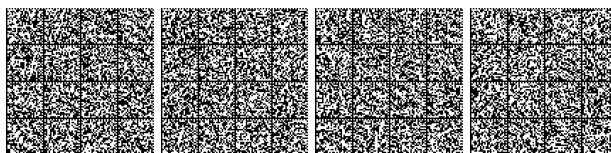
Il mezzo, sopra richiamato — che complessivamente rileva come il decreto non si sia limitato a dare attuazione all'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992, disciplinando le specifiche (tecniche) del foglio di servizio elettronico, in quanto, mediante l'introduzione di articolate disposizioni, ha posto, in capo agli esercenti il servizio di noleggio con conducente, obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti, violato le norme sulle competenze ed interferito indebitamente sulle attribuzioni assegnate dalla Costituzione e norme applicative, alla regione — si articola in due motivi, il primo dei quali in tre profili.

In particolare, il primo profilo del motivo I, riguarda l'ipotesi di «servizio NCC, reso con partenza da un luogo diverso dalla rimessa ovvero dalle aree di cui all'art. 11, comma 6, della legge 15 gennaio 1992, n. 21 nelle ipotesi di cui al comma 3» (art. 4, comma 1, lettera *b*), in relazione alla quale è stato previsto il «modello B» del foglio di servizio elettronico.

La circolare prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024, si occupa del «modello» al punto «4. Struttura del FDSE» e prevede, in particolare, che: «In conformità a quanto previsto dagli articoli 4 e 5 del decreto, il vettore NCC, il conducente, i dipendenti ed i collaboratori del vettore NCC accedono al sistema per la compilazione del FDSE per ciascun servizio reso e selezionano all'interno del sistema uno dei seguenti modelli: (...) *b*) Modello B, di cui all'art. 4, comma 1, lettera *b*), del decreto, per i servizi NCC con partenza diversa da una rimessa; (...). Una volta selezionato il modello corrispondente al servizio reso, il sistema genera una bozza del FDSE a cui viene attribuito un codice identificativo univoco, che deve essere compilata con i dati di cui agli allegati 2 e 3 del decreto».

Così come la previsione dell'ulteriore obbligo (di sospendere il servizio per 20 minuti, tra una corsa e l'altra) sotteso al modello B, regolando le modalità di espletamento del servizio di noleggio con conducente viola — per le ragioni su esposte — le competenze regionali in materia, del pari, in tale parte, la circolare, disciplinando ed imponendo l'obbligo di compilazione del detto modello, con i dati relativi dell'allegato 2 del decreto (che riguardano anche il «Modello B»), ripete ed integra le medesime violazioni.

Il secondo profilo del motivo, riferito ai cd «contratti di durata», di cui all'art. 5 (Modalità di compilazione del foglio di servizio per i contratti di durata) del decreto, riguarda la esclusione, dall'accesso al relativo mercato, di alcuni operatori economici, mediante l'imposizione, anche in tal caso, di uno specifico modello di foglio di servizio, denominato «C» e previsto nell'allegato 3 del decreto medesimo.



La circolare prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024, si occupa della ipotesi al punto «4. Struttura del FDSE», in precedenza richiamato, con la prevista selezione del «c) Modello C, di cui all'art. 5, comma 2, del decreto, per i contratti di durata».

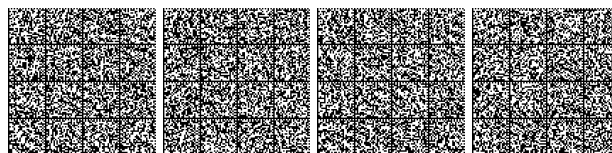
Anche in tal caso, così come, introducendo delle condizioni operative che incidono sulle modalità di espletamento del servizio, il decreto incide sulla sfera di attribuzione regionale in materia, per le ragioni in precedenza indicate, la circolare, imponendo la compilazione del modello, alle condizioni e nei limiti di cui al decreto, integra le medesime violazioni.

Il terzo profilo riguarda l'istituzione — non prevista dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992 — presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'imposizione dell'obbligo di utilizzo, in via esclusiva, dell'«applicazione informatica», per la generazione, compilazione e tenuta del foglio elettronico, le modalità di uso di questa ed, altresì, l'ampiezza dei dati da indicare per l'utilizzo, la loro conservazione, nonché i soggetti che a tali dati possono accedere.

La circolare prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024, si occupa diffusamente, e sostanzialmente nella integralità, di tali aspetti, tra cui: «2. Modalità di accesso al FDSE» laddove, tra l'altro, individua «le categorie di utenti di cui all'art. 8 del decreto» che «possono accedere al FDSE con le seguenti modalità: a) i vettori NCC di cui all'art. 1, comma 1, lettera dd), del decreto, tramite SPID livello 2 o CIE; b) i conducenti di cui all'art. 1, comma 1, lettera l), del decreto, tramite SPID livello 2 o CIE; c) i dipendenti ed i collaboratori del vettore NCC, tramite SPID livello 2 o CIE; d) i Comuni, tramite credenziali istituzionali rilasciate dal MIT; e) gli organi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, tramite credenziali istituzionali; f) il Centro elaborazione dati ("CED"), tramite credenziali istituzionali. Al FDSE si può accedere: a) attraverso applicazione informatica: l'accesso avviene tramite il Portale dell'automobilista, per chi accede con SPID, o tramite il Portale del trasporto, per chi accede con le credenziali istituzionali rilasciate dal MIT; b) tramite apposita App mobile. Con riferimento alla piattaforma informatica, l'accesso al FDSE avviene tramite sezione "gestione Taxi NCC", in cui sono disponibili i seguenti sistemi: (...) b) "FDSE". In particolare, il FDSE è suddiviso nelle seguenti sezioni: a) "creazione e gestione FDSE"; b) "Consultazione FDSE". L'accesso al sistema è consentito per ciascun soggetto attraverso un unico dispositivo per sessione"; "3. Trasmissione dei dati richiesti"; "4. Struttura del FDSE In conformità a quanto previsto dagli articoli 4 e 5 del decreto, il vettore NCC, il conducente, i dipendenti ed i collaboratori del vettore NCC accedono al sistema per la compilazione del FDSE per ciascun servizio reso e selezionano all'interno del sistema uno dei seguenti modelli: a) Modello A, di cui all'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto, per i servizi NCC con partenza da una rimessa; b) Modello B, di cui all'art. 4, comma 1, lettera b), del decreto, per i servizi NCC con partenza diversa da una rimessa; c) Modello C, di cui all'art. 5, comma 2, del decreto, per i contratti di durata. Una volta selezionato il modello corrispondente al servizio reso, il sistema genera una bozza del FDSE a cui viene attribuito un codice identificativo univoco, che deve essere compilata con i dati di cui agli allegati 2 e 3 del decreto"; "5. Gestione del FDSE Secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 2, del decreto, il vettore NCC, il conducente, il dipendente ed il collaboratore possono modificare, cancellare e/o validare i dati contenuti nella bozza del FDSE, resta inteso che ciascuna delle modifiche deve essere salvata all'interno del sistema. A seguito della validazione, i dati presenti sul FDSE vengono pseudonimizzati, ai sensi dell'Allegato 5 del decreto" e "6. Consultazione del FDSE Le informazioni riportate nel FDSE restano consultabili dalle categorie di utenti di cui all'art. 8 del decreto, attraverso le seguenti modalità: a) il vettore NCC, il collaboratore e il dipendente del vettore NCC possono visualizzare tutti i FDSE nello stato "bozza" e "in servizio", relativi al vettore NCC; b) il conducente può visualizzare tutti i FDSE nello stato "bozza" e "in servizio" svolti dal medesimo; c) gli organi di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 285/1992 possono consultare i dati di tutti i FDSE generati dal sistema; d) gli enti locali possono consultare unicamente i FDSE generati dai soggetti titolari dell'autorizzazione rilasciata dai medesimi».

Anche la circolare n. 36861 del 23 dicembre 2024, si occupa di tali aspetti, laddove, richiamando il decreto interministeriale n. 226 del 26 ottobre 2024 e l'obbligatorietà dell'utilizzo del FDSE, come previsto dal decreto medesimo, «riporta una descrizione sintetica delle fasi del percorso di implementazione e rilascio (...) del FDSE».

In particolare, la «Fase 2 (...) b) Rilascio dell'applicazione web del FDSE con funzionalità di base». L'applicazione permetterà ai titolari di autorizzazioni NCC di accedere tramite web alle funzionalità utili a produrre i fogli di servizio elettronici (con alcune logiche di compilazione manuali dei campi nei casi in cui i servizi fossero riferiti a contratti di durata), che saranno consultabili anche dalle forze dell'ordine; "Fase 3 (...) e) Rilascio della funzionalità di abilitazione degli utenti alla compilazione dei FDSE. Attraverso questa funzionalità le imprese NCC potranno, in modalità self-service, abilitare i propri collaboratori/dipendenti e/o conducenti dei veicoli ad operare per proprio conto per la produzione dei fogli di servizio elettronici. f) Rilascio dell'applicazione web completa del FDSE. L'applicazione permetterà a tutti gli utenti abilitati dall'impresa NCC, di accedere tramite web alle funzionalità utili a produrre i fogli di servizio elettronici, usufruendo della precompilazione automatica anche nei casi in cui questi fossero riferiti a con-



tratti di durata registrati. g) Rilascio dell'applicazione mobile del FDSE. L'applicazione permetterà a tutti gli utenti allo scopo abilitati dall'impresa NCC, di accedere tramite dispositivi mobili (es. smartphone, tablet) alle funzionalità utili a produrre i fogli di servizio elettronici, in analogia a quanto disponibile sull'applicazione web. h) Rilascio dei servizi applicativi ("web service") erogati attraverso la Piattaforma digitale nazionale dati ("PDND"). Tali funzionalità permetteranno alle forze dell'ordine e alle imprese NCC e Taxi di realizzare attraverso la PDND, ove di interesse, un collegamento informatico tra il RENT/FDSE e i propri sistemi gestionali, abilitando gli utenti svolgere le attività di competenza direttamente su questi ultimi, senza il bisogno di accedere alle applicazioni web/mobile realizzate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La Fase 3, che di fatto completerà il quadro dei rilasci delle funzionalità (...) del FDSE, avrà una durata limitata nel tempo, definita allo specifico scopo di consolidare i sistemi. L'obiettivo della fase è assicurare che l'obbligatorietà degli adempimenti previsti per le imprese NCC e Taxi e la conseguente applicazione di sanzioni nei casi di rilevazione di mancanze, possano innestarsi in un contesto in cui gli utenti abbiano piena accessibilità alle funzionalità che li abilitano ad agire in coerenza con i dettami della norma e che le stesse operino in modo fluido ed efficace." e "Fase 4 La Fase 4 non prevedrà il rilascio di nuove funzionalità (se non in termini di eventuali evoluzioni migliorative del sistema) e sarà automaticamente attiva alla scadenza dei termini temporali definiti per la fase precedente. A partire dall'inizio della Fase 4 il sistema di "Gestione Taxi-NCC" entrerà a pieno regime configurando, (...) per le imprese NCC, il vincolo di produzione sistematica dei fogli di servizio in formato elettronico.».

Sotto tale terzo profilo, così come per il decreto n. 226/2024, anche le circolari, per quanto di ragione e con particolare riferimento alle parti su indicate, partecipano nella imposizione di obblighi ulteriori, non giustificati, non sono emesse in applicazione della previsione legale (art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 15 gennaio 1992) e, dunque, riverberandosi sull'organizzazione dell'attività degli operatori, sono lesive delle competenze, in materia, assicurate alla regione dalla Costituzione.

Con riferimento al secondo motivo, anche le circolari in esame, nelle parti su indicate, si appalesano, altresì, adottate — così come il decreto di cui costituiscono attuazione — in contrasto con il principio di leale collaborazione e degli articoli 5, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione; avendo escluso, nell'adozione delle circolari, ogni coinvolgimento dell'ente regionale, anche nella forma del più debole meccanismo di consultazione, sebbene la materia del trasporto pubblico locale alla quale la disciplina dell'attività di noleggio con conducente, quale servizio pubblico non di linea, è da ricondurre rientri interamente nella sfera di attribuzioni regionale (sent. n. 56 del 2020), come per il decreto e per le medesime ragioni in precedenza illustrate, è conseguita la violazione del principio di leale collaborazione e delle previsioni costituzionali su indicate, e, dunque, nel mancato riconoscimento ovvero nella menomazione delle attribuzioni regionali, anche in materia di trasporto pubblico locale.

In definitiva non spetta, pertanto, allo Stato, attraverso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, disciplinare il foglio di servizio in formato elettronico, quanto meno con riferimento ai servizi di noleggio con conducente riferibili al territorio della stessa regione, nei termini e secondo le modalità di cui alle circolari prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024 e prot. n. 36861 del 23 dicembre 2024.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte, contrariis rejeictis, voglia dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, emanare le circolari prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024 e n. 36861 del 23 dicembre 2024 e, per l'effetto annullarle, in parte qua.

Produzione: delibera di G.R. n. 32 del 10 febbraio 2025; decreto dirigenziale (n. r.d. 346 del 10 febbraio 2025); circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 34247 del 3 dicembre 2024; circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti e la navigazione - Direzione generale per la motorizzazione, prot. n. 36861 del 23 dicembre 2024; e, comunque, come da indice.

Catanzaro, 10 febbraio 2025

Avv. GULLO

25C00059



N. 38

Ordinanza del 27 gennaio 2025 della Corte d'appello di Catania nel procedimento civile promosso da Osvaldo De Gregoriis contro Sidra S.p.a. e Istituto nazionale della previdenza sociale – INPS

Lavoro – Licenziamento individuale – Emergenza epidemiologica da COVID-19 – Divieto temporaneo di licenziamento – Preclusione, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti, della facoltà del datore di lavoro di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966 – Ambito applicativo – Omessa estensione del divieto temporaneo di licenziamento individuale per ragioni oggettive al rapporto di lavoro dei dirigenti.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 12, comma 10.

LA CORTE DI APPELLO DI CATANIA

SEZIONE LAVORO

Composta dai magistrati:

dott.ssa Elvira Maltese – Presidente;

dott.ssa Viviana Urso – Consigliere rel.;

dott.ssa Caterina Musumeci – Consigliere;

Riuniti in Camera di consiglio, ha emesso la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 1007/2022 R.G., promossa da De Gregoriis Osvaldo (DGRSLD56P23L113S), rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonino Lo Faro, Gaetano Sanfilippo e Giuseppe Meli – reclamante;

Contro Sidra S.p.a. (03291390874), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Antonino Longo – reclamata;

E nei confronti di INPS – Istituto nazionale della previdenza sociale (80078750587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Vagliasindi – reclamato;

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale avente ad oggetto l'art. 12, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Premesso che:

con sentenza n. 3372, pubblicata il 7 ottobre 2022, il giudice del lavoro del Tribunale di Catania rigettava l'opposizione *ex art. 1, comma 51, legge n. 92/2012* proposta da De Gregoriis Osvaldo, confermando l'ordinanza resa all'esito della fase sommaria, con la quale era stata respinta l'impugnativa del licenziamento intimato da Sidra S.p.a. il 18 gennaio 2021;

De Gregoriis Osvaldo, al tempo direttore generale di Sidra S.p.a., era stato licenziato dalla società datrice di lavoro, con motivazione attinente a ragioni di riorganizzazione e razionalizzazione della struttura aziendale;

il predetto impugnava il licenziamento, deducendone la nullità in quanto intimato in costanza del c.d. «blocco dei licenziamenti», disposto, *ratione temporis*, dall'art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 137 del 28 ottobre 2020 e chiedeva la reintegrazione nel posto di lavoro, con condanna della società al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione; deduceva altresì la nullità del recesso per violazione del principio di continuità aziendale di cui all'art. 2112 c.c., chiedendo la reintegrazione nel posto di lavoro con condanna della società al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione o, in subordine, la condanna della società al pagamento delle indennità supplementari previste dal vigente CCNL per l'ipotesi di mancanza di giustificatazza del licenziamento; impugnava, in ogni caso, il licenziamento per difetto del carattere di giustificatazza;

il Tribunale di Catania rigettava l'impugnativa, ritenendo non applicabile alla categoria dei dirigenti la disciplina prevista dalla legge n. 604/1966 ed escludendo conseguentemente la sussistenza del divieto di licenziamento di cui all'art. 12, comma 10, decreto-legge n. 137/2000, trattandosi di una norma speciale, emanata per fronteggiare la



crisi economica e sociale conseguente all'emergenza epidemiologica da COVID-19, come tale insusciabile di interpretazione analogica; rigettava poi la domanda di nullità del licenziamento asseritamente intimato in violazione del principio di continuità occupazionale, ritenendo, conformemente all'orientamento espresso dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 3186/2019 — e le conformi nn. 4611/2019 e 5177/2019 —, che il licenziamento causato dal trasferimento d'azienda non fosse nullo, ma annullabile per difetto di giustificato motivo oggettivo, in quanto l'art. 2112 c.c. non pone un divieto generale di recesso datoriale, ma si limita ad escludere che la vicenda traslativa possa di per sé giustificarlo, con la conseguenza che il licenziamento intimato in vista di una futura fusione societaria concretizza l'ipotesi di insussistenza del fatto, per la quale l'art. 18 legge n. 300/1970 non commina la sanzione della nullità di cui al primo comma; riteneva, infine, che il recesso datoriale fosse assistito dal carattere della giustificatezza, come dimostrato dalla motivazione contenuta nella lettera di licenziamento;

