

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

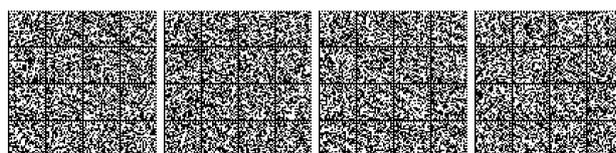
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 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. 29. Ordinanza 28 gennaio - 17 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Bilancio di previsione per il triennio 2023-25 - Approvazione, per l'esercizio finanziario 2025, dello stato di previsione dell'entrata, in termini di competenza, nonché dello stato di previsione della spesa - Autorizzazione, per il triennio 2023-2025, di spese derivanti da modifiche di discipline provinciali pregresse - Applicazione, per il calcolo degli stanziamenti, delle disposizioni statali comportanti una riduzione dei trasferimenti alle Province autonome di Trento e di Bolzano - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura delle spese, dei principi contabili statali di veridicità, attendibilità e correttezza, della competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché eccedenza dalle competenze accordate dalle norme statutarie - Successiva rinuncia accettata da controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia di Bolzano 9 gennaio 2023, n. 1, art. 2, comma 3, 3, comma 2, 8, comma 4, 11, comma 2, 12, comma 8, 14, comma 2, lettere a) e b), 15, comma 2, 17, comma 7, e 18, comma 5, lettere a) e b); legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 16, art. 7; legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 17, artt. 1, comma 3; 2, comma 3; 3, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g) ed m).
- Costituzione, art. 81, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera e); statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8, 9 e 83.....

Pag. 1

### N. 30. Sentenza 25 febbraio - 18 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Regime speciale di detenzione - Permanenza all'aperto - Limite non superiore a due ore al giorno e fermo restando il limite minimo di un'ora al giorno anziché, come previsto per i detenuti comuni, per un tempo non inferiore alle quattro ore al giorno, salvo giustificati motivi - Violazione del principio di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera f).
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 32. ....

Pag. 4

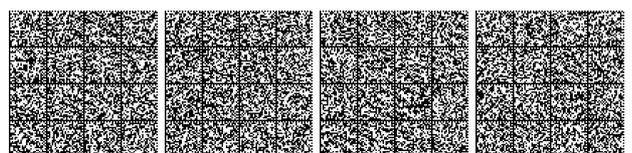
## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

### N. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2025 (della Regione Puglia)

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Denunciata omessa previsione, nell'intero testo della legge di bilancio per l'anno finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027, dell'assegnazione di risorse a titolo di restituzione di quanto anticipato dalle regioni.**



- Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard – Denunciata omessa previsione di risorse per gli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992, sia con riguardo a quelli già corrisposti, sia con riguardo all’assegnazione di risorse in previsione della spesa per il periodo 2025-2027.**
- Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Contributo delle regioni alla finanza pubblica – Denunciata omessa considerazione degli ulteriori contributi e/o tagli e/o anticipazioni di risorse, già effettuati o da effettuare, a carico del comparto regionale a titolo di anticipazioni degli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992.**
- Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze – Denunciata omessa previsione, a titolo di rimborso o di assegnazione alle regioni, di un accantonamento per gli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992.**
- Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Stato di previsione del Ministero della salute – Denunciata omessa previsione, nell’ambito degli stanziamenti di competenza, della restituzione alle regioni delle somme anticipate e/o l’assegnazione delle risorse necessarie per soddisfare il bisogno annuale relativo all’erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210 del 1992 per il periodo 2025-2027.**
- Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Totale generale della spesa – Denunciata omessa previsione, negli importi indicati, sia in termini di competenza che di cassa, degli importi dovuti alle regioni a titolo di rimborso e/o assegnazione delle somme, rispettivamente, già erogate o da erogare a titolo di pagamento degli indennizzi di cui alla legge n. 210 del 1992.**
- Legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), intero testo, nonché art. 1, commi da 273 a 384, e commi da 784 a 794; art. 3 e annessa Tabella n. 2, con particolare riferimento alla Missione 2 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)”, alla Missione 14 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)” e alla Missione 15 “Politiche previdenziali (25)”; art. 16 e annessa Tabella n. 15, con particolare riferimento alla Missione 1 “Tutela della salute (20)”, Programma 1.1 “Prevenzione e promozione della salute umana e assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure (20.1)”, Azione «Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali»; art. 18. ....



- n. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Perseguimento di strategie ed azioni dirette a rafforzare i rapporti di collaborazione e le sinergie fra il sistema di istruzione superiore-università, gli istituti tecnici di formazione (ITS) e il tessuto locale delle piccole e medie imprese che operano nel campo dell’innovazione tecnologica – Previsione che per le finalità indicate è assegnata, nel bilancio regionale autonomo, nell’ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, una dotazione finanziaria per l’esercizio finanziario 2025, in termini di competenza e cassa – Previsione che la medesima dotazione finanziaria è assegnata, in termini di competenza, per ciascuno degli esercizi finanziari 2026 e 2027.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Contributo straordinario per la ricerca e gli studi su digital health e tecnologie digitali per la sanità pugliese – Previsione che la regione sostiene il Dipartimento di medicina sperimentale dell’Università del Salento nello studio e ricerca, assegnando nel bilancio regionale autonomo, nell’ambito della Missione 13, Programma 7, Titolo 2, una dotazione finanziaria per l’esercizio finanziario il 2025, in termini di competenza e cassa.**

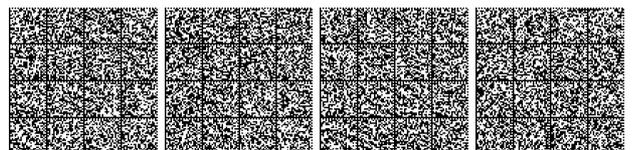
**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Organico nelle residenze terapeutico riabilitative per il trattamento di soggetti con disturbi del comportamento alimentare – Previsione che nelle disposizioni regolamentari o attuative della Giunta regionale in materia di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi per l’autorizzazione e l’accreditamento della relativa rete di assistenza è contemplata, tra le altre, la figura professionale del biologo nutrizionista.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Previsione che, per consentire l’avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico, si dispone l’intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo ventiquattro mesi, dei professionisti sanitari della riabilitazione, in relazione ai bisogni assistenziali dei soggetti in trattamento e per esigenze di turnazione – Previsione che, per consentire l’avvio e il potenziamento delle attività delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche (CRAP) dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità, di cui al regolamento generale n. 18 del 2024, è disposta l’intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo ventiquattro mesi, delle figure professionali previste nel medesimo regolamento.**

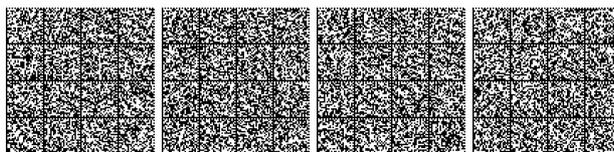
**Bilancio e contabilità pubblica – Elezioni – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2005 (Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale) – Previsione che le cause d’ineleggibilità previste nel comma 1 dell’art. 6 della legge regionale n. 2 del 2005 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni – Previsione che, nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell’ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Modifiche all’art. 26 della legge regionale n. 39 del 2024 – Previsione che è istituita la RSA di Campi salentina, di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinata nell’organizzazione funzionale dell’Azienda sanitaria locale di Lecce (ASL), con contestuale transito del relativo personale nell’organico dell’ASL competente.**

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42 (“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025”), artt. 98, 117, 132, 160, 217, 219 e 240.....



- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 3 marzo 2025 (della Regione autonoma della Sardegna)  
**Elezioni – Elezioni regionali – Verifica delle dichiarazioni e dei rendiconti delle spese elettorali – Ordinanza/ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d’appello di Cagliari del 3 gennaio 2025, relativa alla verifica della dichiarazione e del rendiconto depositati, in esito alle elezioni regionali del 25 febbraio 2024, dalla attuale Presidente della Regione autonoma Sardegna, nella parte in cui dispone che, stante l’accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, si impone «la decadenza dalla carica del candidato eletto» e «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio regionale per quanto di sua competenza in ordine all’adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna».**  
 – Ordinanza/ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d’appello di Cagliari del 3 gennaio 2025. .... Pag. 48
- N. 42. Ordinanza del Tribunale di Torino del 4 febbraio 2025  
**Spese di giustizia – Patrocinio a spese dello Stato nel processo civile – Compensi spettanti al consulente tecnico della parte – Riduzione degli importi della metà - Omessa esclusione dell’operatività della riduzione in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell’art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 130. .... Pag. 64
- N. 43. Ordinanza della Corte di cassazione del 2 dicembre 2024  
**Assistenza e solidarietà sociale – Disabilità – Congedo straordinario per assistenza di un soggetto con disabilità in situazione di gravità – Soggetti legittimati alla fruizione del beneficio – Previsione che non include, nel novero dei beneficiari del congedo straordinario, il convivente di fatto.**  
 – Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 42, comma 5, nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l’art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105 (“Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio”). .... Pag. 67
- N. 44. Ordinanza del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere del 20 gennaio 2025  
**Reati e pene – Reati in materia di immigrazione – Delitti di contraffazione o alterazione di titoli di soggiorno o di documenti necessari al loro ottenimento e di utilizzo dei medesimi atti e documenti contraffatti o alterati – Mancata previsione di trattamenti sanzionatori differenziati – Omessa previsione, in particolare, della riduzione di un terzo della pena per il delitto di utilizzo degli atti e documenti contraffatti o alterati, analogamente a quanto previsto dall’art. 489 cod. pen.**  
 – Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 5, comma 8-bis. ... Pag. 74
- N. 45. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Roma del 18 febbraio 2025  
**Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 123 del 2023, come convertito – Esclusione dell’applicabilità delle disposizioni del comma 1 dell’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, ai delitti previsti dall’art. 609-octies cod. pen., limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell’art. 609-ter cod. pen.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-bis. .... Pag. 76



N. 46. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 14 febbraio 2025

**Reati e pene – Condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva – Modifiche normative ad opera del d.lgs. n. 150 del 2022 – Previsione che la pena detentiva non può essere sostituita nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 59, comma 1, lettera d), sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera g), 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. 82





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 29

Ordinanza 28 gennaio - 17 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Bilancio di previsione per il triennio 2023-25 - Approvazione, per l'esercizio finanziario 2025, dello stato di previsione dell'entrata, in termini di competenza, nonché dello stato di previsione della spesa - Autorizzazione, per il triennio 2023-2025, di spese derivanti da modifiche di discipline provinciali pregresse - Applicazione, per il calcolo degli stanziamenti, delle disposizioni statali comportanti una riduzione dei trasferimenti alle Province autonome di Trento e di Bolzano - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura delle spese, dei principi contabili statali di veridicità, attendibilità e correttezza, della competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché eccedenza dalle competenze accordate dalle norme statutarie - Successiva rinuncia accettata da controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Provincia di Bolzano 9 gennaio 2023, n. 1, art. 2, comma 3, 3, comma 2, 8, comma 4, 11, comma 2, 12, comma 8, 14, comma 2, lettere *a)* e *b)*, 15, comma 2, 17, comma 7, e 18, comma 5, lettere *a)* e *b)*; legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 16, art. 7; legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 17, artt. 1, comma 3; 2, comma 3; 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)* ed *m)*.
- Costituzione, art. 81, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettera *e)*; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8, 9 e 83.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 16 (Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023); degli artt. 1, comma 3, 2, comma 3, e 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, ed *m)*, della legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 17 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2023-2025); degli artt. 2, comma 3, 3, comma 2, 8, comma 4, 11, comma 2, 12, comma 8, 14, comma 2, lettere *a)* e *b)*, 15, comma 2, 17, comma 7, e 18, comma 5, lettere *a)* e *b)*, della legge della Provincia di Bolzano 9 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023), promossi con tre ricorsi, i primi due notificati il 27 febbraio 2023 e depositati il 7 marzo successivo, il terzo notificato il 13 marzo 2023 e depositato il 14 marzo successivo, rispettivamente iscritti ai numeri 11, 13 e 15 del registro ricorsi 2023 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 14 e 15, prima serie speciale, dell'anno 2023.



Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;  
udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;  
deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2025.

Ritenuto che, con tre ricorsi analoghi, iscritti rispettivamente ai numeri 11, 13 e 15 del registro ricorsi 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diverse disposizioni della legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 16 (Legge di stabilità provinciale per l'anno 2023), della legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2022, n. 17 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2023-2025), e della legge della Provincia di Bolzano 9 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023);

che con il primo ricorso, depositato il 7 marzo 2023, il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2022, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 19, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica); nonché agli artt. 4, 5, 8, 9 e 83 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige);

che l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2022 introduce alcune modifiche alla legge della Provincia di Bolzano 11 agosto 1998, n. 9 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate), relativamente alla disciplina dei versamenti delle tasse automobilistiche; l'art. 2 autorizza le spese indicate per il triennio 2023-2025; l'art. 3 autorizza le spese per la contrattazione collettiva riferite al personale indicato; l'art. 4 stabilisce la dotazione dei fondi per la finanza locale; l'art. 5 introduce modifiche alla legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3, recante «Istituzione dell'imposta municipale immobiliare (IMI)»; infine, l'art. 6 reca ulteriori modifiche alla legge prov. Bolzano n. 9 del 1998. Alla copertura degli oneri derivanti da tali disposizioni provvede l'impugnato art. 7, ponendo «379.511.127,31 euro a carico dell'esercizio finanziario 2023, 151.259.459,64 euro a carico dell'esercizio finanziario 2024 e 737.677.795,30 euro a carico dell'esercizio finanziario 2025»;

che, ad avviso del ricorrente, per l'anno 2025 la quota di risorse considerata a copertura finanziaria degli oneri sopra richiamati non terrebbe conto del fatto che, per effetto dell'art. 1, comma 4, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), il trasferimento dal bilancio dello Stato è stato ridotto, per ciascuno degli anni 2023 e 2024, di somme pari a 103.100.000 euro. Il richiamato comma 4 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 ha previsto, infatti, che «[i]n relazione agli effetti finanziari conseguenti all'avvio della riforma fiscale, allo scopo di concorrere all'adeguamento dei bilanci delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano è previsto, per gli anni 2022-2024, un trasferimento a titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF derivante dai commi 2 e 3. Gli importi spettanti a ciascuna autonomia speciale sono stabiliti, entro il 31 marzo 2022, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dell'istruttoria operata da un apposito tavolo tecnico, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la partecipazione di rappresentanti di ciascuna autonomia speciale»;

che, secondo il Presidente del Consiglio, l'erronea quantificazione delle risorse per la copertura delle spese nell'esercizio 2025 determinerebbe la violazione dell'art. 81 Cost., nonché della normativa statale sulla copertura delle leggi di spesa, e segnatamente dell'art. 19, commi 1 e 2, della legge n. 196 del 2009, che rappresenterebbe, dunque, parametro interposto. Le disposizioni di tale legge, in quanto esplicative dei principi di equilibrio di bilancio e di necessaria copertura delle leggi di spesa espressi dall'art. 81 Cost., troverebbero infatti applicazione anche in rapporto alle leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 26 del 2013, n. 176 e n. 115 del 2012);

che, con il secondo ricorso, anch'esso depositato il 7 marzo 2023, il Governo ha impugnato gli artt. 1, comma 3, 2, comma 3, e 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)* ed *m)*, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2022, deducendo la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, commi 1 e 2, della legge n. 196 del 2009, dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e)*, Cost., nonché degli artt. 4, 5, 8, 9 e 83 dello statuto;

che, secondo il ricorrente, anche lo stanziamento previsto dagli impugnati articoli e «iscritto nel Titolo 2 “Trasferimenti correnti”, Tipologia 101 “Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche”, pari a euro 570.678.028», sarebbe «stato determinato senza tener conto del venir meno del trasferimento, dal bilancio dello Stato», dell'importo di euro 103.100.000 per effetto dell'art. 1, comma 4, della legge n. 234 del 2021, con conseguente violazione, pure in questo caso, dell'art. 81, terzo comma, Cost. e dell'art. 19, commi 1 e 2, della legge n. 196 del 2009;

che, secondo il ricorrente, l'iscrizione nel bilancio di previsione per l'esercizio 2025 dell'importo di euro 103.100.000 sarebbe in contrasto, altresì, con i principi contabili generali di veridicità, attendibilità e correttezza previsti dall'Allegato 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi



contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ai quali le regioni e le Province autonome devono conformare la propria gestione ai sensi dell'art. 3 dello stesso decreto. Sarebbe pertanto violata anche la competenza legislativa statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che si imporrebbe anche alle Province autonome;

che, infine, con il terzo ricorso, depositato il 14 marzo 2023, il Governo ha impugnato gli artt. 2, comma 3, 3, comma 2, 8, comma 4, 11, comma 2, 12, comma 8, 14, comma 2, lettere a) e b), 15, comma 2, 17, comma 7, e 18, comma 5, lettere a) e b), della legge prov. Bolzano n. 1 del 2023, denunciando la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, commi 1 e 2, della legge n. 196 del 2009, dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'Allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, nonché degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto;