De Gregoriis Osvaldo proponeva reclamo avverso detta sentenza, al quale resisteva Sidra S.p.a.; si costituiva l'INPS;

con il primo motivo il reclamante censura la decisione nella parte in cui ha affermato che il blocco dei licenziamenti è connesso in via generale alla possibilità per il datore di lavoro di accedere ai trattamenti di cassa integrazione non previsti per i dirigenti, evidenziando che tale connessione non trova alcun riscontro testuale nell'art. 12 decreto-legge n. 137/2020, disciplina normativa *ratione temporis* applicabile al recesso in esame; deduce, poi, che il riferimento al «giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604/1966», contenuto nel comma immediatamente successivo a quello nel quale è previsto il blocco dei licenziamenti collettivi, andrebbe inteso come allusivo alla disciplina dei licenziamenti individuali per motivazioni economiche, senza alcuna limitazione della platea dei destinatari ai soli operai, impiegati e quadri e con esclusione dei dirigenti;

il reclamante, per il caso di mancato accoglimento della proposta interpretazione del divieto di cui al comma 10 dell'art. 12 decreto-legge n. 137/2020, solleva dubbi (già precedentemente sollevati e ritenuti infondati nel primo grado del giudizio) sulla legittimità costituzionale della disposizione normativa, allegando il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per difetto di ragionevolezza, della scelta legislativa di prevedere l'esclusione dei dirigenti dal divieto di licenziamenti individuali, determinati da «ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa», pur essendo i medesimi dirigenti inclusi nel divieto di licenziamenti collettivi, determinati da «riduzione o trasformazione di attività o di lavoro» (art. 24 legge n. 223/1991);

Ritenuto che:

l'art. 12 decreto-legge n. 137/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176/2020, rubricato «Nuovi trattamenti di Cassa integrazione ordinaria, Assegno ordinario e Cassa integrazione in deroga. Disposizioni in materia di licenziamento. Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per datori di lavoro che non richiedono trattamenti di cassa integrazione», ai commi 9 e 10, con riferimento alla materia dei licenziamenti, dispone:

«9. Fino al 31 gennaio 2021 resta precluso l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 e restano altresì sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020, fatte salve le ipotesi in cui il personale interessato dal recesso, già impiegato nell'appalto, sia riassunto a seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto di appalto.

10. Fino alla stessa data di cui al comma 9, resta, altresì, preclusa al datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, la facoltà di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e restano altresì sospese le procedure in corso di cui all'articolo 7 della medesima legge»;

nei confronti del reclamante è stato intimato un licenziamento individuale motivato con riferimento a ragioni di riorganizzazione aziendale (soppressione della posizione dirigenziale di direttore generale) e il recesso è avvenuto il 18 gennaio 2021, nella vigenza della disposizione normativa sopra riportata;

la norma, con riferimento al divieto di licenziamento individuale, fa testuale richiamo al recesso «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604» ovvero a una disciplina non applicabile ai dirigenti, per l'espressa esclusione ricavabile, a contrario, dall'art. 10 della stessa legge, restando i dirigenti assoggettati al regime codicistico del recesso *ad nutum* (art. 2118 c.c.) e alla tutela «convenzionale», che prescrive, quale sanzione del difetto di «giustificatezza» del licenziamento, l'obbligazione a carico del datore di lavoro di corrispondere una determinata indennità (c.d. supplementare);

la nozione di «giustificatezza» prevista dai contratti collettivi per la legittimità del licenziamento dei dirigenti non coincide con quella di «giustificato motivo oggettivo» ex art. 3 legge n. 604/1966, discostandosene sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo, essendo essa «ravvisabile ove sussista l'esigenza, economicamente apprezzabile in termini di risparmio, della soppressione della figura dirigenziale in attuazione di un riassetto societario



e non emerga, in base ad elementi oggettivi, la natura discriminatoria o contraria a buona fede della riorganizzazione» (Cass. 9665/2019); il giudice, al fine di ritenere giustificato il licenziamento del dirigente, è chiamato a valutare unicamente la non pretestuosità e la non arbitrarietà del recesso datoriale, il quale trova la sua giustificatezza «da un lato, nel rapporto fiduciario che lega il dirigente al datore di lavoro in virtù delle mansioni affidate e, dall'altro, nello stesso sviluppo delle strategie di impresa che rendano nel tempo non pienamente adeguata la concreta posizione assegnata al dirigente nella articolazione della struttura direttiva dell'azienda» (Cass. 27199/2018);

la diversa disciplina dei licenziamenti collettivi riguarda anche i dirigenti, cui è stata espressamente estesa con la modifica dell'iniziale formulazione dell'art. 24 legge n. 223/1991 ad opera dell'art. 16 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, adottata dopo che l'Italia è stata sanzionata, con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 febbraio 2014 (in causa C-596/12 promossa dalla Commissione europea), per essersi resa inadempiente agli obblighi previsti dalla direttiva n. 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998;

l'art. 12 decreto-legge n. 137/2020, nel vietare temporaneamente al comma 9 il licenziamento collettivo di tutte le categorie legali di lavoratori, compresi, per le ragioni appena dette, i dirigenti, e nell'escludere, invece, al comma 10, i dirigenti dal divieto temporaneo di licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo, mediante il richiamo formale a una disciplina dei licenziamenti ad essi non applicabile, manifesta — come rilevato anche dalla Suprema Corte di cassazione, con le recenti ordinanze n. 15025/2024 e n. 15030/2024, pubblicate il 29 maggio 2024, relativamente all'analogia disciplinaria emergenziale contenuta rispettivamente nell'art. 14 del decreto-legge n. 104/2020 e nell'art. 46 del precedente decreto-legge n. 18/2020 — un palese difetto di «simmetria», che non appare ragionevole e che non è superabile sulla base di un'esegesi costituzionalmente orientata della norma;

tale modalità interpretativa richiede, infatti, la possibilità per l'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che renda la norma conforme a Costituzione (Corte costituzionale n. 456 del 1989), mentre il dato letterale dell'espresso richiamo al recesso «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604» costituisce «un elemento testuale dal quale non è possibile prescindere (art. 12 disp. prel. c.c.), atteso il c.d. primato del criterio ermeneutico letterale che, per il suo carattere di oggettività e per il suo naturale obiettivo di ricerca del senso normativo maggiormente riconoscibile e palese, rappresenta il criterio cardine nella interpretazione della legge e concorre alla definizione in termini di certezza della fattispecie regolata (Cass. Sez. un. n. 23051 del 2022 in tema di fattispecie tributaria, ma con affermazioni di principio di valenza generale)» — così Cass. ult. cit.;

per il consolidato orientamento interpretativo della giurisprudenza di legittimità, che costituisce «diritto vivente», la disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo contenuta nell'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 non si applica ai dirigenti, per cui, come rilevato dalla Corte di cassazione nelle ordinanze del 14 maggio 2024, con riferimento ai licenziamenti individuali dei dirigenti «la legislazione dell'emergenza pandemica presenta una vera e propria lacuna normativa, che tuttavia non è possibile colmare mediante l'applicazione analogica», atteso che il c.d. blocco dei licenziamenti rappresenta un'eccezione — sia pure temporanea — ai normali poteri datoriali (art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604; art. 2118 c.c.), che trovano il loro fondamento e la loro giustificazione nel c.d. rischio di impresa e, in ultima analisi, nell'art. 41, comma 1 della Costituzione e che l'art. 14 delle preleggi fa divieto di applicazione analogica delle norme eccezionali;

con riguardo alla *ratio* del divieto temporaneo dei licenziamenti — che appare quella di salvaguardare, benché temporaneamente, i posti di lavoro a rischio di soppressione a causa della crisi sociale ed economica straordinaria conseguente alla pandemia da COVID-19 — non si apprezza alcuna differenza fra licenziamento collettivo e quello individuale e, anzi, il «sacrificio» imposto da tale divieto al datore di lavoro è sicuramente più gravoso nel caso di sussistenza dei presupposti giustificativi del licenziamento collettivo piuttosto che in quello di licenziamento individuale del singolo dirigente;

alla luce delle superiori considerazioni, con riguardo alla denunciata irragionevolezza della rilevata asimmetria normativa — non superabile mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata per i limiti della consolidata interpretazione del «diritto vivente» —, può concludersi per la non manifesta infondatezza della questione sollevata in relazione alla violazione dell'art. 3 della Costituzione ad opera dell'art. 12, comma 10, decreto-legge n. 137/2020, nella parte in cui non prevede il divieto temporaneo di procedere al licenziamento individuale del dirigente per ragioni oggettive;

la questione è rilevante ai fini della decisione del primo motivo di appello, al cui eventuale accoglimento dovrebbe conseguire la tutela reintegratoria c.d. forte per il reclamante, ai sensi del primo comma dell'art. 18 legge n. 300/1970 come modificata dalla legge n. 92/2012.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 83/1957:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

2) ordina l'immediata trasmissione di tutti gli atti di causa alla Corte costituzionale;

3) dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

4) sospende il giudizio.

Si comunichi alle parti.

Così deciso in Catania, nella Camera di consiglio della Sezione lavoro, all'esito dell'udienza del 16 gennaio 2025.

La Presidente: MALTESE

25C00053

N. 39

Ordinanza del 28 gennaio 2025 del Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di E.H. E.F.

Processo penale – Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento – Giudizio di rinvio dopo l'annullamento da parte della Corte di cassazione – Mancata previsione dell'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di revoca (anche parziale) ex art. 669 cod. proc. pen. di sentenze di condanna irrevocabili emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto.

– Codice di procedura penale, artt. 34 e 623, comma 1, lettera a).

IL TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE OTTAVA PENALE

In composizione collegiale e in funzione di giudice dell'esecuzione, in persona dei giudici:

dott.ssa Alfonsa Maria FERRARO - Presidente;

dott.ssa Orsola DE CRISTOFARO - Giudice;

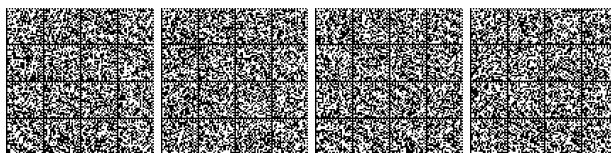
dott.ssa Nicoletta MARCHEGIANI - Giudice est.

deliberando, all'esito dell'udienza camerale svoltasi in data 8 gennaio 2025, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

letti gli atti del proc. n. 54/24 SIGE instaurato su istanza di E F E H (nato a il);

ritenuta la propria competenza, quale giudice dell'esecuzione, ex art. 676 c.p.p., osserva con sentenza del 19 giugno 2024 la Suprema Corte annullava con rinvio l'ordinanza emessa in data 27 marzo 2024 con la quale questo Tribunale rigettava la richiesta del condannato E F E H avente ad oggetto la revoca della sentenza n. 1267/07, emessa dal Tribunale di Milano - in composizione collegiale - in data 29 novembre 2007, confermata dalla Corte di Appello di Milano in data 27 marzo 2009 e divenuta irrevocabile il 24 marzo 2010 con riferimento alla parte



di condanna per il reato di cui al capo 1) - art. 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, sostenendo trattarsi di «bis in idem» rispetto alla condanna pronunciata, con riguardo al reato associativo (da considerarsi, secondo la difesa, il medesimo) ritenuto sussistente con la sentenza n. 1156/06 pronunciata dal Tribunale di Genova in data 30 gennaio 2006, confermata dalla Corte di Appello di Genova in data 9 giugno 2008, divenuta irrevocabile il 20 marzo 2009.

A sostegno dell'istanza la difesa si riportava anche al contenuto della ordinanza emessa dal Tribunale di Milano - Sez. XI - in data 7 maggio 2014 nei confronti della condannata D V - moglie di E , F E H e coimputata, con il coniuge, nei due reati associativi e in alcuni dei reati cd. fine, oggetto delle due sentenze citate.

Con l'ordinanza del 7 maggio 2014 il Tribunale di Milano, accogliendo l'istanza *ex art.* 669 c.p.p. avanzata dalla D aveva ritenuto che il delitto associativo giudicato con le due sentenze sopra indicate fosse il «medesimo» per identità di soggetti partecipanti, identità del ruolo rivestito dalla D nelle due associazioni e medesimo contesto temporale delle condotte (da a del).

La Suprema Corte, nell'annullare con rinvio l'ordinanza impugnata, ha osservato che pur in presenza di una motivazione «articolata», essa è, per alcuni aspetti, «contraddittoria e carente».

In particolare, pur prendendo atto della «non vincolanza» della precedente ordinanza del 7 maggio 2014, ha rilevato che il Tribunale, nel provvedimento impugnato, aveva attribuito rilevanza al dato che i due procedimenti penali erano nati da due attività investigative compiute da organi differenti di polizia giudiziaria che avevano condotto a filoni di indagini autonome, afferenti l'uno all'importazione di cocaina dall'Olanda e l'altro all'importazione di hashish dal Marocco, così dando rilevanza alla diversità dell'oggetto del traffico di sostanze accertato nei due processi; si sarebbe invece dovuto approfondire il tema della «duplicità di entità associative» anche tenuto conto del fatto che la diversa tipologia di sostanze stupefacenti trattate dalle due associazioni (dato questo svalutato nell'ordinanza del 7 maggio 2014) non era stato preso in considerazione, pur per discostarsene, in base a una diversa lettura delle due decisioni di merito considerate.

Inoltre, questo Tribunale - in funzione di GE - non aveva svolto considerazioni adeguate con riferimento alla verifica del gruppo di associati risultati partecipi di entrambe le associazioni (E F , D e F) sondando il ruolo svolto da ciascuno di questi e verificando se pienamente corrispondente in entrambe le consorterie criminali, anche con riguardo alla individuazione del livello apicale.

Ancora, non era stato approfondito il ruolo attribuito (1) dal Tribunale di Genova all'attività nel traffico di stupefacenti dell'associazione posta in essere da R K , soggetto annoverato fra i partecipi dell'associazione «milanese».

Il giudice dell'esecuzione, si legge, «avrebbe dovuto dare conto dell'avvenuta analisi della fattispecie associativa compiuta nella corrispondente sentenza della fase cognitoria resa dal Tribunale di Milano e verificare se l'ambito di quella associazione, per come in concreto accertata nella sua dimensione storico-naturalistica, intercettava e ricomprendeva - o meno - l'attività associata dal canto suo accertata, sempre in concreto, dal Tribunale di Genova, prendendo atto che il Tribunale di Milano aveva elencato tutte le evidenze, anche captative, ritenute influenti fra le quali compariva anche una, intercorsa tra E F e D , avente ad oggetto l'arresto di H H , ossia una delle persone che la sentenza del Tribunale di Genova aveva annoverato tra gli associati, seppure assoggettata a separato procedimento, sicché sarebbe occorso l'approfondimento dell'emersione - o meno del coinvolgimento degli H anche nella complessiva attività accertata dal Tribunale di Milano».

A fronte dei rilievi critici sopra riassunti è necessario, per la Suprema Corte, un nuovo esame del merito dei relativi provvedimenti per spiegare, con adeguata motivazione, la sussistenza - o meno - di due organismi associativi distinti e autonomi di cui E F nello svolgimento del ruolo apicale riconnesso alla sua condotta, abbia contemporaneamente fatto parte o, invece, due articolazioni della medesima compagine criminale che erano state indagate e processualmente inquadrate dai diversi angoli visuali segnalati dalla pregressa ordinanza esecutiva.

È stato pertanto disposto l'annullamento con rinvio degli atti, per un nuovo giudizio al Tribunale di Milano.

La Presidente della Sezione Ottava ha trasmesso il procedimento al Presidente delegato del Tribunale per incompatibilità del Collegio giudicante e per impossibilità di formarne un altro differente con provvedimento del 23 ottobre 2024 il Presidente delegato ha rigettato

(1) Ruolo di intersezione occasionale o, al contrario, di comunanza organizzativa.



l'istanza di riassegnazione non ravvisando alcuna incompatibilità ai sensi dell'art. 34 c.p.p., rilevando che la decisione non verte in tema di rideterminazione pena, né di quella che la Corte Costituzionale n. 7/2022 individua come «parentesi cognitiva» delle sede esecutiva.

All'udienza camerale dell'8 gennaio 2025 - fissata per la nuova discussione - la difesa del condannato ha, in principalità, insistito sul profilo di «incompatibilità» a partecipare al giudizio di rinvio del (medesimo) giudice dell'esecuzione che si era già pronunciato, con ordinanza di rigetto, sull'istanza *ex art. 669 c.p.p.*

Il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione e, pertanto, con la presente ordinanza, solleva anche d'ufficio, ai sensi dell'art. 1 della legge Costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 e 23, comma 3 Lg. 11 marzo 1953 n. 87 questione di legittimità costituzionale degli articoli 34 e 623, comma 1, lettera *a*) del codice di procedura penale per contrasto con gli articoli 3 e 111, comma 2, della Costituzione nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di revoca, *ex art. 669 c.p.p.*, di sentenza per «*bis in idem*» annullata dalla Corte di Cassazione.

La «rilevanza» della questione risulta evidente nel caso di specie dal momento che, in caso di accoglimento, sarebbe precluso a questo Collegio valutare nuovamente soggetto dell'istanza difensiva *ex art. 669 c.p.p.* per ragioni di incompatibilità.

Difatti, l'approfondimento dei temi evidenziati dalla Suprema Corte, richiede un giudizio sostanzialmente di «merito» dato che la verifica dei presupposti per ritenere l'unicità o meno di due associazioni postula un non secondario esame sugli autori, sulle modalità e circostanze delle condotte anche attraverso le prove assunte e le intercettazioni acquisite, valutazioni che non possono non integrare gli estremi del «giudizio» che la previsione dell'art. 34 c.p.p. pone come limite al Giudice chiamato nuovamente a decidere e ciò anche se trattasi di annullamento di una ordinanza (e non di una sentenza).

La questione è anche determinante in «concreto»: la Suprema Corte infatti ha indicato al Tribunale i «temi» da riesaminare ed i principi di diritto a cui attenersi evidenziando, come già sopra scritto, la necessità di riesaminare il dato della diversità di sostanze trattate dalle due associazioni, la verifica dei componenti dei due gruppi ed i loro ruoli, il ruolo svolto da R. K. e da H. H. anche attraverso l'esame delle conversazioni telefoniche citate nella sentenza milanese.

Ebbene tale analisi presuppone, da parte del Tribunale, un giudizio di merito che è già stato fatto, seppur nelle forme della ordinanza e che, laddove fosse chiamato nuovamente a pronunciarsi sulla questione, non potrebbe che ribadire le proprie valutazioni già esposte nella ordinanza annullata avendo già illustrato gli elementi di fatto in forza dei quali le due associazioni devono ritenersi distinte.

Tali considerazioni coinvolgono certamente la previsione di cui all'art. 111., 2 comma Cost. che richiede la terzietà e l'imparzialità del Giudice, requisiti questi essenziali per un giusto processo che non verrebbero rispettati se a (ri) pronunciarsi sulla istanza *ex art. 669 c.p.p.* fosse il medesimo Tribunale che si è già espresso sulla stessa.

Pertanto, deve ritenersi non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 623, comma 1, lettera *a*) c.p.p. e 34 c.p.p. nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità di cui si tratta per contrasto con il principio dell'imparzialità e terzietà del giudice stabilita dall'art. 111 della Costituzione.

Si ritiene, inoltre, che l'attuale formulazione dell'art. 34 c.p.p. si ponga in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento tra la fase della cognizione e quella dell'esecuzione (laddove si tratti di decisioni attinenti alla valutazione della pronuncia di più sentenze di condanna, emesse contro la stessa persona, per il medesimo fatto).

Nel caso in cui, infatti, il Giudice abbia pronunciato sentenza, in sede di cognizione l'annullamento con rinvio della sua decisione comporta, *ex art. 623 comma 1, lettera d) c.p.p.* l'impossibilità per quel giudice (persona fisica) di pronunciarsi nuovamente sulla vicenda e disposizione analoga è prevista dall'art. 34 c.p.p.; se, invece, analoga valutazione è richiesta in fase esecutiva, a seguito di annullamento con rinvio, in questa sede non è prevista un'analoga situazione di incompatibilità.

Per tutto quanto sopra esposto, deve essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 34 e 623 comma 1, lettera *a*) del codice di procedura penale per contrasto con gli artt. 3 e 111 Cost. nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di revoca (anche parziale) *ex art. 669 c.p.p.* di sentenze di condanna irrevocabili emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 34 e 623 comma 1, lettera a) del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di revoca (anche parziale) ex art. 669 c.p.p. di sentenze di condanna irrevocabili emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto.

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al condannato E F E H, al difensore, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Milano, 8 gennaio 2025

Il Presidente: FERRARO

I giudici: DE CRISTOFARO - MARCHIGIANI

25C00054

N. 40

Ordinanza del 5 febbraio 2025 del Tribunale di Bolzano nel procedimento civile promosso da D. B. e ristorante pizzeria B. sas di B.D. & co. contro Provincia autonoma di Bolzano

Salute (Tutela della) – Sanzioni amministrative – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 e per la ripresa delle attività – Misure specifiche per le attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande – Obbligo, gravante sui titolari e gestori dei servizi di ristorazione, di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori negli spazi chiusi in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale – Sanzioni in caso di inosservanza.

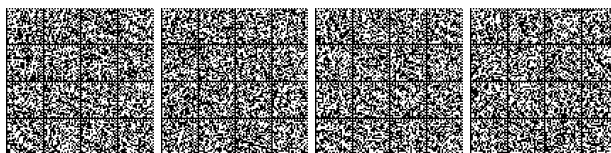
- Legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), art. 1, commi 12 e 15, e Allegato A, in combinato disposto con l'art. 1, commi 36 e 37 della medesima legge provinciale.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLZANO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Ordinanza emessa nella causa civile iscritta al n. R.G. 910/2022 pendente tra: B D, nata a il (C.F.) in qualità di socia accomandataria e legale rappresentante di R P B, con sede in, via rappresentata e difesa giusta procura in atti, dall'avv. Mark Antonio De Giuseppe del Foro di Bolzano, e con domicilio eletto presso il suo studio in Merano (BZ), via Alois Kuperion n. 30 - parte opponente:

Nei confronti di Segretario generale della Provincia autonoma di Bolzano (p.i. 00390090215), p.t. in persona del dott. Eros Magnago, e Presidente della Provincia autonoma di Bolzano (p.i. 00390090215), p.t. in persona del dott.



Arno Kompatscher, rappresentati e difesi, giusta procura agli atti, dagli avv.ti Laura Fadanelli, Alexandra Roilo, Jutta Segna e Luckas Plancker, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura della Provincia, in Bolzano, Piazza Silvio Magnago n. 1 - parte opposta;

La giudice dott.ssa Silvia Rosà, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 30 gennaio 2025, ritenuto e rilevato quanto segue:

1. In fatto. Cenni processuali.

1.1. Con ricorso *ex art. 6* decreto legislativo n. 150/2011 e art. 22 legge n. 689/1981 la sig.ra B D ha proposto opposizione avverso il verbale di accertamento, contestazione e notificazione n. della Polizia di Stato di , nonché avverso l'ordinanza ingiunzione n. del emessa dalla Provincia autonoma di Bolzano (di seguito anche solo «PAB») con la quale, nella sua qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della società P B di B D & C le è stato ingiunto di pagare la sanzione amministrativa di euro 400,00 e le spese di notifica di euro 8,75, entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento, e con cui veniva altresì disposta la sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata dal trasgressore, con effetto a partire dal al

La detta ingiunzione è stata emessa a seguito del sopra richiamato verbale n. , in cui gli agenti danno atto che, in data alle ore all'interno del locale, «al chiuso in presenza di altre persone, non viene utilizzata una mascherina chirurgica da parte dei collaboratori (L.P. 4/2020, All. A.II.D.8); si dà atto che: né titolare né dipendenti indossavano la mascherina chirurgica».

Nello specifico, l'ordinanza-ingiunzione dd. menziona espressamente come violate le seguenti disposizioni:

art. 3 e 4 del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19;

legge provinciale della Provincia autonoma di Bolzano n. 4 dell'8 maggio 2020;

ordinanza del presidente della Provincia autonoma di Bolzano n. 28 del 30 luglio 2021;

ordinanza del presidente della Provincia autonoma di Bolzano n. 32 del 9 ottobre 2021;

ordinanza del presidente della Provincia autonoma di Bolzano n. 34 del 22 novembre 2021.

Inoltre, la motivazione dell'ordinanza riporta testualmente quanto segue:

«in considerazione della gravità delle circostanze in cui le violazioni sono state accertate, descritte nella relazione di servizio del Commissariato di P.S. di del , con la quale gli agenti accertatori riferiscono di essersi recati, il giorno dell'accertamento, presso la Pizzeria «B « dopo aver ricevuto segnalazione di una manifestazione che si sarebbe svolta ali 'interno del locale.

Giunti sul luogo, hanno accertato che ali 'interno del locale venivano violate diverse disposizioni per il contenimento del Sars-CoV-2.

All'ingresso, ad esempio, non era esposto alcun cartello che riportasse il numero massimo di persone ammesse contemporaneamente nel locale.

Inoltre, né titolare né dipendenti indossavano un dispositivo di protezione delle vie respiratorie.

Durante l'intero accertamento, le forze dell'ordine riscontravano un atteggiamento particolarmente ostile nei loro confronti. La signora D B titolare della licenza, infatti, dimostrava espressamente la sua contrarietà alle misure di sicurezza covid vigenti, palesando la sua intenzione a non rispettarle.

Già al momento dell'arrivo sul posto ella cercava di precludere l'accesso al locale per il controllo.

Tutto ciò delinea una situazione assai grave che, vista anche la reiterazione della condotta, giustifica l'adozione di provvedimenti sanzionatori ulteriori.

A dimostrazione della particolare gravità, come precisato in seguito, si aggiunge che all'interno della Pizzeria «B » negli ultimi mesi sono state accertate già diverse violazioni, che hanno portato a conseguenti sanzioni, a carico sia della titolare che di collaboratori e clienti.

La risonanza mediatica acquisita dal locale, tra l'altro, ha portato alla creazione, nel R P B di B D & C , di un punto di ritrovo di persone che, non rispettando le regole di igiene per la prevenzione della diffusione del *virus*, contribuiscono a creare situazioni di pericolo per la salute pubblica e per gli altri avventori del locale (...).

L'opponente ha contestato la legittimità dell'ordinanza-ingiunzione impugnata, sollevando nel ricorso i seguenti motivi di impugnazione:

1. nullità dell'ordinanza per omessa completa traduzione del verbale di contestazione in lingua tedesca;
2. nullità del verbale di accertamento per mancata immediata contestazione;
3. nullità del verbale di accertamento per violazione dell'art. 13, legge n. 689/1981;



4. difetto di legittimazione attiva della Provincia autonoma di Bolzano per competenza del Commissariato del Governo di Bolzano in relazione alla comminazione di sanzioni in materia di violazione delle disposizioni nazionali a contrasto della diffusione della pandemia Covid-19;

5. difetto di legittimazione passiva della sig.ra B in relazione alle sanzioni comminate, in quanto non titolare dell'attività;

6. nullità dell'ordinanza-ingiunzione per minaccia della sanzione della revoca della licenza, non prevista dalla legge statale;

7. difetto di nomina della sig.ra B da parte del Ministero della salute quale responsabile della trattazione di dati sensibili ai fini del controllo dei Green Pass;

8. prevalenza delle norme europee e del diritto internazionale rispetto alle disposizioni statali in materia di obbligo vaccinale e certificazione verde;

9. infondatezza della violazione rilevata, in quanto non era stata rilevata la contemporanea inosservanza della distanza minima interpersonale di 1 metro e in quanto non vi sarebbe evidenza che l'utilizzo di dispositivi di protezione delle vie respiratorie proteggesse contro il rischio di contagio;

10. illegittimità costituzionale della declaratoria dello stato di emergenza del Consiglio dei ministri disposto con provvedimento del 31 gennaio 2020 per contrasto con gli articoli 78 e 95 Cost.;

11. illegittimità costituzionale della certificazione verde per contrasto con l'art. 13 Cost.;

12. illegittimità della sanzione perché avente ad oggetto un comportamento commesso in stato di necessità e dunque scriminato ex art. 4 legge n. 698/1981;

13. mancata sussistenza della reiterazione delle violazioni che possano giustificare la sospensione dell'attività;

14. mancata sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione della sospensione dell'attività per dieci giorni previsti dagli articoli 9-bis e 13 del decreto-legge n. 52/2021.

Ha quindi rassegnato le seguenti conclusioni:

«1. In via preliminare: disporre inaudita altera parte l'immediata sospensione dell'esecutività ed efficacia del verbale di contestazione del commissariato di polizia di n. del e dell'ordinanza ingiunzione n. del e delle sanzioni ivi comminate, e cioè della sanzione pecuniaria di euro 400,00 così come della sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata dal trasgressore, fino alla decisione definitiva;

2. In via principale:

«a. dichiarare l'illegittimità e/o la nullità e/o l'inefficacia del verbale di contestazione del commissariato di polizia di n. del e dell'ordinanza ingiunzione n. Pds del e delle sanzioni ivi comminate, e cioè della sanzione pecuniaria di euro 400,00 così come della sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata dal trasgressore, per i motivi sopra esposti;

b. (...) conseguentemente dichiarare l'annullamento delle sanzioni amministrative con conseguente archiviazione e definizione di tutti gli effetti che ne derivano;

3. In ogni caso: con condanna della controparte al pagamento di costi, spese e onorari del presente giudizio».

1.2. A seguito della fissazione della prima udienza, la PAB, in persona del suo Segretario generale e del Presidente della Provincia, si costituiva con comparsa dd. 11 maggio 2022 contestando in fatto e in diritto le numerose eccezioni sollevate dagli opposenti e rassegnando le seguenti conclusioni:

«in via principale rigettare le domande avversarie con conferma integrale dell'ordinanza ingiunzione impugnata, in ogni caso con vittoria di costi, spese e onorari di giudizio oltre agli oneri sociali riflessi nella misura del 23,84% (23,80% INPDAP, 0,04% INAIL).»

1.3. Il giudizio è stato successivamente sospeso con ordinanza d.d. 19 giugno 2023, su istanza della parte oppo- nente, in attesa della decisione della Corte costituzionale in ordine alla questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4/2020, sollevata dal Tribunale di Bolzano con ordinanza del 12 maggio 2023 nel procedimento *sub* R.G. n. 516/2022, per asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera q) della Costituzione.

La Consulta si è espressa su tale rinvio con sentenza n. 50 del 21 febbraio 2024, pubblicata il 28 marzo 2024, e conseguentemente il presente giudizio è stato riassunto con ricorso dd. 18 giugno 2024 da parte dell'opponente B D

1.4. In particolare, la citata pronuncia della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della



diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale, e ciò in base ai seguenti rilievi:

«4. - Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

È noto che le sanzioni amministrative non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono (tra le tante, sentenze n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

Nel caso di specie, la disciplina sostanziale è quella delle misure di contrasto alla pandemia e, in particolare, dell'utilizzo della certificazione verde, disciplina, questa, che è già stata ricondotta espressamente alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale (con la citata sentenza 164 del 2022, secondo cui la predetta certificazione ha «la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità»).

La medesima sentenza ha peraltro respinto un conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano avverso due atti del Garante per la protezione dei dati personali, recanti una limitazione definitiva al trattamento dei dati relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi da parte della Provincia medesima proprio in base alla legge provinciale in esame (e a successive ordinanze del Presidente della Giunta provinciale).

In quell'occasione, questa Corte — in continuità con la precedente sentenza n. 37 del 2021 — ha anche escluso la sussistenza, in questa materia, di margini competenziali in capo alla Provincia autonoma vantati, lei medesimi termini, in quella sede e nell'odierno giudizio di costituzionalità.

Il legislatore provinciale, dunque, nel disciplinare le conseguenze sanzionatorie della violazione dell'obbligo di controllo del green pass, ha invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale.

A nulla poi rileva che la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 1, comma 36, della legge provinciale Bolzano n. 4 del 2020 sia conforme a quella statale, dal momento che al legislatore (regionale e) provinciale è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali (tra le tante, sentenze n. 239 e n. 4 del 2022, n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013).».