che il ricorrente formula, rispetto alle disposizioni impuginate, recanti previsioni in tema di copertura di spese, censure analoghe a quelle svolte con il secondo ricorso;

che la Provincia autonoma di Bolzano si è costituita in ciascuno dei giudizi, deducendo l'inammissibilità e in subordine la non fondatezza dei ricorsi;

che, in via preliminare, la resistente ha peraltro chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, stante l'approvazione della legge della Provincia di Bolzano 13 marzo 2023, n. 5 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2023-2025 e altre disposizioni) che, all'art. 2, comma 1, avrebbe creato, nel Titolo 2 "Trasferimenti correnti" Tipologia 101 "Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche", di cui alla legge prov. Bolzano n. 17 del 2022, uno specifico fondo nell'esercizio finanziario 2025 al fine, specificato nel comma 2, di tutelare gli equilibri di bilancio, con risorse pari a 103,1 milioni di euro;

che, secondo la Provincia, la somma «congelata» con la menzionata disposizione provinciale corrisponderebbe a quella stanziata dallo Stato per il biennio precedente a titolo di compensazione della riduzione del gettito, garantendo, in questo modo, la copertura finanziaria delle spese previste dall'impugnata legge di stabilità;

che, in data 19 settembre 2023, il Presidente del Consiglio, in relazione al ricorso iscritto al n. 11 del reg. ric. 2023, con considerazioni estese al ricorso iscritto al n. 13 del reg. ric. 2023, ha depositato istanza di rinvio delle cause a nuovo ruolo, al fine di consentire il perfezionamento di un accordo con la Provincia autonoma di Bolzano;

che a tale istanza ha aderito la Provincia autonoma con atto depositato il 20 settembre 2023;

che, in data 6 giugno 2024, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato a sua volta, per i medesimi ricorsi, istanza di rinvio, cui ha aderito il ricorrente con atto depositato il successivo 12 giugno, poiché l'accordo ancora non si era perfezionato, per l'assenza del nulla osta del Ministero dell'economia e delle finanze subordinato all'abrogazione del fondo speciale di cui alla legge prov. Bolzano n. 5 del 2023;

che, in data 3 gennaio 2025, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato, per tutti i ricorsi, una memoria con cui ha formulato una nuova richiesta di cessazione della materia del contendere, dando atto di una ulteriore sopravvenienza normativa asseritamente soddisfattiva delle ragioni del ricorrente, nonché della mancata applicazione medio tempore delle disposizioni impuginate;

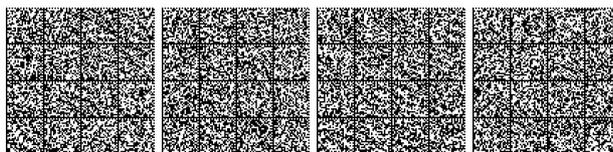
che, con la legge della Provincia di Bolzano 4 agosto 2023, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario e per il triennio 2023-2025) lo stanziamento relativo all'esercizio finanziario 2025 impugnato dal ricorrente sarebbe stato ridotto, come si evincerebbe dalle variazioni delle previsioni di cui all'Allegato A, nonché dalle variazioni delle previsioni delle spese di cui all'Allegato B;

che, secondo la resistente, il 25 settembre 2023 sarebbe intervenuto l'accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza del quale quest'ultima si sarebbe impegnata a ridurre di 103,1 milioni di euro lo stanziamento iscritto al Titolo 2 "Trasferimenti correnti", Tipologia 101 "Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche" e lo Stato si sarebbe impegnato al ritiro dei ricorsi in esame;

che, con tre distinti atti, tutti depositati il 25 gennaio 2025, il ricorrente ha dato atto che, in conseguenza del predetto accordo, l'art. 8, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 5 agosto 2024, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2024 e per il triennio 2024-2026) ha, infine, abrogato l'art. 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 5 del 2023;

che, a seguito di tale ultimo intervento normativo, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2025, il Presidente del Consiglio, il successivo 25 gennaio, ha depositato atti di rinuncia a tutti i ricorsi, essendo venuto meno l'interesse in ragione della satisfattività delle modifiche alle disposizioni impuginate e non risultando che medio tempore queste abbiano trovato applicazione;

che il 27 gennaio 2025, su conforme deliberazione della Giunta resa in pari data, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato atti di accettazione delle predette rinunce ai ricorsi;



che in seguito alla rinuncia del ricorrente, con decreto presidenziale del 27 gennaio 2025, è stata fissata la trattazione dei ricorsi alla camera di consiglio del 28 gennaio 2025.

Considerato che i giudizi, per la pretesa violazione di parametri in larga misura coincidenti e sulla base di argomentazioni sostanzialmente analoghe, vanno riuniti;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato a tutti i ricorsi indicati in epigrafe, previa deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2025;

che la rinuncia è stata accettata dalla Provincia autonoma di Bolzano il 27 gennaio 2025;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,  
dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250029

n. 30

*Sentenza 25 febbraio - 18 marzo 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Regime speciale di detenzione - Permanenza all'aperto - Limite non superiore a due ore al giorno e fermo restando il limite minimo di un'ora al giorno anziché, come previsto per i detenuti comuni, per un tempo non inferiore alle quattro ore al giorno, salvo giustificati motivi - Violazione del principio di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.**

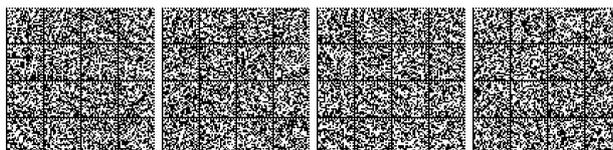
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*).
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 32.

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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Sassari, sull'opposizione presentata da G. B. con ordinanza del 18 marzo 2024, iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di G. B. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
uditi l'avvocato Valerio Vianello Accorretti per G. B. e gli avvocati dello Stato Ettore Figliolia e Massimo Di Benedetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 18 marzo 2024, iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2024, il Tribunale di sorveglianza di Sassari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui prevede che la permanenza all'aperto non sia superiore a due ore».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere sull'opposizione presentata da G. B., detenuto presso la Casa circondariale di Sassari-Bancali in regime differenziato ex art. 41-*bis* ordin. penit., avverso il provvedimento del Magistrato di sorveglianza di Sassari, che ha dichiarato inammissibile il reclamo dallo stesso detenuto avanzato nei confronti delle determinazioni della direzione dell'istituto penitenziario, riguardo al tempo di permanenza all'aperto.

Esponde il rimettente che il detenuto, fruendo allo stato di due ore d'aria al giorno, ha chiesto di goderne «almeno quattro», come prevede, per i detenuti in regime ordinario, l'art. 10, primo comma, ordin. penit., sostituito dall'art. 11, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, recante «Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere *a*), *d*), *i*), *l*), *m*), *o*), *r*), *t*) e *u*), della legge 23 giugno 2017, n. 103».

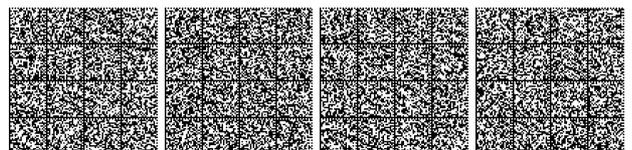
1.2.- Il giudice *a quo* rammenta che l'attuale formulazione della norma censurata, nel prevedere che il detenuto in regime differenziato non possa permanere all'aperto più di due ore al giorno, né in gruppi superiori a quattro persone, riflette le modifiche apportate dall'art. 2, comma 25, lettera *f*), numero 3), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), poiché il testo anteriore della norma censurata stabiliva una permanenza all'aperto fino a quattro ore al giorno, e un'ampiezza dei gruppi fino a cinque persone.

Ad avviso del rimettente, il limite massimo di due ore, sancito per la permanenza all'aperto in regime differenziato, non avrebbe alcuna giustificazione in termini di sicurezza, pregiudicherebbe la finalità rieducativa della pena e lederebbe il diritto del detenuto alla salute.

1.2.1.- Innanzitutto, sarebbe violato l'art. 3 Cost., poiché le ragioni di sicurezza verrebbero soddisfatte dalla selezione del gruppo di socialità, operata discrezionalmente dall'amministrazione penitenziaria, e non dal limite di tempo che il gruppo stesso trascorre all'aperto.

Tale rilievo varrebbe in particolare per la Casa circondariale di Sassari-Bancali, nella quale il reparto di detenzione differenziata è strutturato in modo da impedire contatti tra i diversi gruppi di socialità, ma non tra i componenti del singolo gruppo, sicché una più estesa permanenza di questi ultimi all'aperto non aumenterebbe il rischio di accordi illeciti.

In ogni caso, la rigida limitazione massima della permanenza all'aperto sarebbe irragionevole per il suo carattere inutilmente astratto, poiché esigenze specifiche e motivate già consentirebbero alla direzione dell'istituto di ridurre la permanenza esterna in concreto, fermo il minimo legale di un'ora d'aria al giorno, sancito dal testo originario dell'art. 10, primo comma, ordin. penit., oggetto di un richiamo recettizio da parte della disposizione censurata.



1.2.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., sotto il profilo del finalismo rieducativo della pena, in quanto, nel regime differenziato, che comprime notevolmente le attività trattamentali, una congrua permanenza all'aperto sarebbe necessaria «a scaricare la inevitabile tensione» accumulata in camera detentiva, dovendosi in ogni caso rammentare che «l'esecuzione della pena non può risolversi in privazioni irragionevoli o assumere caratteristiche di vessazione».

1.2.3.- Infine, sarebbe violato l'art. 32 Cost., poiché «l'esposizione alla luce naturale ed ai raggi del sole risulta essenziale per il mantenimento di una accettabile condizione di salute», vieppiù per detenuti che, come G. B., sono condannati ad una pena di lunga durata.

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'omessa motivazione sulla rilevanza, poiché nulla il rimettente avrebbe argomentato «sulle ragioni per le quali, allorché fosse pronunciata declaratoria d'incostituzionalità della norma che prevede il limite massimo di due ore, al condannato del caso che ne occupa sarebbero riconosciute ore d'aria in numero superiore a due».

2.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero fondate, essendo la norma censurata frutto di un ragionevole bilanciamento tra i diritti del detenuto in regime differenziato e le esigenze di sicurezza a questo regime sottese.

Infatti, a parere della difesa statale, per quanto la norma in questione non garantisca con certezza l'assenza di contatti illeciti tra i detenuti, tuttavia, «riducendo le ore d'aria, si riducono le probabilità di tali contatti».

L'interveniente reputa meramente fattuale, e quindi «assolutamente neutrale», l'argomento speso dal rimettente circa la particolare strutturazione del reparto speciale della Casa circondariale di Sassari-Bancali.

Il limite massimo di permanenza all'aperto sarebbe comunque ragionevole in sé, a prescindere dalla possibilità di riduzione correlata a specifiche esigenze organizzative, dovendosi peraltro escludere che la compressione dei diritti del detenuto, prodotta da tale limite, sia così intensa che «di quei diritti sia intaccato il nucleo essenziale».

Sarebbero poi «assolutamente generiche» le censure riferite agli artt. 27, terzo comma, e 32 Cost., non essendo specificato «per quale ragione i due parametri all'esame risulterebbero violati allorché siano concesse ai condannati soltanto due ore d'aria, mentre non lo sarebbero a fronte di quattro ore d'aria», anche perché «il limite minimo (che non è oggetto di censure di difetto di costituzionalità) è inferiore alle due ore».

3.- Si è costituito in giudizio G. B., chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Anche la parte sostiene che il numero di ore trascorso all'aperto sia di per sé ininfluenza rispetto alle esigenze di sicurezza proprie del regime detentivo differenziato, esigenze che sarebbero soddisfatte piuttosto dall'accorta selezione dei componenti del gruppo di socialità.

In sintonia con il rimettente, la parte deduce altresì che la rigida limitazione massima della permanenza all'aperto non troverebbe giustificazione a fronte della possibilità di riduzione per esigenze specifiche, valutate con apposito provvedimento dell'amministrazione penitenziaria.

La parte, infine, insiste sull'essenzialità della fruizione di un numero adeguato di ore d'aria nella prospettiva della tutela della salute del detenuto, rispetto alla quale la permanenza all'aperto costituirebbe una necessità autonoma, differente da quella della socialità al chiuso; si menzionano al riguardo le relazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), nelle quali l'Italia viene sollecitata ad ampliare a quattro le ore giornaliere che il detenuto in regime speciale può trascorrere fuori dalla camera detentiva, insieme al proprio gruppo di socialità.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di sorveglianza di Sassari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 32 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera f), ordin. penit., «nella parte in cui prevede che la permanenza all'aperto non sia superiore a due ore».

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere sull'opposizione presentata da un detenuto in regime differenziato ex art. 41-bis ordin. penit., ristretto presso la Casa circondariale di Sassari-Bancali, il quale, fruendo attualmente di due ore al giorno di permanenza all'aperto, ha chiesto di goderne «almeno quattro», come prevede, per i detenuti in regime ordinario, l'art. 10, primo comma, ordin. penit., sostituito dall'art. 11, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 123 del 2018.



1.2.- Il giudice *a quo* ritiene che il limite massimo di due ore, sancito dalla norma censurata per effetto della modifica operata dall'art. 2, comma 25, lettera *f*), numero 3), della legge n. 94 del 2009, non abbia alcuna giustificazione in termini di sicurezza, pregiudichi la finalità rieducativa della pena e leda il diritto del detenuto alla salute.

In particolare, sarebbe violato l'art. 3 Cost., poiché le ragioni di sicurezza verrebbero soddisfatte dalla selezione del gruppo di socialità, eseguita discrezionalmente dall'amministrazione, e non dal limite di tempo che il gruppo stesso trascorre all'aperto.

Sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., per il profilo del finalismo rieducativo della pena, in quanto il censurato limite massimo di permanenza all'aperto inasprirebbe la sanzione in maniera contrastante con il suo scopo di risocializzazione, con un sovrappiù di afflittività che potrebbe rivestire «caratteristiche di vessazione».

Infine, sarebbe violato l'art. 32 Cost., essendo l'esposizione alla luce naturale necessaria a preservare la salute del detenuto, soprattutto quando si tratti, come nella specie, di un condannato a pena di lunga durata.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per omessa motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente non avrebbe spiegato le «ragioni per le quali, allorché fosse pronunciata declaratoria d'incostituzionalità della norma che prevede il limite massimo di due ore, al condannato del caso che ne occupa sarebbero riconosciute ore d'aria in numero superiore a due».

2.1.- L'eccezione non è fondata.

È vero che l'ordinanza di remissione, nel dispositivo, si concentra sul limite massimo delle due ore giornaliere, del quale sollecita la rimozione; tuttavia, nella parte motiva, essa integra il petitum con riferimento alle quattro ore del regime detentivo ordinario. Infatti vi si legge: «la restrizione a due delle ore all'aperto non pare venga incontro a reali esigenze di sicurezza, sicché non trova giustificazione la differenziazione rispetto al regime ordinario per i detenuti comuni».

Dalla lettura complessiva dell'ordinanza di remissione emerge, quindi, con sufficiente chiarezza, la motivazione sulla rilevanza delle questioni.

L'accoglimento delle stesse determinerebbe, infatti, nella prospettiva del rimettente, l'estensione al regime differenziato della disciplina generale della permanenza all'aperto, in corrispondenza con l'istanza del detenuto, oggetto del giudizio principale.

2.2.- Sempre in via preliminare, questa Corte deve considerare una propria anteriore pronuncia, che ha dichiarato inammissibili questioni apparentemente simili alle odierne (sentenza n. 190 del 2010).

Avendo colto allora specifici profili di «ambivalenza del petitum», che non ricorrono nelle censure ora in esame, tale precedente non risulta qui ostativo all'esame nel merito delle sollevate questioni.

La rammentata sentenza osservava che, riguardo alla congruità del numero di ore d'aria, questa Corte «non può sovrapporre le proprie scelte a quelle del legislatore», ed è un rilievo che va tenuto fermo.

Tuttavia, l'attuale rimettente non chiede una rideterminazione discrezionale del tempo di permanenza all'aperto nel regime detentivo speciale, bensì un'estensione a tale regime della pertinente disciplina legislativa del regime detentivo comune, la quale peraltro, per effetto della già ricordata novella del 2018, si è notevolmente distanziata da quella contenuta nella norma censurata.

Può quindi accedersi al merito delle questioni, che, giova precisare, non pone in alcun modo in discussione l'impianto complessivo del regime speciale di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., ma interessa esclusivamente un segmento particolare della relativa disciplina, qual è quello concernente la permanenza del detenuto all'aperto.

3.- Le questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

4.- È opportuno premettere una pur sintetica ricostruzione del quadro normativo, poiché la disciplina della permanenza all'aperto ha conosciuto un'evoluzione non sempre lineare, in rapporto ai diversi regimi di detenzione.

4.1.- Nel regime detentivo ordinario, il legislatore ha disposto un consistente ampliamento delle ore quotidiane d'aria.