2. In diritto.

2.1. Ad avviso del Tribunale, nel caso in esame si pone, per ragioni analoghe a quelle già valorizzate nel corso del giudizio *sub* R.G. n. 516/2022 e quindi per violazione della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale *ex* art. 117, secondo comma, lettera *q*) Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37 della legge provinciale n. 4/2020 («Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività»), nonché del relativo allegato A, segnatamente nella parte in cui prevedono l'obbligo gravante sui titolari e gestori dei servizi di ristorazione di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori negli spazi chiusi, in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale, e sanzionano la violazione di tale obbligo.

In particolare, i commi 36 e 37 della legge provinciale cit. così prevedono:

«36. Il mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

37. La sospensione delle attività di cui al comma 19 è disposta, per dieci giorni, dal Presidente della Provincia. Tale sospensione è disposta anche in caso di violazione delle misure di cui all'allegato A».

L'art. 4 del decreto-legge n. 19 del 2020, come convertito, richiamato dall'art. 1, comma 36, della L.P. n. 4/2020, per quanto qui rileva, prevede, al comma 1, la sanzione pecuniaria da euro 400,00 ad euro 1.000,00 per il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dall'art. 1, comma 2, del medesimo decreto-legge; e, al comma 2, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni nei casi di cui all'art. 1, comma 2, lettere *i*), *m*), *p*), *u*), *v*), *z*) e *aa*), tra cui figurano le misure di limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti (lettera *v*).

A sua volta, l'art. 1, comma 19, della L.P. n. 4/2020, richiamato dal primo alinea del comma 37 del medesimo articolo, così dispone: «[a] decorrere dall'entrata in vigore della presente legge tutte le attività produttive industriali, artigianali e commerciali esercitate su/l'intero territorio provinciale sono riaperte, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 12 e che le imprese rispettino, oltre ai contenuti dei protocolli territoriali, i protocolli nazionali di cui in allegato alla presente legge».



Il comma 12 dell'art. 1, richiamato dal citato comma 19, prevede, poi, che «[t]utte le attività economiche devono assicurare un adeguato rapporto tra superficie e persone, al fine di garantire il rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza e deve essere altresì assicurato che gli ingressi avvengano in modo dilazionato. Trovano applicazione le misure di cui all'allegato A, sino alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale».

Ai sensi del successivo comma 15, le misure di sicurezza di cui al comma 12 (che, come visto, menziona pure quelle di cui all'Allegato A) sono imposte anche ai servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande: «A decorrere dall'11 maggio 2020 i servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande sono riaperti, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 12».

L'Allegato A, richiamato sia dal comma 12 che dal comma 37 dell'art. 1, dal canto suo, stabilisce le regole e misure di contenimento della fase «di ripresa delle attività». Esso include: «I. misure generali valide nei confronti di tutti e raccomandazioni di comportamento; II. misure specifiche per attività economiche e altre attività, che hanno validità nel rispettivo settore; III. rinvii a provvedimenti nazionali e protocolli di sicurezza nazionali e territoriali».

Tra le misure *sub* II., vi sono quelle «specifiche per le attività di ristorazione», regolamentate al punto D (numeri da 1 a 11).

In particolare, il n. 8 del punto D così dispone: «8. Il personale di servizio deve utilizzare la mascherina chirurgica. Tutti gli altri collaboratori e collaboratrici devono indossare una mascherina chirurgica negli spazi chiusi, in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale».

I commi 36 e 37 dell'art. 1, dunque, recano l'apparato sanzionatorio per la violazione di tutte le «misure» di contenimento della pandemia previste dalla legge provinciale e dal suo Allegato A. Nel caso di specie, alla ricorrente è stata rimproverata l'inosservanza delle misure di sicurezza previste dall'art. 1, comma 15 e comma 12 (che richiama a sua volta l'allegato A).

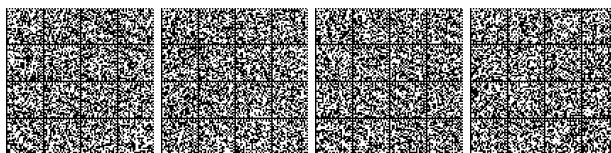
Infine, l'«ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano» n. 28 del 30 luglio 2021 (richiamata nell'ordinanza-ingiunzione impugnata e in vigore *ratione temporis* nel caso di specie) richiama espressamente la legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4 e dispone al punto 7) in merito alle attività di ristorazione, prevedendo per il periodo successivo al 6 agosto 2021 che «le attività della ristorazione di cui al capo II.D dell'allegato A della legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4, svolte da qualsiasi esercizio sono consentite con consumazione seduti al tavolo, o al banco, nel rispetto delle misure di sicurezza di cui all'allegato A della suddetta legge provinciale. La consumazione al tavolo al chiuso è ammessa solo previa presentazione della certificazione verde di cui al punto 33); inoltre sanziona la violazione del citato punto 7) con un rinvio all'art. 4 decreto-legge n. 19/2020 («il mancato rispetto delle misure di cui alla presente ordinanza è sanzionato secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, modificato con legge di conversione n. 35/2020, dal decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito con legge n. 7412020, e dalla e dalla legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4»).

2.2. Tanto premesso rispetto alla normativa rilevante, si osserva ulteriormente in punto di rilevanza della questione, che nel caso di specie è stata contestata alla ricorrente l'inosservanza dell'obbligo gravante sui titolari e gestori dei servizi di ristorazione di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori negli spazi chiusi, in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale, sancito dall'art. 1 commi 12 e 15 e dall'Allegato A della L.P. n. 4/2020, a seguito di accertamento da parte delle forze dell'ordine, che nel verbale di accertamento così hanno attestato: «al chiuso in presenza di altre persone, non viene utilizzata una mascherina chirurgica da parte dei collaboratori (L.P. 4/2020, All. A.II.D.8); si dà atto che: né titolare né dipendenti indossavano la mascherina chirurgica»).

L'ordinanza-ingiunzione del ... impugnata dalla ricorrente richiama espressamente la violazione della legge provinciale n. 4/2020.

Ritiene questo giudice che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, commi 12 e 15 e dell'Allegato A, in combinato disposto con l'art. 1, commi 36 e 37 della L.P. n. 4/2020 avrebbe come conseguenza l'illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione impugnata per violazione dell'art. 1 della legge n. 689/1981, in quanto emessa in assenza di una legge che vieta e sanziona il comportamento rimproverato alla ricorrente; pertanto, lo stesso potere sanzionatorio dell'organo emittente l'ordinanza-ingiunzione sarebbe illegittimo, con la conseguenza che dovrebbero accogliersi le conclusioni avanzate dalla ricorrente, se pur per motivi diversi da quelli fatti valere dalla ricorrente nel ricorso in opposizione.

In conseguenza di ciò, verrebbe travolta dal vizio di legittimità costituzionale anche l'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia n. 28/2021, richiamata nell'ordinanza-ingiunzione impugnata, che consente l'esercizio delle attività di ristorazione nel rispetto delle misure di cui all'Allegato A della L.P. n. 4/2020, e che sanziona



l'inosservanza di tali misure con un richiamo alle sanzioni di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 19/2020. Trattandosi di atto amministrativo, l'ordinanza contingibile e urgente dovrebbe infatti essere disapplicata, per contrasto con la Costituzione (art. 117) e con la normativa statale di rango primario (art. 5 legge 20 marzo 1865, n. 4248, allegato E).

Giova qui evidenziare che nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa non è precluso al giudice il controllo d'ufficio sulla legalità della sanzione, dovendosi garantire in ogni caso il principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689/1981, informatore della materia.

Si riporta quanto affermato dalla Corte costituzionale proprio su questo aspetto nella già richiamata sentenza n. 50/2024:

«Secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, il giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione è limitato allo scrutinio dei motivi sollevati dalla parte opponente, tra cui, nel caso di specie — stando all'elencazione fornita dal giudice *a quo* — non figura quello relativo all'assenza di una valida base normativa per illegittimità costituzionale delle disposizioni provinciali che sanzionano il mancato controllo del possesso del green pass.

La stessa Corte di cassazione, tuttavia, con orientamento consolidato, afferma, altresì, che nel giudizio in questione il principio della domanda (da cui discende il divieto per il giudice di pronunciarsi su motivi di opposizione o su eccezioni non dedotte dalle parti) «non può essere applicato in maniera acritica ed automatica, ma deve essere coordinato con i principi informatori della disciplina posta dalla legge in materia di sanzioni amministrative, in particolare con il principio di legalità» espresso dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981, in forza del quale nessuno può essere assoggettato a sanzione amministrativa se non in forza di una legge che sia in vigore al momento in cui ha commesso il fatto» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 febbraio 2020, n. 4962).

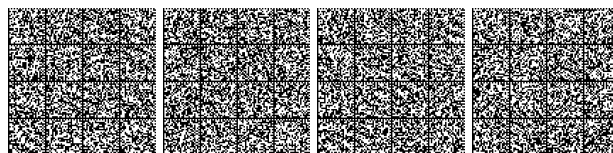
Uno dei «corollari» del principio di legalità sarebbe che lo stesso «potere di irrogazione della sanzione amministrativa deve trovare il suo fondamento giuridico ineliminabile nella disposizione di legge che vieta e punisce la condotta sanzionata», (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 giugno 2008, n. 17403), il che equivarrebbe a dire che «l'indagine in ordine alla esistenza e vigenza della norma di legge che vieta e quindi sanziona il comportamento ascritto al ricorrente nel provvedimento amministrativo investe il tema della sussistenza, in generale, dello stesso potere sanzionatorio» (Corte di cassazione, sentenza n. 4962 del 2020).

Ciò comporta, quindi, che, «[n]el giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, l'illegittimità del provvedimento opposto per violazione del principio di legalità [...] è rilevabile d'ufficio, giacché tale principio costituisce cardine dell'intero sistema normativo di settore ed ha valore ed efficacia assoluta, essendo direttamente riferibile alla tutela di valori costituzionalmente garantiti (artt. 23 e 25 Cost.)» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 22 novembre 2021, n. 35791).

Alla luce della testé ricordata giurisprudenza della Corte di cassazione, dunque, non è implausibile l'assunto del rimettente secondo cui, attraverso il controllo di ufficio sulla legalità della sanzione, esso sia investito della verifica della legittimità costituzionale delle norme fondanti il potere sanzionatorio, anche oltre il *thema decidendum* delineato dagli atti di opposizione.»

2.3. Tanto osservato in punto rilevanza, ad avviso di questo giudice il dubbio di illegittimità costituzionale non si appalesa come manifestamente infondato, alla luce della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 50/2024, e della costante giurisprudenza della Consulta in materia di competenza esclusiva statale nell'ambito della profilassi internazionale *ex art. 117*, secondo comma, lettera *q*) Cost.

Infatti, la Corte costituzionale già nella pronuncia n. 37/2021, avente ad oggetto la legislazione emergenziale della Regione Valle d'Aosta, ha affermato che «Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*) Cost., gli articoli 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge regionale Valle d'Aosta n. 11 del 2020, i quali prevedono che la legge regionale impugnata disciplini la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale, e che con ordinanza del Presidente della Regione siano individuate un complesso di attività personali, sociali ed economiche comunque consentite, o che questo possa sospenderle, anche in deroga alle disposizioni emergenziali statali. La materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale, che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla. Ogni decisione in tale materia, infatti, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, ha un effetto a cascata sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. In particolare i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso. Le disposizioni impuginate dal Governo, al contrario, surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta, con evidente invasione della



sfera di competenza dello Stato, che non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottati a tale scopo — comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo — e quelle imposte in forza della normativa regionale. Ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato. Ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale; ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che *sia*), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e prima che sia assunto quello successivo, ciò che può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale». (così massima n. 43651).

Alla data della promulgazione della legge provinciale n. 4/2020 (8 maggio 2020) risultava già vigente il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», che costituisce la cornice normativa nell'ambito della quale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del medesimo decreto-legge, sono stati emessi i seguenti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri:

1. decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020 «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale»,

2. decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020 «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale» (in particolare art. 1, comma 1, lettera *aa*): «sono sospese le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), ad esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale, che garantiscono la distanza di sicurezza interpersonale di un metro. Resta consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto»), sulla cui base le attività di ristorazione di bar e ristoranti erano essenzialmente sospese; e

3. decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020 «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 3» (in particolare art. 1, comma 1, lettera *ee*): «le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) sono, consentite a condizione che le regioni e le province autonome abbiano preventivamente accertato la compatibilità dello svolgimento delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e che individuino i protocolli o le linee guida applicabili idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi; detti protocolli o linee guida sono adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali e comunque in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10»), sulla cui base e alle cui condizioni era prevista la ripresa delle attività di ristorazione.

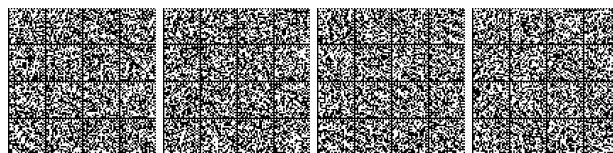
Ai sensi dell'art. 3 «Misure urgenti di carattere regionale o infraregionale» del decreto-legge n. 19/2020 richiamato, era altresì prevista la possibilità per le Regioni, «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso» di «introdurre misure ulteriormente restrittive ((rispetto a quelle attualmente vigenti)), tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale», tuttavia tale prerogativa era attribuita unicamente «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento».

Al momento della promulgazione della L.P. n. 4/2020, pertanto, il potere legislativo e regolamentare residuale previsto in capo alle Regioni (e Province autonome) dal citato art. 3 decreto-legge n. 19/2020 doveva considerarsi esaurito, stante l'avvenuta adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri richiamati, e non vi era spazio per un intervento legislativo autonomo del legislatore provinciale.

Non può dunque sostenersi che il potere legislativo della Provincia trovasse fondamento nella previsione della stessa norma statale.

Né potrebbe ritenersi rilevante, come già chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2024, la circostanza che la disposizione provinciale, ai fini sanzionatori, si sia limitata a riprodurre pedissequamente il disposto di quella statale (l'art. 1, comma 36, L.P. n. 4/2020 richiama espressamente *quoad poenam* l'art. 4, decreto-legge n. 19/2020), dato che al legislatore provinciale è comunque preclusa la legislazione nelle materie di competenza esclusiva statale anche ai soli fini della riproduzione delle (o del rinvio alle) disposizioni statali.

Non pare pertanto possibile operare un'interpretazione conforme a Costituzione della L.P. n. 4/2020, in particolare dell'art. 1, comma 15 e comma 12 e delle misure specifiche per l'attività di ristorazione di cui all'allegato A alla L.P.



n. 4/2020, nella parte in cui prevedono l'obbligo gravante sui titolari e gestori dei servizi di ristorazione di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori negli spazi chiusi, in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale, e dell'art. 1, comma 36 e comma 37, laddove sanzionano l'inosservanza di tali condotte; apparendo tali disposizioni tutte in contrasto con il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. per invasione della competenza legislativa statale.

3. Traduzione ex art. 25 decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574.

Considerato che il procedimento nel corso del quale viene ora sollevata la questione di legittimità costituzionale è in lingua processuale tedesca, ai sensi dell'art. 25 decreto del Presidente della Repubblica n. 574/1988, come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 29 maggio 2001, n. 283, va disposta, a cura e spese dell'Ufficio, la traduzione in lingua italiana di tutti i provvedimenti del giudice e dei verbali d'udienza, mentre gli altri atti processuali ed i documenti contenuti nel fascicolo d'ufficio andranno tradotti, a cura e spese dell'Ufficio, solo su specifica richiesta dei destinatari della presente ordinanza.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953,

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12 e 15 e dell'allegato A, nonché dell'art. 1, commi 36 e 37 della L.P. n. 4/2020 della Provincia autonoma di Bolzano, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera q) Cost.

Sospende per l'effetto, il presente procedimento.

Dispone, ai sensi dell'art. 52 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, che sia apposta a cura della Cancelleria, sull'originale del presente provvedimento, la seguente annotazione, recante l'indicazione degli estremi dell'articolo citato, volta a precludere, in caso di riproduzione del provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi delle parti private B D e R P B di B D & C , riportati nel presente provvedimento: «In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi di B D e di R P B di B D & C ».

Dispone la traduzione, a cura e a spese dell'Ufficio del Tribunale di Bolzano, di tutti i provvedimenti del giudice e di tutti i verbali d'udienza del presente giudizio nella lingua italiana e la successiva immediata trasmissione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza e di tutti gli atti del giudizio, compresa la traduzione come poc'anzi disposta, alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Manda alla cancelleria per le notificazioni della presente ordinanza alle parti, al Presidente della Giunta Provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, nonché al Presidente del Consiglio Provinciale della Provincia autonoma di Bolzano.