Il testo originario dell'art. 10, primo comma, ordin. penit. stabiliva che al detenuto «è consentito di permanere almeno per due ore al giorno all'aria aperta», periodo riducibile «a non meno di un'ora al giorno soltanto per motivi eccezionali».

Per effetto della più volte ricordata modifica di cui al d.lgs. n. 123 del 2018, l'art. 10 ordin. penit., nella sua nuova formulazione, stabilisce che al detenuto «è consentito di permanere all'aria aperta per un tempo non inferiore alle quattro ore al giorno» (primo comma), tempo riducibile «fino a due ore al giorno», dal direttore dell'istituto penitenziario, «[p]er giustificati motivi» (secondo comma).



Dunque, come rilevato dalla giurisprudenza di legittimità, con la riforma del 2018 il legislatore ha preso atto che la permanenza all'aperto costituisce un momento fondamentale per garantire l'equilibrio psicofisico dei detenuti, tanto da raddoppiare la relativa durata per i detenuti comuni, elevando, altresì, sempre per i ristretti in regime ordinario, il limite minimo, pari a due ore (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 maggio-12 ottobre 2022, n. 38400); contestualmente all'estensione del tempo di permanenza all'aperto è stata tuttavia riservata una maggiore discrezionalità all'amministrazione penitenziaria, riguardo alla possibilità di ridurre le ore d'aria, essendo la nozione di "giustificati motivi" suscettibile di interpretazione evidentemente più vasta, rispetto alla nozione di "motivi eccezionali" di cui al precedente testo dell'art. 10, primo comma, ordin. penit. (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 17 novembre-20 dicembre 2023, n. 50847).

4.2.- Per il regime di sorveglianza particolare, il comma 4 dell'art. 14-*quater* ordin. penit. stabilisce che le restrizioni di trattamento determinate dalla necessità di fronteggiare la pericolosità intramuraria del detenuto non possono riguardare «la permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno salvo quanto disposto dall'articolo 10».

Essendo stato l'art. 14-*quater* ordin. penit. inserito dall'art. 3 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), ed essendo quindi anteriore alla modifica dell'art. 10 ordin. penit. - avvenuta, come detto, nel 2018 -, il rinvio che esso fa all'art. 10 medesimo viene considerato statico o recettizio, sicché il detenuto in regime di sorveglianza particolare ha diritto ad almeno due ore d'aria al giorno, riducibili a un'ora soltanto per motivi eccezionali (Cass., sez. prima, n. 38400 del 2022).

4.3.- Per quanto concerne il regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., in occasione della tipizzazione delle restrizioni - operata tramite l'inserimento nel medesimo art. 41-*bis* del comma 2-*quater* da parte dell'art. 2, comma 1, della legge 23 dicembre 2002, n. 279 (Modifica degli articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario) - era stata prevista «la limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a cinque persone, ad una durata non superiore a quattro ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10» (art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*).

In un contesto di forte irrigidimento del regime detentivo differenziato, manifestatosi anche sul piano dell'obbligatorietà delle limitazioni elencate dal comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* - l'art. 2, comma 25, lettera *f*, numero 1), della legge n. 94 del 2009 ha infatti stabilito che la sospensione delle regole di trattamento «prevede», anziché, com'era in precedenza, «può comportare», le restrizioni indicate nel medesimo comma 2-*quater* -, la limitazione della permanenza all'aperto è stata inasprita, sia in ordine alla quantità di ore fruibili, sia in ordine all'ampiezza del gruppo all'interno del quale il detenuto è inserito.

Infatti, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 25, lettera *f*, numero 3), della legge n. 94 del 2009, la lettera *f* del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* ordin. penit. prescrive oggi «la limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10».

Anche per il regime detentivo ex art. 41-*bis* ordin. penit., come si è visto per la sorveglianza particolare, il rinvio all'art. 10 ordin. penit. viene inteso come rinvio materiale, non dinamico, quindi insensibile alla modifica che la disposizione richiamata ha subito con la riforma del 2018 (Cass., sez. prima, n. 50847 del 2023).

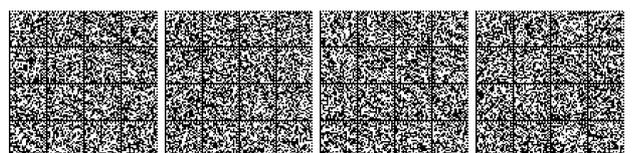
Pertanto, in base al testo originario della norma incorporata, le due ore d'aria sono riducibili a un'ora, ma soltanto per motivi eccezionali, in analogia con quanto previsto per i detenuti in regime di sorveglianza particolare, sebbene, per questi ultimi, ove l'amministrazione penitenziaria non ritenga sussistenti ragioni eccezionali, le due ore giornaliere siano il limite minimo, laddove, per i detenuti in regime speciale ex art. 41-*bis*, esse sono anche il limite massimo (Cass., sez. prima, n. 38400 del 2022).

Occorre infatti notare che la giurisprudenza di legittimità, in funzione di garanzia, estende al regime ex art. 41-*bis* ordin. penit. il minimo giornaliero di due ore d'aria sancito dall'art. 14-*quater* per la sorveglianza particolare (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 19 ottobre 2023-9 febbraio 2024, n. 5832).

In base a consolidati orientamenti giurisprudenziali, la riduzione da due a un'ora non può essere disposta da una fonte generale, occorrendo invece un provvedimento della direzione dell'istituto penitenziario che dia conto, riguardo al singolo detenuto, della sussistenza dei motivi eccezionali (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 28 febbraio-24 aprile 2019, n. 17580). D'altra parte - si afferma -, la permanenza all'aperto, essendo funzionale alla tutela della salute, non è la semplice permanenza fuori dalla camera detentiva, ma è quella all'aria aperta, sicché dalle due ore d'aria previste dalla norma censurata non può defalcarsi la cosiddetta ora di socialità, trascorsa al chiuso, nelle salette ricreative (ancora Cass., sez. prima, n. 50847 del 2023, n. 38400 del 2022 e n. 17580 del 2019).

5.- Il quadro normativo ora descritto va raffrontato con la giurisprudenza di questa Corte sulla *ratio* delle limitazioni di trattamento ex art. 41-*bis* ordin. penit.

5.1.- Il regime speciale «intende soprattutto evitare che gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando il normale regime penitenziario, possano continuare ad impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dal carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione stessa» (sentenza n. 143 del 2013); in altri termini, tale regime «mira a contenere la pericolosità dei detenuti ad esso soggetti, anche nelle sue eventuali proiezioni esterne al carcere, impedendo i collegamenti degli appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e



con i membri di queste che si trovino in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi proprio attraverso quei contatti con il mondo esterno che lo stesso ordinamento penitenziario normalmente favorisce, quali strumenti di reinserimento sociale (sentenze n. 97 del 2020 e n. 186 del 2018)» (sentenza n. 105 del 2023).

Le restrizioni del regime differenziato, «assai più onerose di quelle ordinariamente imposte ai detenuti e internati “comuni”», sono costituzionalmente legittime solo se «funzionali rispetto alla peculiare finalità del regime speciale in parola, che mira non già ad assicurare un surplus di punizione per gli autori di reati di speciale gravità, bensì esclusivamente a contenere la persistente pericolosità di singoli detenuti», e purché non risultino «sproporzionate, in quanto eccessive rispetto a tale scopo legittimo», o «tali da vanificare del tutto la funzione rieducativa della pena; o ancora si risolvano, addirittura, in trattamenti contrari al senso di umanità» (sentenza n. 18 del 2022).

5.2.- Dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b), ultimo periodo, ordin. penit., modificato dall'art. 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge n. 94 del 2009, circa la previsione di limiti quantitativi ai colloqui difensivi, questa Corte ha affermato che, ove incidano su diritti fondamentali, le limitazioni del regime speciale devono rispettare un principio di congruità del bilanciamento: «[p]osto, infatti, che i colloqui con i difensori - diversamente da quelli con i familiari e conviventi o con terze persone - restano sottratti all'ascolto e alla videoregistrazione, i limiti di cadenza e di durata normativamente stabiliti sono suscettibili, bensì, di penalizzare la difesa, ma non valgono ad impedire, nemmeno parzialmente, il temuto passaggio di direttive e di informazioni tra il carcere e l'esterno, né a circoscrivere in modo realmente significativo la quantità e la natura dei messaggi che si paventano scambiabili, per il tramite dei difensori, nell'ambito dei sodalizi crinosi» (sentenza n. 143 del 2013).

«L'operazione normativa considerata viene, di conseguenza, a confliggere» - prosegue la medesima sentenza - «con il principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango»; invero, «alla compressione - indiscutibile - del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini».

5.3.- Sulla stessa linea, questa Corte, con la sentenza n. 97 del 2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f), ordin. penit., modificato dall'art. 2, comma 25, lettera f), numero 3), della legge n. 94 del 2009, nella parte in cui vietava lo scambio di oggetti, tra detenuti in regime speciale, all'interno dello stesso gruppo di socialità.

Tale decisione - pur precisando che non sussiste un diritto fondamentale del detenuto allo scambio di oggetti nell'ambito del gruppo di socialità - è di stretta pertinenza alle questioni ora in esame, poiché incentrata sull'istituto del gruppo di socialità, essenziale anche per la permanenza all'aperto.

Sul presupposto che anche ai detenuti in regime speciale devono assicurarsi «indispensabili momenti e forme di “socialità” intramuraria», detta sentenza ha sottolineato che «[i] gruppi di socialità rappresentano la modalità prescelta dal legislatore per conciliare, da una parte, la finalità essenziale del regime differenziato (evitare che i detenuti più pericolosi possano mantenere vivi i propri collegamenti con le organizzazioni criminali di riferimento) e, dall'altra, l'esigenza di garantire le accennate forme indispensabili di socialità».

Invero, ciascun gruppo di socialità è formato dall'amministrazione penitenziaria in applicazione di criteri «ispirati alla necessità di evitare ogni occasione di rafforzamento delle consorterie criminali, nonché ogni possibilità che vengano scambiati con l'esterno ordini, informazioni e notizie».

La sentenza n. 97 del 2020 ha evidenziato dunque che, «[i]n lesione dell'art. 3 Cost., il divieto di scambiare oggetti, nella parte in cui si applica anche ai detenuti inseriti nel medesimo gruppo di socialità, non risulta né funzionale né congruo rispetto alla finalità tipica ed essenziale del provvedimento di sottoposizione del singolo detenuto al regime differenziato, consistente nell'impedire le sue comunicazioni con l'esterno», e quindi «la proibizione in parola finisce per assumere un significato meramente afflittivo, in violazione anche dell'art. 27, terzo comma, Cost.».

Infatti, «i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità hanno varie occasioni di comunicare qualsiasi messaggio tra loro in forma orale», senza bisogno di affidarsi al simbolismo degli oggetti, così nelle «due ore giornaliere d'aria», nei «cosiddetti “cortili passeggio”», nelle «comunicazioni da cella a cella» e nelle «“salette” - adibite a biblioteca, palestra e sala hobby - per l'attività in comune di tipo culturale, ricreativo e sportivo».

Viene richiamato, per il divieto di scambio di oggetti, il principio di congruità del bilanciamento, enunciato dalla sentenza n. 143 del 2013: «alla certa compressione di una forma minima di socialità - estrinsecantesi, peraltro, nell'ambito di una cerchia assai ristretta di soggetti, e consistente nello scambio di cose di scarso valore e di immediata utilità, nella prospettiva di una (assai parziale) “normalità” di rapporti interpersonali - non corrisponde un accrescimento delle garanzie di difesa sociale e sicurezza pubblica», ovvero, «[c]omprensibile se riferito a detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, il divieto in esame mostra la sua irragionevolezza se necessariamente applicato anche ai detenuti assegnati al medesimo gruppo» (ancora, sentenza n. 97 del 2020).

6.- Alla luce di tali precedenti, risulta chiara la fondatezza delle censure in esame, riferite agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.



6.1.- Pur se analoga nella funzione di assecondare l'inclinazione di ogni essere umano a godere dell'aria e della luce naturale, la permanenza all'aperto nel regime speciale ex art. 41-*bis* ordin. penit. non è tuttavia comparabile con quella del regime detentivo ordinario, quanto alle modalità concrete di svolgimento.

Ai sensi dell'art. 10, quarto comma, ordin. penit., il detenuto comune fruisce delle ore d'aria in gruppi indistinti, cosicché la socialità che si sviluppa all'aperto è piena, tanto da potersi accompagnare - come prevede la stessa norma - ad esercizi fisici.

Viceversa, quella esprimibile nelle ore d'aria del regime speciale è una socialità delimitata, poiché fruita dal detenuto in un gruppo di persone molto ristretto (non più di quattro, e quindi anche tre o *due*), opportunamente selezionato dall'amministrazione penitenziaria.

Rigidi e mirati, i criteri di formazione e di eventuale modificazione dei gruppi - criteri dettagliati dall'art. 3.1 della circolare 2 ottobre 2017, n. 3676/6126, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) - garantiscono che, nel regime ex art. 41-*bis* ordin. penit., sia al chiuso, sia all'aperto, siano ridotte al minimo le occasioni per quei contatti illeciti che il regime stesso mira a evitare.

A tale obiettivo ha concorso la riduzione dell'ampiezza del gruppo, che, come già ricordato, è stata limitata a un massimo di quattro persone, in luogo delle precedenti cinque, per effetto delle modifiche di cui all'art. 2, comma 25, lettera f), numero 3), della legge n. 94 del 2009.

Che la permanenza all'aperto sia fruita dal detenuto nelle condizioni di sicurezza presidiate dalla selezione del gruppo di socialità è fattore necessario, ma anche sufficiente, affinché le ore d'aria non si prestino al mantenimento dei rapporti di consorteria delittuosa.

6.2.- Non persuade la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale il bilanciamento sotteso alla norma censurata sarebbe ragionevole in funzione di una riduzione probabilistica dei contatti illeciti, nel senso che, «riducendo le ore d'aria, si riducono le probabilità di tali contatti».

Tale argomentazione muove da una premessa - quella per cui la previsione di un massimo di due ore all'aperto per i detenuti in regime speciale sia una concessione del legislatore - che non può essere condivisa, perché, portata alle estreme conseguenze, essa potrebbe giustificare la radicale eliminazione del diritto dei detenuti medesimi a fruire di un qualunque tempo all'aperto: il che, ovviamente, darebbe luogo a un'evidente violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., giacché il trattamento risulterebbe contrario al senso di umanità.

In realtà, non può sfuggirsi alla seguente alternativa: o il gruppo di socialità è formato in modo efficace, e allora che esso trascorra all'aperto più di due ore non genera, né aumenta, il pericolo di contatti illeciti; o il gruppo di socialità è formato in modo inefficace, e allora che esso trascorra all'aperto non più di due ore non elimina, né riduce in modo significativo, quel medesimo pericolo, ferme le esigenze di adeguata sorveglianza.

Ciò che pregiudica lo scopo del regime speciale, invero, è l'eventuale errore di selezione del gruppo, non la quantità di tempo che un gruppo, ben scelto, può passare nei cortili. In effetti, la limitazione a tre ore (due all'aperto e una in saletta) della presenza dei detenuti del medesimo gruppo di socialità non garantisce in alcun modo in misura maggiore che nel gruppo non circolino informazioni la cui diffusione il regime speciale intende impedire.

6.3.- La centralità del gruppo di socialità, quale mezzo di funzionamento del regime speciale, è attestata dal secondo periodo della lettera f) del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* ordin. penit., aggiunto dallo stesso art. 2, comma 25, lettera f), numero 3), della legge n. 94 del 2009, laddove viene posto l'obiettivo di «garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità».

6.4.- Il divieto di stare all'aperto oltre la seconda ora, come sancito dalla norma censurata, mentre comprime, in misura ben maggiore del regime ordinario, la possibilità per i detenuti di fruire di luce naturale e di aria, nulla fa guadagnare alla collettività in termini di sicurezza, alla quale viceversa provvede, e deve provvedere, l'accurata selezione del gruppo di socialità, unitamente all'adozione di misure che escludano la possibilità di contatti tra diversi gruppi di socialità.

Poiché non corrisponde in alcun modo alla funzione istituzionale del regime differenziato, e determina quindi un improprio «surplus di punizione» (sentenza n. 18 del 2022), la norma censurata viola il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., insieme al finalismo rieducativo della pena, di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost.

Peraltro, l'ampliamento delle ore della giornata in cui i detenuti in regime speciale possono beneficiare di aria e luce all'aperto contribuisce a delineare una condizione di vita penitenziaria che, non solo oggettivamente, ma anche e soprattutto nella percezione dei detenuti, possa essere ritenuta più rispondente al senso di umanità, in conformità alle specifiche raccomandazioni espresse sul punto dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), richiamate dalla parte nell'atto di costituzione.

6.5.- La declaratoria di illegittimità costituzionale del limite massimo delle due ore, stabilito dalla norma censurata per il regime speciale, comporta, coerentemente con la richiesta sostanziale del rimettente, la riespansione della disciplina generale delle quattro ore, contenuta nell'art. 10 ordin. penit.