Bolzano, 5 febbraio 2025

La Giudice: ROSA

25C00055

N. 41

Ordinanza dell'11 febbraio 2025 del Tribunale di Siena nel procedimento penale a carico di P.A. A.

Processo penale – Udienza di comparizione predibattimentale – Provvedimenti del giudice – Mancata previsione dell'applicazione, in quanto compatibile, della disposizione di cui all'art. 422 cod. proc. pen. ovvero, in via subordinata, mancata previsione che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove dalle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere.

- Codice di procedura penale, art. 554-ter, inserito dall'art. 32, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).



IL TRIBUNALE ORDINARIO DI SIENA

SEZIONE PENALE

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

in persona del giudice Simone Spina, all'udienza del giorno 11 febbraio 2025, ha emesso la presente ordinanza ai sensi degli artt. 134 Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953 n. 87 — nell'ambito del procedimento penale di primo grado iscritto ai numeri di registro in epigrafe indicati nei confronti di A P A , nato a il con domicilio dichiarato a , in ;

assistito e difeso, di fiducia, dall'avv. Marco Caroppo, del Foro di Siena;

IMPUTATO

a) del delitto di cui all'art. 624 del codice penale, perché, al fine di trarne profitto, all'esterno dell'esercizio commerciale « », sito in , sottraeva un portafogli trovato all'interno di un carrello, precedentemente lasciato da F R , e si impossessava della somma di denaro di 2.000,00 euro ivi contenuta, per poi lasciare il portafogli all'interno del medesimo carrello.

In , il

Ritenuto che, con decreto di citazione diretta a giudizio depositato in data 20 marzo 2024, il pubblico ministero ha tratto a giudizio l'odierno imputato, accusandolo di essersi impossessato di banconote per una somma pari a 2.000 euro, dopo averle sottratte da un portafogli, di proprietà di R F , rinvenuto in un carrello metallico lasciato all'esterno dell'esercizio commerciale « »;

che la persona offesa, in sede di querela, ha affermato di essersi recata, il , presso l'esercizio commerciale predetto, dove per le compere si è servita di un carrello metallico, al cui interno ha riposto il suo borsello;

che l'arco di tempo in cui la persona offesa ha riferito di essere rimasta nell'esercizio commerciale è ricompreso tra le ore 18.15 e le ore 18.30;

che, sempre in sede di querela, la persona offesa ha poi aggiunto di essersi allontanata verso le ore 18.30 dall'esercizio commerciale in questione, accorgendosi soltanto più tardi di non avere più con sé il proprio borsello;

che la medesima persona offesa ha precisato di avere dapprima telefonato all'esercizio commerciale, di avere quindi fatto ivi ritorno e di essere infine tornata in possesso del borsello, consegnatole da una dipendente di nome S B , chiarendo altresì di essersi accorta poco dopo che, dall'interno dello stesso, mancavano banconote per una somma pari a 2.000 euro;

che la telefonata fatta dalla persona offesa risale alle ore 19.00, come riferito a sommarie informazioni testimoniali dal dipendente A M , che tale telefonata ha personalmente raccolto e ricevuto;

che la dipendente S B , in sede di sommarie informazioni testimoniali, ha dichiarato di essersi messa alla ricerca del borsello, subito dopo la ricezione di quella telefonata, aggiungendo di avere poco dopo rinvenuto il borsello della persona offesa, alle ore 19.05 circa, all'interno di un carrello metallico, posto all'esterno dell'esercizio commerciale « »;

che, secondo quanto riferito dal dipendente A M , dopo il suo rinvenimento il borsello è stato poi portato e trattenuto all'interno dell'esercizio commerciale e, quindi, restituito verso le ore 19.15 circa alla persona offesa, che si è subito allontanata senza controllarne il contenuto;

che alle ore 19.30 circa, verso il momento di chiusura dell'esercizio commerciale, la persona offesa, secondo quanto riportato a sommarie informazioni testimoniali da A M , ha nuovamente telefonato all'esercizio commerciale in questione, riferendo come non fossero più presenti, all'interno del proprio portafogli, banconote per un ammontare complessivo di 2.000 euro, costituente il fondo cassa della società dal medesimo amministrata;

che le attività di investigazione, condotte dalla polizia giudiziaria, sono consistite nella visione delle riprese del circuito di video sorveglianza installato all'esterno dell'esercizio commerciale « »;

che la polizia giudiziaria, nell'occasione, ha tuttavia provveduto ad estrapolare, dal *server* dell'impianto di videosorveglianza dell'esercizio commerciale, il *file* video contenente la sequenza di videoriprese relative a quanto avvenuto all'esterno di detto esercizio, nell'arco di tempo che va dalle ore 18.00 alle ore 20.00 del , trasferendo tale *file* video su di un supporto fisico del tipo CD-ROM;

che la polizia giudiziaria, tuttavia, non ha mai trasmesso al pubblico ministero siffatto CD-ROM, riferendo piuttosto, nella comunicazione di notizia di reato redatta il , come lo stesso fosse «trattenuto agli atti» dell'ufficio cui appartiene il personale di polizia giudiziaria che ha svolto l'attività investigativa;



che la polizia giudiziaria ha invece estrapolato, dalla sequenza di videoriprese di cui si è detto, soltanto alcuni e isolati fotogrammi, che ha poi incluso in un'annotazione redatta il , trasmessa al pubblico ministero quale allegato alla comunicazione di notizia di reato datata 26 marzo , acquisita nel fascicolo delle indagini preliminari;

che tali fotogrammi, in cui si apprezza la condizione di buio e di estremamente scarsa visibilità nei luoghi ripresi, colgono solo taluni frammenti dell'arco di tempo coinvolto della complessiva sequenza videoripresa, senza che risultino essere stati estrapolati, in particolare, fotogrammi relativi al segmento temporale che va dalle ore 18.30 alle ore 18.55, del quale non v'è peraltro menzione alcuna in siffatta annotazione di polizia giudiziaria;

che, secondo quanto sinteticamente descritto nella già menzionata annotazione, la polizia giudiziaria ha rilevato la presenza di un individuo che, dopo essersi avvicinato alle 18.55 ad un carrello metallico, se ne è poi allontanato per salire a bordo di una autovettura, per infine avvicinarsi nuovamente al carrello metallico;

che nessun fotogramma è stato estrapolato, tuttavia, con riguardo al segmento temporale in cui l'individuo sale e permane all'interno dell'autovettura in questione, né è stata fornita alcuna descrizione, nell'annotazione in parola, di quanto avvenuto in tale frangente;

che detta autovettura, grazie al sistema di lettura ottica delle targhe, è poi risultata essere nella disponibilità dell'odierno imputato;

che l'odierno imputato, all'esito della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, ha chiesto di essere sottoposto ad interrogatorio, poi delegato dal pubblico ministero alla polizia giudiziaria;

che, nell'ambito di tale interrogatorio, l'imputato ha dichiarato di avere, in quel giorno, fatto compere nel precitato esercizio commerciale e di avere riportato il suo carrello metallico nel luogo a ciò destinato, una volta terminate dette compere, aggiungendo di essersi in quel momento accorto della presenza di un borsello da uomo, posizionato all'interno di altro carrello ivi presente;

che, sempre in sede di interrogatorio, l'imputato ha quindi aggiunto di avere preso il borsello e di essersi diretto, data la condizione di scarsa luminosità del luogo, verso la propria autovettura, onde poter meglio verificare se vi fossero documenti contenuti al suo interno, di esservi salito a bordo e di avere qui acceso la luce interna del veicolo, di avere quindi controllato il portafogli, di averlo trovato vuoto, di essere così subito uscito dall'autovettura e di avere riposto il borsello nello stesso carrello metallico dove l'aveva rinvenuto;

che la difesa, in sede di memoria depositata all'esito della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, ha evidenziato come la versione dell'odierno imputato, allora indagato, possa essere facilmente verificata e riscontrata proprio grazie alla visione diretta delle videoriprese effettuate dal circuito di videosorveglianza;

che di tale segmento temporale, come detto, non è stato tuttavia estrapolato alcun fotogramma, da parte della polizia giudiziaria, né dello stesso si fa menzione alcuna, nell'annotazione predetta, così come nessun cenno o descrizione vengono fatti, in tale annotazione, di quanto avvenuto nell'arco di tempo compreso tra le ore 18.30 e 18.55, in ordine al quale non sono stati estratti fotogrammi;

che, in assenza di richieste di definizioni alternative, allo scrivente giudice spetta, all'odierna udienza di comparizione predibattimentale, il compito di adottare uno dei due provvedimenti previsti dal primo o, rispettivamente, terzo comma dell'art. 554-*quater* del codice di procedura penale;

che l'assenza della videoripresa in questione, nel materiale probatorio contenuto nel fascicolo delle indagini preliminari, non consente tuttavia al giudice di svolgere appieno la propria attività di «giudizio», intesa come esame di «prove» posto in essere al fine di pervenire ad una delle due «decisioni di merito» previste dall'art. 554-*quater*, primo e rispettivamente terzo comma del codice di procedura penale, ossia all'adozione vuoi di una sentenza di non luogo a procedere, vuoi di un provvedimento di prosecuzione del giudizio davanti a un giudice diverso;

che il documento filmico di cui al CD-Rom «trattenuto» dalla polizia giudiziaria, e non già i fotogrammi da quest'ultima estrapolati, costituisce infatti la «prova», di natura documentale, in base alla quale il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, unitamente al restante materiale probatorio contenuto nel fascicolo delle indagini preliminari, deve valutare e vagliare la fondatezza dell'accusa elevata nei confronti dell'odierno imputato;

che, a fronte di tale palese incompletezza del materiale raccolto nel fascicolo delle indagini preliminari, al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale non sono tuttavia dati nessun potere né possibilità alcuna di disporre un'integrazione probatoria, al fine di colmare siffatta lacuna evidente, diversamente da quanto normativamente previsto, dall'art. 422 del codice di procedura penale, per il giudice dell'udienza preliminare;

che detto documento filmico, di cui sono certe tanto l'attuale esistenza quanto la sua conservazione presso un ufficio di polizia giudiziaria, si atteggia altresì come prova, allo stato degli atti, potenzialmente decisiva ai fini della sentenza di non luogo



a procedere, in relazione sia al contegno tenuto dall'odierno imputato nel segmento temporale che lo vede accedere all'interno della propria autovettura, sia degli eventi occorsi nel precedente arco di tempo che va dalle ore 18.30 alle ore 18.55, segmento oggetto di videoripresa, ma di cui non si fa menzione o descrizione alcuna, in seno all'annotazione di polizia giudiziaria in atti;

che nell'attuale quadro probatorio, connotato dalla carenza di una prova documentale che può, in ipotesi, assumere il carattere di decisività rispetto all'uno o all'altro degli esiti decisorî previsti dal primo o, rispettivamente, terzo comma dell'art. 554-*quater* del codice di procedura penale, al tribunale non pare sia data possibilità di decidere nell'uno senso o nell'altro, se non a prezzo, in ciascuno dei due casi, di conseguenze del tutto irragionevoli;

che, infatti, non appare ragionevolmente praticabile, per un verso, la strada della definizione del giudizio mediante sentenza di non luogo a procedere, fondata sulla tale riscontrata lacuna probatoria, là dove si consideri come di tale sentenza possa, sin d'ora, prevedersi la futura revoca, su richiesta del pubblico ministero, ove la successiva acquisizione della videoripresa, cui in questa sede non può pervenirsi per difetto di poteri istruttori in capo al giudice, determini l'utile svolgimento del giudizio, ai sensi dell'art. 554-*quinquies* del codice di procedura penale;

che non appare, per altro verso, ragionevolmente praticabile neppure l'alternativa via costituita dal fissare, per la prosecuzione del giudizio, la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso, sol che si consideri come tale giudizio possa risultare del tutto superfluo e non necessario, là dove in capo al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, proprio grazie ai contenuti probatori della videoripresa in questione, possa formarsi il convincimento che il complesso di elementi probatori disponibili per la decisione non sia tale da fondare, in sede di loro «ripetizione» dibattimentale ex art. 512 del codice di procedura penale, una «ragionevole previsione di condanna» della persona imputata, imponendosi così sin d'ora la definizione del giudizio con una sentenza di non luogo a procedere, ai sensi dell'art. 554-*ter*, primo comma del codice di procedura penale.

Considerato che, alla luce di quanto previsto dagli artt. 553 e 554-*ter*, terzo comma del codice di procedura penale, il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, in assenza di «definizioni alternative» del giudizio, è tenuto a compiere valutazioni e ad assumere decisioni esclusivamente «sulla base degli atti» trasmessi dal pubblico ministero, costituiti dal «fascicolo del dibattimento... unitamente al fascicolo del pubblico ministero»;

che la base conoscitiva del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, in altri termini, è costituita esclusivamente «dal complesso degli atti delle indagini preliminari condotte dall'organo inquirente, oltre che dagli atti che confluiscono nel fascicolo per il dibattimento ai sensi dell'art. 431 del codice di procedura penale» (così Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2024);

che l'udienza di comparizione predibattimentale, per altro verso, si atteggia come snodo processuale inserito all'interno della più ampia e unitaria fase dibattimentale, nonché successivo alla formulazione dell'imputazione e alla citazione dell'imputato, operate dal pubblico ministero;

che, là dove si individuino lacune, nel materiale probatorio a disposizione del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, non è tuttavia prevista alcuna possibilità di disporre, in tale snodo processuale, un supplemento di indagini, né è prevista la possibilità, ove i dati probatori mancanti siano già individuati, di acquisirli o su impulso di parte ovvero in via officiosa, ad opera del giudice;

che tale impossibilità di colmare lacune evidenti nel materiale probatorio contrasta, ad avviso del tribunale, con plurimi principi costituzionali, quali quelli di ragionevolezza ed eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Costituzione, di obbligatorietà dell'azione penale e del suo corollario costituito dal principio di completezza delle indagini preliminari di cui all'art. 112 Costituzione, nonché di ragionevole durata del processo, di cui agli artt. 111 Costituzione e 6, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che, per quel che riguarda l'articolo 3 della Costituzione, all'impossibilità per il giudice dell'udienza predibattimentale di assumere mezzi di prova, specie ove di questi appaia evidente la decisività ai fini di una sentenza di non luogo a procedere, si oppone invece la possibilità, per il giudice dell'udienza preliminare, di operare siffatte acquisizioni probatorie;

che, in capo al giudice dell'udienza preliminare, è stato in effetti previsto, dall'art. 422 del codice di procedura penale, un espresso potere di integrazione probatoria;

che l'udienza preliminare e le decisioni che la concludono sono infatti, ormai da tempo, venute a caratterizzarsi per la necessaria «completezza del quadro probatorio di cui il giudice deve disporre, dato che il giudice dell'udienza preliminare può disporre l'integrazione delle indagini (art. 421-*bis* del codice di procedura penale) e assumere anche d'ufficio le prove che appaiano con evidenza decisive ai fini della sentenza di non luogo a procedere (art. 422 del codice di procedura penale)» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 335 del 2002); che la necessaria completezza del quadro probatorio di cui il giudice dell'udienza preliminare deve disporre è strettamente legata al compito, spettante a tale



giudice, di operare una verifica preventiva circa la necessità della celebrazione del dibattimento, a garanzia del corretto esercizio dell'azione penale da parte dell'organo requirente, così fungendo da «filtro» a dibattimenti ingiustificati e, comunque, perseguendo in tal modo finalità deflative e di semplificazione;

che l'udienza preliminare, a seguito delle importanti innovazioni introdotte, in particolare, dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, ha più in particolare subito «una profonda trasformazione sul piano sia della quantità e qualità di elementi valutativi che vi possono trovare ingresso, sia dei poteri correlativamente attribuiti al giudice» (v. Corte costituzionale, ordinanza n. 150 del 2024 e sentenza n. 224 del 2001);

che detti poteri attribuiti al giudice dell'udienza preliminare, correlativi alla necessità di avere un compendio probatorio completo, sono stati conferiti nel quadro delle generali finalità di semplificare e deflazionare il processo penale, nonché allo scopo di evitare dibattimenti non necessari;

che, d'altra parte, tra le funzioni dalla legge assegnate all'udienza di comparizione predibattimentale vi è proprio quella di fungere da ««filtro» a dibattimenti ingiustificati... perseguendo in tal modo finalità deflative e di semplificazione», mediante un «vaglio preventivo della necessità della celebrazione del dibattimento» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2024);

che lo stesso legislatore delegato ha, peraltro, individuato proprio nell'udienza preliminare il «modello di udienza “filtro”» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2024) cui riferirsi, per la disciplina dell'udienza di comparizione predibattimentale, là dove ha previsto che a tale udienza «si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 424, commi 2, 3 e 4, 425, comma 2, 426 e 427» del codice di procedura penale (così l'art. 554-ter, comma 1 del codice di procedura penale);

che da questo punto di vista sussiste, tra giudice dell'udienza preliminare e giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, una «evidente simmetria, in relazione alla penetrante attività valutativa che sono chiamati a compiere», consistente in un «vaglio penetrante del merito dell'accusa» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2024);

che tale evidente simmetria, tra giudice dell'udienza preliminare e giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, è tuttavia interrotta e troncata, in maniera del tutto irragionevole, nel momento in cui soltanto al primo giudice, e non anche al secondo, è stata data la possibilità di acquisire elementi di prova, ove di questi appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere;

che l'art. 554-ter del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 32, primo comma, lettera d), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, pur facendo invece rinvio alle disposizioni di cui agli artt. 424, commi 2, 3 e 4, 425, comma 2, 426 e 427 del codice di procedura penale, da applicarsi in quanto compatibili, non richiama, invece, l'art. 422 del codice di procedura penale;

che questo trattamento differenziato non trova alcuna ragionevole giustificazione, a fronte di udienze, quali quella preliminare e quella predibattimentale, entrambe destinate alla medesima funzione di «filtro» della domanda penale e orientate alla medesima finalità di evitare dibattimenti non necessari;

che manifestamente irragionevole, da questo punto di vista, appare infatti la *ratio* correlata all'omessa previsione di un potere d'integrazione probatoria in capo al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, individuata dal legislatore delegato nel carattere di «più snello» del «vaglio preliminare» affidato a tale giudice rispetto a quello «previsto dagli articoli 416 ss. del codice di procedura penale, circa la fondatezza e la completezza dell'azione penale» (così la relazione illustrativa del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale n. 245 del 19 ottobre 2022, supplemento straordinario n. 5);

che tale maggiore «snellezza», rispetto all'udienza preliminare, dell'udienza di comparizione predibattimentale può invero apprezzarsi nella scelta, non irragionevole, di omettere un momento dialettico, nella sede camerale di cui all'art. 554-bis del codice di procedura penale, del tipo di quello previsto dall'art. 421 del codice di procedura penale, in cui il giudice dapprima ammette o meno i documenti esibiti dai contraddittori, indi dichiara aperta la discussione, con l'esordio affidato al pubblico ministero, chiamato a dare sintetica esposizione dei dati probatori raccolti in sede di indagini e a formulare le proprie conclusioni, seguito dall'esposizione degli argomenti a difesa e delle conclusioni da parte dei difensori, nell'ordine in cui parlerebbero nel dibattimento, da ultimo prevedendosi prima la possibilità di una sola replica da parte dei contraddittori e poi l'interlocuzione finale del giudice, che dichiara chiusa la discussione ove reputi possibile decidere allo stato degli atti;

che il connotato di «snellezza», proprio dell'udienza di comparizione predibattimentale in confronto all'udienza preliminare, deve tuttavia mantenersi in sintonia con l'esigenza di «rendere il procedimento penale più celere ed efficiente», *ratio* che anima l'intera riforma del rito penale, come d'altra parte espressamente previsto dal titolo della legge-delega 27 settembre 2021, n. 134, nonché dal generale criterio direttivo cui deve essere improntato l'esercizio della delega legislativa conferita al Governo con la legge citata, dovendo per l'appunto «il decreto o i decreti legislativi



recanti disposizioni dirette a rendere il procedimento penale più celere ed efficiente» (v. art. 1, sesto e settimo comma, legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari);

che, tuttavia, l'omessa previsione della possibilità di acquisire, in sede di udienza di comparizione predibattimentale, una prova decisiva ai fini della sentenza di non luogo a procedere comporta non già maggiore celerità, bensì un'evidente dilatazione dei tempi dell'intero procedimento penale, perché impone la celebrazione di un ulteriore segmento processuale, quello dibattimentale, destinato a concludersi con un esito assolutorio e, quindi, all'evidenza superfluo;

che la mancata previsione di un potere di integrazione probatoria, ove si tratti di acquisire una prova di cui risulti evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere, si risolve pertanto in un'omissione manifestamente irragionevole, in quanto palesamente disfunzionale rispetto agli obiettivi di efficienza e riduzione del carico dibattimentale, perseguiti dal legislatore di cui al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150;

che la palese irragionevolezza di tale trattamento differenziato si manifesta, vieppiù, ove si abbia riguardo all'estensione — operata dall'art. 32, primo comma, lettera a), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 — del catalogo di reati per i quali l'azione penale deve essere esercitata non più nelle forme di cui all'art. 416 del codice di procedura penale, ma in quelle di cui all'art. 552 del codice di procedura penale;

che per detta categoria di reati l'effetto della mutata forma di esercizio dell'azione penale, in ragione della qui censurata omissione, finisce per privare gli imputati di un vaglio preliminare dell'accusa più penetrante, perché relativo anche a materiale probatorio non acquisito ma comunque acquisibile, ove di quest'ultimo appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere;

che la preclusione della possibilità, per il giudice, di disporre l'assunzione di mezzi di prova là dove il quadro probatorio appaia manifestamente carente, in uno con il correlativo obbligo per questi di decidere esclusivamente allo stato degli atti, è evenienza in sé idonea a produrre «una alterazione dei caratteri propri dell'esercizio della funzione giurisdizionale» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 115 del 2001, n. 92 del 1992 e n. 318 del 1992, nonché sentenze n. 56 del 1993 e n. 442 del 1994);

che, d'altro canto, un «intervento riequilibratore del giudice atto a supplire» alle carenze istruttorie di taluna delle parti è stato ritenuto, seppur in altro contesto processuale qual è quello dibattimentale, in «armonia con l'obiettivo di eliminazione delle disuguaglianze di fatto posto dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione», potendo «la «parità delle armi» delle parti normativamente enunciata... talvolta non trovare concreta verifica nella realtà effettuale» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 111 del 1993);

che l'omessa previsione di un simile congegno istruttorio si pone, ancora, in evidente contrasto con il dovere di completezza delle indagini preliminari, correlato al principio di obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'articolo 112 della Costituzione;

che tale dovere, nella struttura del rito penale, assolve una duplice funzione, assicurando da una parte la completa ed esaustiva individuazione del quadro probatorio, in vista del «riconoscimento del diritto dell'imputato ad essere giudicato, ove ne faccia richiesta, con il rito abbreviato» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2001), nonché fungendo, per altro verso, da «argine contro eventuali prassi di esercizio «apparente» dell'azione penale, che, avviando la verifica giurisdizionale sulla base di indagini troppo superficiali, lacunose o monche, si risolverebbero in un ingiustificato aggravio del carico dibattimentale» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 1991);

che l'esigenza di completezza delle indagini preliminari deve ritenersi, ad avviso della stessa Corte costituzionale, significativamente valutabile, in sede di udienza preliminare, proprio perché «al giudice è attribuito il potere di integrazione concernente i mezzi di prova», questi potendo «assumere anche d'ufficio le prove delle quali appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere (art. 422 del codice di procedura penale)» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 224 del 2001);

che l'omessa previsione, in capo al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, di un potere di integrazione probatoria, costruito sulla falsa riga di quello di cui all'art. 422 del codice di procedura penale, si pone da ultimo in contrasto anche con il principio della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111, secondo comma, della Costituzione;

che detto principio è inoltre sancito, a livello sovranazionale, dall'articolo 6, primo paragrafo, CEDU, nonché dalla interpretazione formatasi su tale articolo ad opera della Corte di Strasburgo, che ha delineato la ragionevole durata del processo come un diritto soggettivo spettante direttamente all'accusato, cui si correla un obbligo, gravante su tutti gli Stati parte della Convenzione, di organizzare i propri sistemi giudiziari in modo che la giurisdizione possa assolvere ad ognuna delle esigenze dettate dal citato articolo 6, in particolare per quel che riguarda la durata ragionevole del processo (tra le molte, v. Grand Chamber, case of v. Italy, n. 36813/97, §183);

che detto principio, quindi, corrisponde «a un preciso dovere costituzionale» posto in capo al legislatore, su cui grava l'obbligo di «conformare la disciplina vigente all'obiettivo di assicurare una sollecita definizione dei processi, dal momento che la ragionevole durata è un connotato identitario della giustizia del processo» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 113 del 2023 e 74 del 2022).



che la nozione di ragionevole durata del processo, con particolare riferimento al processo penale, è comunque il «frutto di un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici — e tra loro confliggenti — interessi pubblici e privati coinvolti, su uno sfondo fattuale caratterizzato da risorse umane e organizzative necessariamente limitate» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 260 del 2020);

che una violazione del principio della ragionevole durata del processo, alla luce di tali premesse, può ravvisarsi allorché «l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa» (v. Corte costituzionale, sentenze n. 113 del 2023, 12 del 2016, n. 159 del 2014, n. 63 e n. 56 del 2009);

che l'omessa previsione, in capo al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, di un potere di integrazione probatoria non appare sorretta da alcuna logica esigenza, là dove rispetto al materiale probatorio raccolto dal pubblico ministero si apprezzi l'assenza di un elemento di prova che possa essere decisivo ai fini della sentenza di non luogo a procedere;

che, sotto questo profilo, l'omessa acquisizione di tale elemento di prova, da parte del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, porta infatti ad una irragionevole dilatazione dei tempi processuali, imponendo la celebrazione di un dibattimento superfluo, perché destinato a concludersi con un esito, qual è quello assolutorio, già anticipabile in sede di udienza di comparizione predibattimentale, mediante adozione di una sentenza di non luogo a procedere;

che si nutrono, quindi, seri dubbi in ordine alla conformità a Costituzione di una disciplina, qual è quella delineata dall'art. 554-ter del codice di procedura penale, in cui non è prevista, per il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, la possibilità di applicare, in quanto compatibile, la disposizione di cui all'art. 422 del codice di procedura penale, ovvero di disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove dalle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere, in ragione del contrasto di tale *vulnus* normativo con gli articoli 3, primo e secondo comma, 111, secondo comma, 112 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, primo paragrafo, della CEDU;

che, a fronte del riscontrato *vulnus* ai suddetti principi di rango costituzionale e sovranazionale, l'invocato intervento additivo appare invero ammissibile, potendosi riscontrare, nell'ordinamento, la presenza di almeno una soluzione costituzionalmente adeguata a sostituirsi a quella della cui legittimità costituzionale qui si dubita, costituita dalla previsione di cui all'art. 422 del codice di procedura penale;

che il ricorso a tale soluzione, infatti, appare in grado di inserirsi nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dallo stesso legislatore di cui al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, che ha introdotto e istituito, allo scopo di deflazionare il carico dibattimentale, l'udienza prevista dall'art. 554-bis del codice di procedura penale, prendendo a modello l'udienza di cui agli artt. 418 e ss. del codice di procedura penale, con il giudice dell'una e dell'altra udienza chiamati, entrambi, a compiere la medesima «penetrante attività valutativa», costituita da un «vaglio preventivo della necessità della celebrazione del dibattimento» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2024).

P. Q. M.

Il tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, visti gli artt. 134 Costituzione, nonché 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

solleva d'ufficio — in riferimento agli articoli 3, primo e secondo comma, 111, secondo comma, 112 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 6, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 — questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 554-ter del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 32, primo comma, lettera d), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, nella parte in cui non prevede che si applica, in quanto compatibile, la disposizione di cui all'articolo 422 del codice di procedura penale, ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove dalle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere;

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulle proposte questioni di legittimità costituzionale;

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale del presente provvedimento, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni ad esso relative;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Siena, all'udienza del giorno 11 febbraio 2025.

Il Giudice: SPINA



N. 50

Ordinanza del 7 marzo 2025 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di M. S.

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

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

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE PENALE

composta da:

Giorgio Fidelbo - Presidente;
Enrico Gallucci;
Giuseppina Anna Rosaria Pacilli;
Pietro Silvestri;
Fabrizio D'Arcangelo – relatore;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da S. M. , nato a ... il ...;

avverso la sentenza emessa in data 18 aprile 2024 dalla Corte di appello di Napoli;

visti gli atti, la sentenza impugnata e il ricorso;

udita la relazione svolta dal consigliere Fabrizio D'Arcangelo;

udite le conclusioni del pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale Raffaele Gargiulo, che ha chiesto l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e la revoca delle relative statuizioni civili;

udite le conclusioni dell'avvocato Claudia Guerriero, in sostituzione dell'avvocato Raffaele Tacce, difensore di fiducia di M. S. , che ha chiesto l'accoglimento dei motivi di ricorso.

Ritenuto in fatto

1. La Corte d'appello di Napoli, con la pronuncia impugnata, ha confermato la sentenza di condanna, emessa dal Tribunale di Avellino in data 16 settembre 2016, nei confronti di M. S. per il delitto di cui agli articoli 81, 110 e 323 cod. pen. , commesso in ... dal ... al ... condannando l'imputato appellante al pagamento delle spese del grado e alla rifusione delle spese di lite sostenute dalla parte civile costituita

1.1. Secondo l'ipotesi di accusa, M. S. , segretario comunale del Comune di ... , in concorso con ... , presidente del consiglio comunale, nello svolgimento di pubbliche funzioni, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, violando il disposto dell'art. 38, comma ottavo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), che disciplina le modalità di dimissioni dalla carica di consigliere comunale, avrebbe intenzionalmente procurato un danno ingiusto a ... , capogruppo del partito di opposizione, facendolo illegittimamente decadere dalla carica di consigliere comunale.

1.2. Le sentenze di merito hanno accertato che, nella seduta del consiglio comunale di ... del ... , ... , nel corso di un acceso dibattito, ha dichiarato «mi dimetto dal mio mandato di consigliere comunale, ma chiedo l'applicazione dell'art. 9 del regolamento consiliare», intendendo in realtà, come risultava dal tenore complessivo del suo intervento e dall'inequivoca formulazione della disposizione citata, dimettersi dalla carica di capogruppo e non già da quella di consigliere comunale.

Nella successiva seduta del ... , il consiglio comunale ha deliberato l'approvazione del verbale della seduta del ... e, successivamente, il Presidente del consiglio comunale ha dichiarato di aver ricevuto una nota da parte del segretario comunale, M. S. , che gli aveva comunicato che ... non era più in carica, essendosi dimesso da consigliere comunale.



Con nota emessa in data ..., il presidente del consiglio comunale ha, dunque, comunicato a ... la decadenza immediata dalla carica di consigliere comunale, nonostante le sue contestazioni.

Secondo i giudici di merito, l'imputato M. S. , che nel giudizio di appello ha rinunciato alla prescrizione, ha concorso nell'illegittima destituzione di .. dal consiglio comunale, redigendo due note e un parere, reso di propria iniziativa, che attestavano la regolarità delle dimissioni asseritamente rese da consigliere comunale, pur in carenza dei presupposti di legge.

L'imputato, infatti, nella propria nota ha ritenuto legittime ed efficaci le dimissioni di ... in virtù dell'art. 50 dello statuto comunale, che, tuttavia, non poteva prevalere sull'art. 38, comma ottavo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in ragione della gerarchia delle fonti e dei principi che regolano la successione di leggi nel tempo.

Le asserite dimissioni da consigliere comunale, inoltre, erano state rassegnate senza le formalità prescritte da tale ultima disposizione e dovevano intendersi revocate validamente per effetto della dichiarazione rese da ... in epoca precedente alla loro protocollazione, richiesta dalla legge e mai avvenuta.

I giudici di merito hanno, inoltre, rilevato che S. unitamente ad altri esponenti politici locali, era stato denunciato da ... per abuso di ufficio e illeciti edilizi e da queste denunce erano scaturiti procedimenti penali e richieste di rinvio a giudizio nei confronti del ricorrente, tanto da indurre a ritenere che nutrisse motivi di risentimento nei confronti della persona offesa.

S. , dunque, nell'esercizio delle proprie funzioni di segretario comunale, omettendo di astenersi in una situazione di conflitto di interessi, ha intenzionalmente posto in essere una «macroscopica violazione di legge» ai danni della persona offesa.

Le sentenze di merito hanno, da ultimo, accertato che l'abusiva destituzione dal consiglio comunale ha cagionato a ... un danno ingiusto, patrimoniale e non patrimoniale, costituito dall'impossibilità di esercitare la propria carica politica, dalla perdita dei c.d. gettoni di presenza alle sedute del consiglio comunale e dagli esborsi sostenuti per impugnare il provvedimento amministrativo illegittimo.

2. L'avvocato Raffaele Tecce, difensore di S. , ha impugnato la sentenza della Corte di appello di Napoli e ne ha chiesto l'annullamento.

Il difensore, proponendo un unico motivo di ricorso, deduce l'intervenuta *abolitio criminis* del delitto di abuso di ufficio, per effetto dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114, e chiede l'annullamento della sentenza impugnata, la revoca delle statuizioni civili enunciate dalla stessa e della condanna alla refusione delle spese sostenute dalla parte civile in entrambi i gradi di giudizio.

3. Con istanza depositata tempestivamente in data 4 novembre 2024, il difensore ha chiesto la trattazione orale del ricorso.

Con la requisitoria e le conclusioni scritte depositate in data 3 dicembre 2024, il Procuratore generale Raffaele Gargiulo, ha chiesto di annullare senza rinvio la sentenza impugnata perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e di revocare le statuizioni civili.

4. All'udienza del 19 dicembre 2024 il Collegio, ai sensi dell'art. 615, comma 1, codice di procedura penale, ha rinviato la deliberazione all'udienza del 3 aprile 2025, di seguito anticipata all'udienza del 20 febbraio 2025.

Considerato in diritto

1. Il difensore, proponendo un unico motivo di ricorso, deduce l'intervenuta *abolitio criminis* del delitto di abuso di ufficio e chiede l'annullamento della sentenza impugnata perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e la revoca delle statuizioni civili.

2. L'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), entrato in vigore il 25 agosto 2024, ha abrogato l'art. 323 codice penale e, dunque, il reato di abuso di ufficio.

Il Collegio dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disposizione, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 1, 7, quarto comma, 19 e 65, primo comma, della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU a Merida il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116.



3. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 9 agosto 2024, n. 114, quale norma abrogatrice di una fattispecie di reato, è ammissibile, ancorché possa produrre effetti *in malam partem*, e non collide con il principio di riserva di legge in materia penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 37 del 2019, ha delineato i presupposti e l'ambito del sindacato di legittimità costituzionale in materia penale, con effetti anche *in malam partem*.

In questa pronuncia la Corte costituzionale ha affermato che: «[I]n linea di principio, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata (così, *ex plurimis*, sentenze n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997), dal momento che a tale ripristino osta, di regola, il principio consacrato nell'art. 25, secondo comma, Cost., che riserva al solo legislatore la definizione dell'area di ciò che è penalmente rilevante. Principio, quest'ultimo, che determina in via generale l'inammissibilità di questioni volte a creare nuove norme penali, a estenderne l'ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007), ovvero ad aggravare le conseguenze sanzionatorie o la complessiva disciplina del reato (*ex multis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204 del 2009, n. 66 del 2009 e n. 5 del 2009)».

Tuttavia, la stessa sentenza ha precisato, confermando precedenti pronunce (sent. n. 236 del 2018 e n. 143 del 2018), come tali principi non siano senza eccezioni. Infatti, ha affermato che «(...) può venire in considerazione la necessità di evitare la creazione di “zone franche” immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme — altrettanto irragionevolmente — un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006).

Un controllo di legittimità con potenziali effetti *in malam partem* deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014).

In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata.

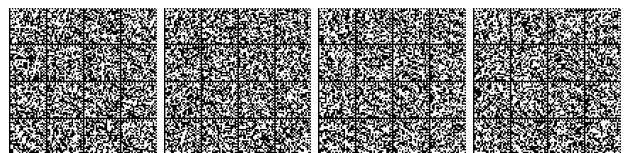
Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come «mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale», derivante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

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

Proprio quest'ultima evenienza, ad avviso del Collegio, ricorre nel caso di specie.

Il Collegio, infatti, non richiede il sindacato di costituzionalità su un caso di inattuazione originaria da parte del legislatore dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, che non consente alla Corte costituzionale di surrogare l'inerzia del Parlamento, sovrano in materia di scelte di criminalizzazione, introducendo una nuova incriminazione, ma su un caso di inattuazione sopravvenuta di tali vincoli, che consente la reviviscenza della fattispecie di reato abrogata e, dunque, la riespansione della sua efficacia.

In questo caso, la Corte costituzionale non opera alcuna scelta di criminalizzazione, ma si limita a rimuovere la norma incostituzionale; l'effetto sfavorevole deriva dalla reviviscenza della norma precedente, posta dallo stesso legislatore, unica costituzionalmente conforme, perché rispettosa dell'obbligo sovra nazionale.



4. La questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 è, inoltre, rilevante.

Secondo il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (recentemente, Corte costituzionale, sentenza n. 45 del 2024; n. 164 del 2023), ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo della decisione nel processo principale (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenza n. 25 del 2024 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022).

La disposizione censurata deve essere applicata per decidere del motivo proposto dal ricorrente e il suo accoglimento inciderebbe sulla decisione da adottare, non consentendo più di dichiarare che il fatto non è previsto dalla legge come reato.

L'eventuale declaratoria di incostituzionalità della disposizione che ha abrogato il reato di abuso di ufficio renderebbe, infatti, nuovamente punibili le condotte previste dall'art. 323 codice penale commesse sotto la sua vigenza, quale quelle di cui si controverte nel presente giudizio.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 49 del 1970, ha precisato che «la declaratoria di illegittimità costituzionale, determinando la cessazione di efficacia delle norme che ne sono oggetto, impedisce... dopo la pubblicazione della sentenza, che le norme stesse siano comunque applicabili anche ad oggetti ai quali sarebbero state applicabili alla stregua dei comuni principi sulla successione delle leggi nel tempo. Il mutamento di disciplina attuato per motivi di opportunità politica, liberamente valutata dal legislatore costituisce, pertanto, fenomeno diverso dall'accertamento, ad opera dell'organo a ciò competente, della illegittimità costituzionale di una certa disciplina legislativa: in questa seconda ipotesi, a differenza che nella prima, è perfettamente logico che sia vietato a tutti, a cominciare dagli organi giurisdizionali, di assumere le norme dichiarate incostituzionali a canoni di valutazione di qualsivoglia fatto o rapporto, pur se venuto in essere anteriormente alla pronuncia della Corte».

Le Sezioni unite di questa Corte hanno, inoltre, espressamente richiamato questa pronuncia della Corte costituzionale, al fine di escludere dalla disciplina della successione delle leggi penali nel tempo e dall'applicazione dell'art. 2, quarto comma, codice penale le vicende di successione normativa determinate da dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle norme succedutesi (Sez. U, n. 42858 del 29 maggio 2014, ... , Rv. 260695 - 01).

5. Il dubbio di legittimità costituzionale non può, peraltro, essere risolto ricorrendo ad un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione in esame, ma solo sottoponendo lo stesso al sindacato della Corte costituzionale.

L'onere di interpretazione conforme, infatti, viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta questa interpretazione (*ex plurimis*: Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2024, n. 104 del 2023, n. 18 del 2022, n. 59 del 2021 e n. 32 del 2021).

Nella specie, il perentorio tenore letterale della disposizione censurata, volto a sancire inequivocabilmente l'intervento abrogazione del reato di abuso di ufficio, non consente il ricorso all'interpretazione conforme.

6. La questione di costituzionalità non è manifestamente infondata, come è stato, peraltro, ritenuto, pur con diversità di accenti, da plurime ordinanze di rimessione sollevate da giudici di merito (Tribunale di Firenze, ordinanza del 24 settembre 2024; Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Locri, ordinanza del 30 settembre 2024; Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze, ordinanza del 3 ottobre 2024; Tribunale di Busto Arsizio, ordinanza del 21 ottobre 2024; Tribunale di Firenze, ordinanza 25 ottobre 2024; Tribunale di Bolzano, ordinanza dell'11 novembre 2014; Tribunale di Teramo, ordinanza del 22 novembre 2024; Tribunale di Catania, ordinanza del 26 novembre 2024).

7. La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, secondo l'art. 1, «ha per oggetto:

a) la promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace;

b) la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica ai fini della prevenzione della corruzione e della lotta a quest'ultima, compreso il recupero di beni;

c) la promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici».

La Convenzione di Merida, a differenza di altre convenzioni internazionali contro la corruzione cui aderisce lo Stato italiano, ha un impianto organico, in quanto non considera soltanto il crinale penale del contrasto alla corruzione, ma contempla un ampio novero di «misure preventive», volte a istituire un articolato ed efficace sistema di «politiche e pratiche di prevenzione della corruzione» (capitolo II, articoli 5-14).



L'ampia disciplina dedicata a «*criminalization and law enforcement*» (capitolo III, articoli 15-53), inoltre, non si limita alle «*basic forms of corruption*» ma contempla anche la penalizzazione di illeciti prodromici, connessi o, comunque, strumentali alla corruzione, quali l'appropriazione indebita da parte dei pubblici ufficiali (art. 17), il millantato credito (art. 18), l'abuso di ufficio (art. 19), l'arricchimento illecito (art. 20), la corruzione nel settore privato (art. 21), la sottrazione di beni nel settore privato (art. 22), il riciclaggio dei proventi del crimine (art. 23), la ricettazione (art. 24) e l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia (art. 25).

La Convenzione contiene, inoltre, disposizioni dedicate alla cooperazione internazionale (capitolo IV, articoli 43-50), al recupero dei beni oggetto della corruzione (capitolo V, articoli 51-59), all'assistenza tecnica e allo scambio di informazioni (capitolo VI, articoli 60-62) e ai «meccanismi di attuazione» (capitolo VII, articoli 63-64).

L'art. 63, primo paragrafo, in particolare, istituisce la Conferenza degli Stati parte della convenzione al fine di realizzare una verifica periodica di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione, basata sul criterio della *peer review*; l'organo che sovrintende a tale processo è l'*Intergovernmental Working Group* presso l'*United Nations Office on Drugs and Crime*.

L'art. 65, dedicato alla «Attuazione della Convenzione», rende giuridicamente vincolante per lo stato contraente l'obbligo di adeguarsi alle previsioni della convenzione.

Questa disposizione sancisce al comma primo che «Ciascuno Stato parte adotta le misure necessarie, comprese misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione».

8. L'art. 19 della Convenzione, rubricato «abuso d'ufficio», prevede che: «Ciascuno Stato parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità».

Questa disposizione delinea una nozione di abuso di ufficio omologa a quella prevista dall'abrogato art. 323 codice penale e sancisce che, se la penalizzazione delle condotte di «*abuse of functions*» realizza la «*close conformity*» con gli obiettivi di tutela della stessa convenzione, l'obbligo di considerare l'introduzione del reato di abuso di ufficio costituisce il livello minimale vincolante per ogni stato contraente.

Lo specifico contenuto dell'obbligo posto dall'art. 19 è chiarito dalla *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, redatta dall'*United Nations Office on Drugs and Crime*, che assume il valore di interpretazione autentica della Convenzione.

La Guida per l'implementazione della convenzione, nella seconda edizione del 2012, ai paragrafi 11 e 12, precisa che le disposizioni di quest'ultima «*do not have all the same level of obligation*» e che possono essere divise in tre categorie:

(a) un primo gruppo include le disposizioni che impongono «*mandatory requirement*», ossia quelle che sanciscono una «*obligation to take legislative or other measures*»;

(b) un secondo gruppo, nel quale rientra l'art. 19, in materia di abuso d'ufficio, indica degli «*optional requirement*», che sanciscono delle «*obligation to consider*»;

(c) un terzo gruppo sancisce meramente delle «*optional measures*», ossia delle misure che «*States parties may wish to consider*».

La Convenzione utilizza, infatti, tre espressioni progressivamente graduate, che vanno dalla vincolatività alla facoltatività: «*shall adopt*», «*shall consider adopting*», «*may adopt*».

Per il primo gruppo di disposizioni la Convenzione prevede che «*Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences...*»; per il secondo, invece, prescrive che «*Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence*»; per il terzo, costituito da previsioni integralmente facoltative, la Convenzione ricorre al termine «*may adopt*».

Con riferimento alle disposizioni del secondo tipo, il paragrafo 12 della Guida precisa che gli Stati parte «*are urged to consider adopting a certain measure and to make a genuine effort to see whether it would be compatible with their legal systems*».

Le disposizioni che appartengono al secondo gruppo, dunque, non sono meramente facoltative e non esprimono mere raccomandazioni, ma fondano un vero e proprio obbligo per gli Stati membri di fare un ragionevole sforzo per verificare se l'introduzione di una determinata ipotesi di reato sia compatibile con il proprio ordinamento.



L'art. 19 della convenzione non pone, pertanto, un obbligo di penalizzazione dell'abuso di ufficio, in quanto richiede agli Stati contraenti di «considerare» l'adozione della fattispecie di «*abuse of functions*» («*shall consider adopting*») e non già di introdurla obbligatoriamente, come è previsto per i reati di corruzione («*shall adopt*»).

9. I «vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» in materia penale per il legislatore, ai sensi dell'art. 117, comma primo Cost., tuttavia, non sono costituiti solo dagli obblighi di criminalizzazione, come è stato chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 28 del 2010.

Questa pronuncia ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con la nozione comunitaria di rifiuto, di una norma extrapenale, che, sottraendo temporaneamente le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, ha escluso, durante il periodo della sua vigenza, precedente all'abrogazione ad opera del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, l'applicabilità delle sanzioni penali previste per la gestione illegale dei rifiuti.

La Convenzione di Merida pone, del resto, non solo obblighi di criminalizzazione, ma anche di efficace persecuzione, di perseguimento e di mantenimento degli *standard* di efficacia stabiliti nella prevenzione della corruzione.

10. Nella trama sistematica della Convenzione di Merida, la penalizzazione delle condotte di abuso di ufficio non rileva solo in relazione alla previsione dell'art. 19, ma anche quale strumento normativa specificamente destinato a rendere efficace ed effettivo il sistema di prevenzione della corruzione, favorendo la trasparenza e prevenendo i conflitti di interesse.

La nozione di abuso di ufficio posta dalla Convenzione di Merida è, infatti, incentrata sugli abusi della funzione posti in essere intenzionalmente dai pubblici agenti e sulle violazioni intenzionali del dovere di astensione che sugli stessi grava, al fine di procurarsi indebiti vantaggi.

Nel disegno sistematico della Convenzione, le misure preventive sono distinte, sul piano sistematico, dalle misure relative all'incriminazione degli illeciti, ma il perseguimento dell'obiettivo dell'efficace attuazione dei sistemi di prevenzione della corruzione può rendere necessario il ricorso anche alla sanzione penale.

La sinergia istituita dalla Convenzione tra fattispecie penali e misure preventive è resa evidente dall'art. 12, dedicato alla prevenzione efficace della corruzione nel settore privato, che dispone che le misure adottate in questo ambito siano presidiate, se necessario, da sanzioni civili, amministrative o penali, in caso di loro inosservanza.

L'art. 5 della Convenzione, intitolato «Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione», al primo comma afferma, inoltre, che «[C]iascuno Stato parte elabora e applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispettino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità»; al secondo comma, l'art. 5 aggiunge che «Ciascuno Stato parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione».

L'art. 5, terzo comma, dispone che ciascuno Stato parte si adopera al fine di valutare periodicamente l'adequazione degli strumenti giuridici e delle misure amministrative adottate al fine di «prevenire e combattere la corruzione» e ulteriormente dimostra la stretta connessione, nel disegno della Convenzione, tra misure preventive e il ricorso alle sanzioni penali.

L'art. 7, espressamente dedicato al «Settore pubblico», al quarto comma, sancisce, inoltre, che: «[C]iascuno stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse».

Questa disposizione pone uno specifico obbligo («ciascuno Stato si adopera») di perseguimento degli *standard* di efficace prevenzione della corruzione sanciti dalla Convenzione, mediante l'adozione di «sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse».

La Convenzione, inoltre, utilizzando il verbo «*maintain*», obbliga gli Stati contraenti, nel processo di progressiva attuazione degli obiettivi di tutela perseguiti, a impegnarsi a preservare gli *standard* di tutela raggiunti e, dunque, dall'astenersi dall'adottare misure, legislative o amministrative, che comportino il regresso rispetto al livello di attuazione raggiunto nel perseguimento degli scopi della Convenzione.

L'obbligo di adoperarsi per «mantenere» gli *standard* di tutela raggiunti nell'efficace prevenzione della corruzione, del resto, opera non soltanto per le misure, legislative o amministrative, adottate dagli stati membri in attuazione della Convenzione, ma anche per le misure che ciascuno Stato aderente aveva già adottato all'atto della sottoscrizione e risultavano pienamente conformi agli scopi di tutela della stessa.

Questo obbligo non comporta che le norme penali interne necessarie a garantire l'obiettivo debbano rimanere cristallizzate al livello più rigoroso che hanno attinto (e non esclude in radice la riduzione delle aree di illiceità penale o, persino, l'esclusione del ricorso alla sanzione penale), ma attribuisce alle norme attuative una particolare «forza di resistenza» all'abrogazione, che le sottrae a novazioni legislative non conformi al vincolo posto dalla Convenzione.



L'abrogazione del reato di abuso di ufficio ha, dunque, violato questo specifico obbligo, in quanto non è stata «compensata» dall'adozione di meccanismi, preventivi o repressivi, penali o amministrativi volti a mantenere il medesimo standard di efficacia ed effettività nella prevenzione degli abusi funzionali intenzionalmente posti in essere dagli agenti pubblici ai danni dei cittadini.

La fattispecie di cui all'art. 323 codice penale, infatti, richiamando espressamente le norme extrapenali che stabiliscono obblighi di astensione dei pubblici agenti e quelle destinate a prevenire i conflitti di interesse nel settore pubblico, garantiva effettività alle stesse e poneva una regola di condotta efficace, impedendo ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio di agire intenzionalmente ai danni dei privati al fine di procurarsi un indebito vantaggio.

Il legislatore, tuttavia, abrogando l'art. 323 codice penale, ha fatto cessare la «*close conformity*» con l'obiettivo posto dall'art. 7, quarto comma, della Convenzione e ha violato l'obbligo di mantenere fermo, nella propria legislazione, il livello di efficacia nella prevenzione della legalità dell'azione amministrativa contro gli abusi di ufficio stabilito in sede convenzionale.

11. La relazione introduttiva del disegno di legge n. S. 808, in seguito divenuto la legge 9 agosto 2024, n. 114, ha rilevato che l'abrogazione del reato di abuso di ufficio si inserisce nel solco di «plurimi interventi normativi volti a dare maggiore determinatezza alla disposizione (effettuati del 1990, nel 1997, nel 2012 e nel 2020)», interventi che tuttavia non sono riusciti a mettere fine alla persistenza di un consistente squilibrio tra iscrizioni della notizia di reato e decisioni di merito, «anche dopo le modifiche volte a ricondurre la fattispecie entro più rigorosi criteri descrittivi».

Tale situazione, secondo la relazione introduttiva, ha fatto emergere «una anomalia che ha portato alla scelta proposta con il presente disegno di legge».

In ogni caso, osserva la relazione, anche a seguito della decriminalizzazione dell'abuso d'ufficio, il sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione resta «un apparato di repressione estremamente articolato», fermo restando in ogni caso che l'abuso di poteri o funzioni o la violazione di doveri imposti dalla legge permane una circostanza aggravante rispetto alla commissione di altre fattispecie criminose commesse dal pubblico ufficiale.

La relazione, inoltre, lascia aperta la «possibilità di valutare in prospettiva futura specifici interventi additivi volti a sanzionare, con formulazioni circoscritte e precise, condotte meritevoli di pena in forza di eventuali indicazioni di matrice euro-unitaria».

Nessuna disposizione penale, tuttavia, incrimina più gli abusi della funzione intenzionalmente commessi dai pubblici agenti in violazione di specifiche norme di legge o del dovere di astensione, a danno dei privati e al fine di procurarsi un indebito vantaggio.

Nell'ordinamento penale non vi è, infatti, alcuna norma che consente di sanzionare l'esercizio arbitrario di una funzione pubblica, con prevaricazione a danno «degli altrui diritti», se il fatto non è commesso con violenza o minaccia (concussione) o a fronte della promessa o della dazione di un corrispettivo illecito (corruzione).

12. Il delitto di abuso di ufficio, nel contesto sistematico del codice penale, ha avuto un percorso travagliato.

Nel disegno del legislatore del 1930, il delitto di reato di abuso di ufficio, per effetto della clausola di sussidiarietà che lo connotava, assumeva un ruolo marginale all'interno del sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione.

L'ambito applicativo dell'art. 323 codice penale è, tuttavia, risultato ampliato per effetto dell'intervento di riforma operato dalla legge 26 aprile 1990; nella fattispecie sussidiaria sono, infatti, confluite, almeno in parte, le fattispecie di peculato per distrazione (art. 314), di interesse privato in atti d'ufficio (art. 324) e di omissione di atti d'ufficio (art. 328), sulle quali era intervenuto il legislatore della riforma.

Per correggere i problemi sorti dall'eccessiva ampiezza della disposizione e dalla sua poco stringente formulazione, la legge 16 luglio 1997, n. 234 ha modificato l'art. 323 codice penale, con il dichiarato intento di escludere la rilevanza penale dei provvedimenti amministrativi viziati da eccesso di potere, ritenendo che un sindacato del giudice penale sugli stessi comportasse un'inaccettabile intromissione del potere giudiziario nell'ambito dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione.

Il legislatore è, peraltro, nuovamente intervenuto sull'art. 323 codice penale, con l'art. 23, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

Questo intervento legislativo ha conferito alla fattispecie di reato una formulazione ancor più vincolante e restrittiva, sostituendo le parole «in violazione di norme di legge o di regolamento» con quelle «in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità», al fine di escludere ancor più radicalmente il sindacato del giudice penale sugli atti discrezionali della pubblica amministrazione.



La Corte nella sentenza n. 8 del 2022 ha, inoltre, dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, sollevate dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Catanzaro in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost.

Questa sentenza ha rilevato la legittimità costituzionale della riduzione dell'ambito di rilevanza penale delle condotte di abuso di ufficio, in quanto il legislatore ha inteso non irragionevolmente scongiurare la sempre maggiore diffusione del fenomeno della c.d. «burocrazia difensiva» (o «amministrazione difensiva»), che comporta «significativi riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell'azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati».

Sin dall'archetipo costituito dalla previsione dell'«abuso di autorità» di cui all'art. 175 del codice Zanardelli, tuttavia, questa fattispecie di reato, pur nelle sue successive versioni, ha costituito la forma di tutela minimale del cittadino contro i soprusi e le prevaricazioni dell'autorità pubblica in tutte le fasi della storia dello Stato italiano.

La Corte costituzionale, già nella sentenza n. 7 del 1965, ha rilevato la tensione che sin da allora connotava la fattispecie di reato dell'abuso di ufficio, tra l'esigenza di incriminare «la trasgressione, da parte del pubblico ufficiale, di un dovere inerente all'ufficio, quando essa si concreti in un atto o, comunque, in un comportamento illegittimo, posto in essere con dolo», e, al contempo, la necessità di stabilire una «sufficiente garanzia che il pubblico ufficiale sia al coperto dalla possibilità di arbitrarie applicazioni della legge penale, il timore delle quali nuocerebbe anch'esso al buon andamento della pubblica amministrazione e al sollecito perseguimento dei suoi fini».

L'abrogazione del reato di abuso di ufficio, tuttavia, lungi dal bilanciare tra le esigenze costituzionali dell'imparzialità e dell'efficacia dell'azione amministrativa, anche mediante l'ulteriore riduzione dell'ambito dell'incriminazione, ha dato prevalenza incondizionata all'autonomia di amministratori e funzionari nell'esercizio della funzione pubbliche, sacrificando integralmente la tutela dei cittadini contro gli abusi posti in essere dai pubblici agenti intenzionalmente ai loro danni.

13. Il *deficit* rispetto agli obiettivi di tutela fissati dagli articoli 19 e 7, quarto comma, della Convenzione di Merida, conseguente all'abolizione del reato di abuso di ufficio, del resto, non è stato colmato dall'art. 9, comma 1 del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112, che, a decorrere dal 5 luglio 2024, ha introdotto nel codice penale il reato di indebita destinazione di denaro o cose mobili all'art. 314-bis.

Questa disposizione espressamente sancisce che «Fuori dei casi previsti dall'art. 314, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destina ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

Nel preambolo al decreto-legge il Governo ha precisato di aver fatto ricorso al decreto-legge, «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di definire, anche in relazione agli obblighi euro-unitari, il reato di indebita destinazione di beni ad opera del pubblico agente».

Il riferimento agli obblighi di incriminazione derivanti, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., dal diritto dall'Unione europea è al disposto dell'art. 4, paragrafo 3, della direttiva UE 2017/1371 del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. direttiva PIF), che prescrive la penalizzazione delle condotte del funzionario pubblico che miri all'«appropriazione indebita di fondi o beni, per uno scopo contrario a quello previsto».

La giurisprudenza di legittimità, nelle prime sentenze pronunciate sull'art. 314-bis cod. pen., ha precisato che il reato di indebita destinazione di danaro o di cose mobili sanziona le condotte distrattive di danaro di cose mobili che la giurisprudenza di legittimità, nella disciplina previgente, riferiva alla fattispecie abrogata dell'abuso di ufficio (Sez. 6, n. 4520 del 23 ottobre 2024, dep. 2025, ..., Rv. 287453-02; conf. Sez. 1, n. 5041 del 10 gennaio 2025, Rv. 287431-01).

Questa fattispecie di reato, dunque, riferendosi ai c.d. abusi di ufficio distrattivi, si colloca fuori dal perimetro applicativo dell'art. 19 e ricade nell'ambito applicativo dell'art. 17 della Convenzione, dedicato alla «sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale» («Ciascuno Stato parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente, alla sottrazione, all'appropriazione indebita o ad un altro uso illecito, da parte di un pubblico ufficiale, a suo vantaggio o a vantaggio di un'altra persona o entità, di qualsiasi bene, fondo o valore pubblico o privato o di ogni altra cosa di valore che sia stata a lui affidata in virtù delle sue funzioni»).

14. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 8 del 2022, ha rilevato che le esigenze costituzionali di tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione non si esauriscono, nella tutela penale, ben potendo essere soddisfatte con altri precetti e sanzioni: l'incriminazione costituisce anzi un'*extrema ratio*, cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l'assenza o l'inadeguatezza di altri mezzi di tutela.



Il legislatore, tuttavia, nell'abrogare il reato di abuso di ufficio, non ha correlativamente rafforzato il livello di prevenzione, a livello amministrativo, contro le condotte abusive e la violazione dell'imparzialità da parte dei pubblici agenti in danno dei privati, come imposto dagli articoli 1, 7, quarto comma, 19 e 65, primo comma, della Convenzione di Merida.

La relazione introduttiva del disegno di legge n. S. 808 ha affermato la sufficienza «dell'ampia disciplina ormai da diversi anni introdotta in funzione di prevenzione della *malpractice* nel settore pubblico».

Tale normativa impone alle amministrazioni, tra l'altro, di adottare piani anti-corruzione e prevede l'alta vigilanza di una Agenzia indipendente; inoltre, con il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, è stata data attuazione alla direttiva europea 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'UE o di disposizioni nazionali; vale a dire — secondo l'amplessima definizione fornita dal decreto legislativo — «comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato».

L'insieme organico dei rimedi preventivi, approntati anche in sede di controllo amministrativo, e repressivi, di natura penale, disciplinare, contabile ed erariale, consente di recuperare una completa tutela degli interessi pubblici, senza arretramenti».

Il legislatore, tuttavia, nell'abrogare il reato di abuso di ufficio, ha considerato l'idoneità della disciplina amministrativa vigente a tutelare l'interesse pubblico e non già quello dei cittadini a non essere danneggiati dagli abusi funzionali o dalla mancata astensione dei pubblici agenti che agiscono in conflitto di interesse.

La previsione del reato di abuso di ufficio, con riferimento alla violazione dell'obbligo di astensione e al divieto di violazioni della legge poste in essere intenzionalmente in danno del privato, aveva, infatti, una portata generale ed estremamente efficace, anche sul piano preventivo, in ragione della previsione della minaccia della sanzione penale.

I rimedi preventivi anticorruzione (quali quelli introdotti dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97), per loro natura, riguardano molto marginalmente i comportamenti dei singoli funzionari e si concentrano sull'organizzazione dell'azione complessiva dell'amministrazione, senza assumere alcun effetto specifico nei confronti della singola azione illecita.

I rimedi giurisdizionali, peraltro onerosi, non sempre non attivabili, in quanto, non di rado, le prevaricazioni dei pubblici agenti si traducono non in atti amministrativi, ma in meri comportamenti, come tali non impugnabili.

Parimenti frammentaria e non sempre coerente è la disciplina amministrativa dei conflitti di interesse; le sanzioni disciplinari per la violazione dell'obbligo di astensione previsto nei vari codici deontologici richiesti dall'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono, infatti, difficilmente applicabili ai dirigenti di più alto livello per i quali più che la responsabilità disciplinare vale quella di risultato, in forza dell'art. 21 dello stesso decreto, e non operano per gli amministratori eletti.

I sistemi disciplinari previsti dal diritto amministrativo sono, inoltre, estremamente frastagliati, in quanto sono calibrati dal legislatore sulle specifiche funzioni e sullo statuto che disciplina la singola figura di pubblico agente.

L'attivazione dei sistemi disciplinari è, inoltre, rimessa all'esclusiva denuncia del privato, che deve rivolgersi all'amministrazione cui appartiene il pubblico ufficiale autore di condotte di abuso di ufficio (rispetto al quale il privato potrebbe trovarsi in condizioni di timore riverenziale); i procedimenti disciplinari sono, inoltre, dotati di poteri di istruttoria meno incisivi di quelli ammessi nel processo penale e non consentono l'intervento della persona offesa.

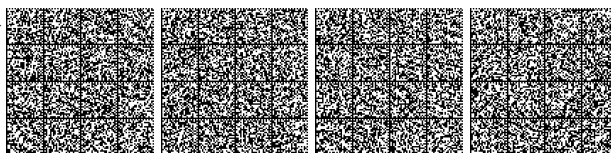
Parimenti la responsabilità contabile ed erariale non assicura una prevenzione efficace e adeguata degli abusi funzionali commessi in danno dei privati, in quanto questo sistema di responsabilità è incentrato sul danno arrecato allo Stato e non è attivabile a fronte di danni subiti meramente dal privato.

Il legislatore, dunque, nell'abrogare il reato di abuso di ufficio, non ha introdotto discipline amministrative che mantengano il pregresso *standard* di efficacia nella prevenzione dei conflitti di interesse e degli abusi di potere dei pubblici agenti prescritto dalla Convenzione di Merida,

15. Alla stregua dei rilievi che precedono, il Collegio, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114, che abroga l'art. 323 codice penale, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 1, 7, quarto comma, 19 e 65, primo comma, della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116.

In conformità all'art. 23, comma 4, della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.

La cancelleria provvederà, inoltre, a notificare la presente ordinanza al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e alla sua comunicazione ai Presidenti delle due camere del Parlamento.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114, che abroga l'art. 323 codice penale, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 1, 7, quarto comma, 19 e 65, primo comma, della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ai Presidenti del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due camere del Parlamento.

Così deciso il 21 febbraio 2025

Il Presidente: FIDELBO

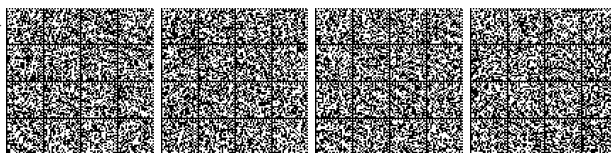
Il consigliere estensore: D'ARCANGELO

25C00061

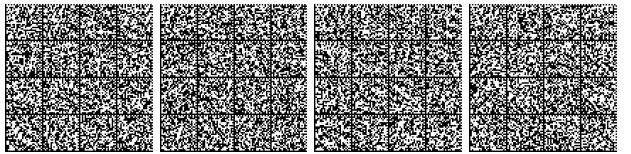
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-011) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

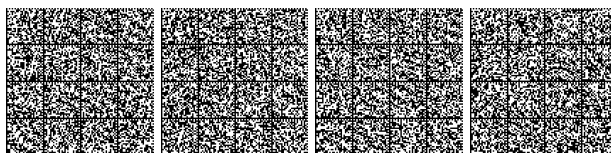
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

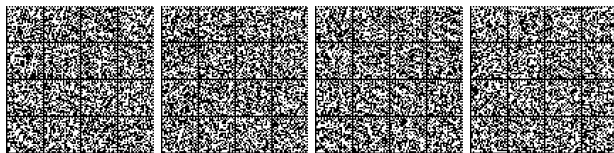
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

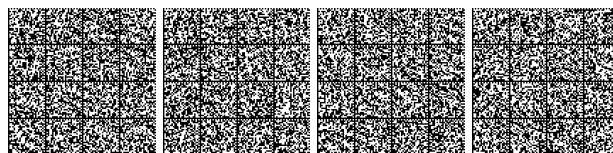
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 7,00