Non potrebbe d'altronde individuarsi un diverso limite in quello di due ore al giorno, stabilito dall'art. 14-*quater*, comma 4, ordin. penit. per i detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare. Avendo natura disciplinare, in quanto applicabile ai detenuti che si ritiene possano gravemente compromettere la regolarità della vita d'istituto, il



regime della sorveglianza particolare non può essere esteso in via analogica per determinare, venuto meno il limite massimo di due ore posto dalla norma censurata, la quantità di tempo che possono trascorre all'aperto i ristretti nel differente regime speciale ex art. 41-*bis* ordin. penit., per i quali deve quindi trovare applicazione il regime ordinario.

6.6.- Nella stessa prospettiva di un intervento "per linee interne" alla legislazione vigente, occorre rilevare che la novella del 2018, come già notato, non ha solo aumentato da due a quattro ore il tempo minimo giornaliero di permanenza all'aperto nel regime detentivo ordinario, ma ha anche temperato questo incremento con un'estensione della facoltà della direzione degli istituti penitenziari di ridurre il periodo fino a due ore al giorno.

Affidata alla formula dei «giustificati motivi» - in luogo di quella anteriore, ben più stringente, dei «motivi eccezionali» -, la previsione di una maggiore discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria è evidentemente correlata, in una strategia di bilanciamento, al raddoppio del minimo di ore di permanenza all'aperto.

Ove al regime speciale ex art. 41-*bis* ordin. penit. fosse esteso, per riespansione della disciplina generale, solo il maggior numero di ore d'aria, e non anche, contestualmente, il criterio più flessibile per la sua riduzione, si creerebbe, per il medesimo regime differenziato, una disciplina anomala, conforme in parte al testo attuale dell'art. 10 ordin. penit. e in parte al testo originario, una sorta di disciplina trans-temporale, che questa Corte non ha il potere di determinare.

La declaratoria di illegittimità costituzionale deve quindi investire la norma censurata in entrambi gli aspetti, cioè, oltre che nel limite delle due ore, anche nel rinvio statico al primo comma dell'art. 10 ordin. penit.

La disciplina ordinaria si riespande così interamente, sia per la quantità di ore («un tempo non inferiore alle quattro ore al giorno»: art. 10, primo comma, ordin. penit.), sia per il criterio di riduzione («per giustificati motivi»: art. 10, secondo comma, ordin. penit.), senza spezzare il nesso costruito dal legislatore.

6.7.- Per tutto quanto esposto, attesa la violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), primo periodo, ordin. penit., limitatamente all'inciso «, ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10».

La censura riferita all'art. 32 Cost. resta assorbita.

6.8.- L'odierna decisione non concerne il regime della sorveglianza particolare, che ha d'altronde, come rilevato, una natura sua propria, di tipo disciplinare.

Si deve tuttavia sottolineare che tale regime, proprio per la sua autonomia funzionale, può concorrere con quello ex art. 41-*bis* ordin. penit. (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 27 settembre 2022-20 gennaio 2023, n. 2555 e 23 ottobre-26 novembre 2008, n. 44072); sicché, qualora tenesse condotte tali da esigere anche la sorveglianza particolare, il detenuto in regime ex art. 41-*bis* ordin. penit. non fruirebbe più del minimo di quattro ore ex art. 10, primo comma, ordin. penit., ma solo del minimo di due ore ex art. 14-*quater*, comma 4, ordin. penit.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f), primo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), limitatamente all'inciso «, ad una durata non superiore a due ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'articolo 10».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

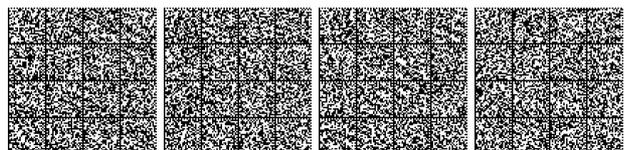
Stefano PETITTI, *Redattore*

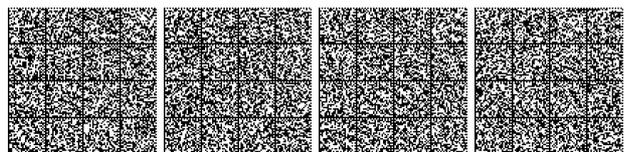
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 11

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2025  
(della Regione Puglia)*

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Denunciata omessa previsione, nell’intero testo della legge di bilancio per l’anno finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027, dell’assegnazione di risorse a titolo di restituzione di quanto anticipato dalle regioni.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard – Denunciata omessa previsione di risorse per gli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992, sia con riguardo a quelli già corrisposti, sia con riguardo all’assegnazione di risorse in previsione della spesa per il periodo 2025-2027.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Contributo delle regioni alla finanza pubblica – Denunciata omessa considerazione degli ulteriori contributi e/o tagli e/o anticipazioni di risorse, già effettuati o da effettuare, a carico del comparto regionale a titolo di anticipazioni degli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze – Denunciata omessa previsione, a titolo di rimborso o di assegnazione alle regioni, di un accantonamento per gli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Stato di previsione del Ministero della salute – Denunciata omessa previsione, nell’ambito degli stanziamenti di competenza, della restituzione alle regioni delle somme anticipate e/o l’assegnazione delle risorse necessarie per soddisfare il bisogno annuale relativo all’erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210 del 1992 per il periodo 2025-2027.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge n. 210 del 1992 – Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, da parte delle regioni, ai sensi dell’art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015 – Totale generale della spesa – Denunciata omessa previsione, negli importi indicati, sia in termini di competenza che di cassa, degli importi dovuti alle regioni a titolo di rimborso e/o assegnazione delle somme, rispettivamente, già erogate o da erogare a titolo di pagamento degli indennizzi di cui alla legge n. 210 del 1992.**



- Legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), intero testo, nonché art. 1, commi da 273 a 384, e commi da 784 a 794; art. 3 e annessa Tabella n. 2, con particolare riferimento alla Missione 2 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)”, alla Missione 14 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)” e alla Missione 15 “Politiche previdenziali (25)”; art. 16 e annessa Tabella n. 15, con particolare riferimento alla Missione 1 “Tutela della salute (20)”, Programma 1.1 “Prevenzione e promozione della salute umana e assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure (20.1)”, Azione «Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali»; art. 18.

## RICORSO

per la Regione Puglia (C.F. 80017210727), in persona del presidente della giunta regionale e legale rappresentante *pro tempore* dott. Michele Emiliano, con sede in Bari al lungomare Nazario Sauro n. 31, rappresentata e difesa dall'Avv. Isabella Fornelli (FRNSLL70D64E047S) ed elettivamente domiciliata con il suddetto difensore in Roma alla via Barberini n. 36, presso gli uffici della delegazione romana della Regione Puglia nonché, ai fini della comunicazione di atti e provvedimenti, al seguente indirizzo di PEC: [isabella.fornelli@pec.giuffre.it](mailto:isabella.fornelli@pec.giuffre.it) in virtù di procura speciale in calce al presente atto e in forza della delibera di giunta regionale n. 161 del 20 febbraio 2025 (doc. A),

contro:

il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma alla via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato *ex lege*,

### PER LA DICHIARAZIONE DELL'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

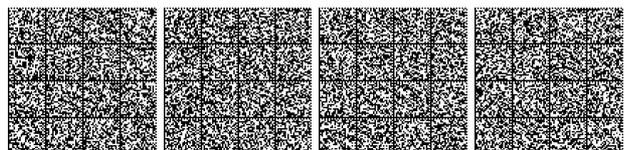
nelle parti in cui non sono stati ivi previsti, in favore delle regioni e, quindi, in favore della Regione Puglia, né la restituzione delle risorse dalle stesse anticipate ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 586, della legge n. 208/2015, né i trasferimenti relativi al fabbisogno annuale per l'erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992, della intera legge 30 dicembre 2024 n. 207, recante «Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 305 del 31 dicembre 2024 - Supplemento ordinario n. 43, nonché, in ogni caso, delle seguenti disposizioni:

art. 1 (*Risultati differenziali. Norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni. Fondi speciali*). — commi da 273 a 384, disciplinanti il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, nella parte in cui nulla viene disposto, nei termini suindicati, per il pagamento degli indennizzi *ex lege* n. 210/92 disposti dal Ministero della salute;

art. 1 (*Risultati differenziali. Norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni. Fondi speciali*). — commi da 784 a 794, nella parte in cui, prevedendosi (comma 784) che le Regioni a statuto ordinario assicurano, secondo le modalità previste dai commi da 785 a 794, un contributo alla finanza pubblica, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per l'anno 2025, a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029 (comma 786), non si tiene conto, anche ai fini della valutazione della sostenibilità dei relativi costi, degli ulteriori contributi e/o tagli e/o anticipazioni di risorse già effettuate ed effettuande a carico del comparto regionale a titolo di anticipazioni per l'erogazione degli indennizzi *ex lege* 210/1992;

art. 3 (*Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative*) e annessa Tabella n. 2, con particolare riferimento alla Missione indicata come «2 – Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)», alla Missione «14 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)» e alla Missione «15 — Politiche previdenziali (25)», nella parte in cui non v'è alcuna previsione di accantonamento per gli indennizzi *ex lege* n. 210/92, né a titolo di rimborso né di assegnazione;

art. 16 (*Stato di previsione del Ministero della salute e disposizioni relative*) e annessa Tabella n. 15, con particolare riferimento alla Missione «1 — Tutela della salute (20)», Programma «1.1 Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure (20.1)», Azione



«Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali», nella parte in cui, pur essendo previsto uno stanziamento di competenza e cassa pari a euro 533.192.889 per l'esercizio finanziario 2025; euro 531.292.889 per l'esercizio finanziario 2026 ed euro 531.297.639 per l'esercizio finanziario 2027, non è prevista la restituzione alle regioni delle somme anticipate e/o l'assegnazione alle stesse delle risorse necessarie per soddisfare il fabbisogno annuale relativo all'erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992 per il periodo 2025-2026-2027;

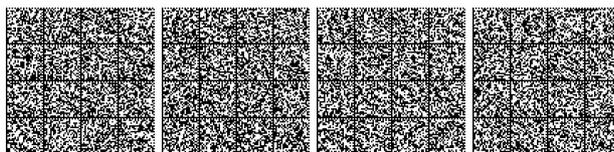
art. 18 (*Totale generale della spesa*), nella parte in cui, prevedendo i totali generali della spesa dello Stato per il triennio 2025-2027, negli importi ivi indicati, sia in termini di competenza che di cassa, non ha contemplato gli importi dovuti alle Regioni a titolo di rimborso e/o assegnazione delle somme, rispettivamente, erogate ed erogande a titolo di pagamento degli indennizzi *ex* legge n. 210/1992.

#### FATTO

*La legge n. 210 del 25 febbraio 1992.*

L'art. 32 della Costituzione tutela la salute non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto primario ed assoluto del singolo (Corte Cost. n. 88/1979): trattasi di inscindibile legame che trova il proprio fondamento anche nei doveri inderogabili di solidarietà che, originando dall'art. 2 Cost., permeano il testo costituzionale, rappresentando «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (C. Cost., sentenza n. 15/2023 che richiama la sentenza n. 75/2012). È costante nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione della centralità di tale principio, soprattutto in ambito sanitario, in considerazione del «rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività» (sentenza n. 307 del 1990): «in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno p[uò] essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico» (sentenza n. 307 del 1990, richiamata anche dalla sentenza n. 107 del 2012). Codesta On. le Corte ha affermato con chiarezza che l'art. 32 Cost. postula il necessario temperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di non assoggettabilità a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con il coesistente diritto degli altri e quindi con l'interesse della collettività (sentenze n. 5 del 2018, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990): «Come efficacemente espresso nella sentenza n. 218 del 1994, la tutela della salute implica anche il «dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari» (sent. 14/2023).

Nella storica sentenza n. 307/1990, Codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità, alla luce degli articoli 2 e 32 della nostra Carta costituzionale, della legge n. 51 del 1966 (che sanciva l'obbligatorietà della vaccinazione antipoliomelitica) nella parte in cui non aveva previsto l'obbligo a carico dello Stato di corrispondere un'indennità per il danno, derivante da contagio o da altra apprezzabile malattia, causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica, riportato dal bambino vaccinato o da altro soggetto a causa dell'assistenza personale diretta prestata al primo: è stato così enunciato il principio che non è lecito richiedere che il singolo cittadino esponga a rischio la propria salute per un interesse collettivo senza che la collettività stessa sia disposta a condividere il peso delle eventuali conseguenze negative, così riconoscendo l'esistenza di un diritto costituzionalmente sancito ad un indennizzo in caso di danno alla salute patito in conseguenza della sottoposizione a vaccinazione obbligatoria. Tale sentenza ha avuto come risposta normativa la legge n. 210/1992, successivamente oggetto di ulteriori modifiche, che ha previsto un indennizzo a favore dei soggetti danneggiati in modo permanente a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (*cf.* art. 1). L'indennizzo previsto e regolato dalla legge n. 210/92 e successive modifiche ed integrazioni è riconducibile alle prestazioni poste a carico dello Stato per motivi di solidarietà sociale e per testimoniare l'interesse della comunità alla tutela della salute: il fondamento dell'indennizzo *ex* legge n. 210/92 viene generalmente individuato negli articoli 2 e 32 della Costituzione piuttosto che nelle misure assistenziali previste dall'art. 38 della Carta costituzionale, anche perché erogato a prescindere dalle condizioni economiche dell'avente diritto e cumulabile con altre eventuali provvidenze economiche percepite a qualsiasi titolo ed anche se dovute in ragione del danno subito in conseguenza del trattamento sanitario (art. 2, comma 1, legge n. 210/92).



Giova aggiungere che, come limpidamente ricostruito nella sentenza n. 35/2023, codesta on. le Corte ha di volta in volta rimodulato la legge 2010/1992, rendendo così accessibile l'indennizzo anche a tutti i soggetti che erano stati sottoposti a vaccinazioni non obbligatorie, ma raccomandate o facoltative, in particolare, con le sentenze n. 27 del 1998 (quanto alla vaccinazione, allora solo raccomandata, contro la poliomielite), n. 423 del 2000 (con riferimento alla vaccinazione, anch'essa allora solo raccomandata, contro l'epatite B), n. 107 del 2012 (in relazione alla vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia), n. 268 del 2017 (con riguardo alla vaccinazione antinfluenzale) e n. 118 del 2020 (per la vaccinazione contro l'epatite A): «Alla base delle richiamate pronunce additive, vi è la considerazione che la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli articoli 2, 3 e 32 Cost., in quanto le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo (sentenza n. 107 del 2012)».

La sentenza ribadisce come il diritto all'indennizzo fa parte di quel patto di solidarietà tra l'individuo e la collettività in tema di tutela della salute, così da rendere più serio ed affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione.

In altre parole, l'indennizzo si colloca nell'ambito della solidarietà sociale e della tutela della salute del singolo, che, se violato, farebbe ricadere su quest'ultimo i costi di quegli effetti menomativi dell'integrità psicofisica derivanti da un piano vaccinale obbligatorio oppure raccomandato dallo Stato, comunque attuato nell'interesse anche della collettività, che pertanto deve farsi carico di tali danni.

Da ultimo, con la pronuncia n. 181 del 26 settembre 2023, è stata riconosciuta l'illegittimità costituzionale della medesima norma «nella parte in cui non prevede il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione contro il contagio da papillomavirus umano (HPV)».

Il quadro normativo

Giova, a questo punto, sintetizzare la disciplina normativa vigente in *materia qua*:

la legge 25 febbraio 1992, n. 210, avente ad oggetto «Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati», come successivamente modificata dal decreto-legge 23 ottobre 1996, dalla legge 25 luglio 1997, n. 238 e dalla legge 14 ottobre 1999, n. 362, prevede all'art. 1 che: «Chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla presente legge» (enfasi aggiunta). Il medesimo indennizzo spetta altresì ai soggetti che siano stati contagiati da infezioni da HIV a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati, nonché agli operatori sanitari che abbiano riportato i medesimi danni in occasione e durante il servizio (comma 2) e a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali (comma 3). La medesima legge, negli articoli successivi, delinea il procedimento per l'ottenimento dell'indennizzo precisando, nell'art. 8, che «Gli indennizzi previsti dalla presente legge sono corrisposti dal Ministero della Sanità» (enfasi aggiunta). L'elenco delle fattispecie che danno diritto a un indennizzo da parte dello Stato, come riferito, è stato varie volte ampliato dal Legislatore statale e dalla giurisprudenza di Codesta On. le Corte costituzionale, con particolare riferimento alle vaccinazioni obbligatorie e a quelle «raccomandate» dallo Stato.

Sin d'ora si evidenzia che i suddetti indennizzi afferiscono ad una materia disciplinata dallo Stato, in relazione alla quale spetta alle Regioni la sola erogazione delle prestazioni sulla base delle risorse da assegnarsi da parte dello Stato, come meglio si specificherà in seguito.

Di recente, per quel che qui rileva, l'art. 20 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25) ha previsto l'introduzione di un nuovo comma 1-*bis* all'art. 1 della legge n. 210/1992, che estende il suddetto indennizzo anche a coloro che abbiano riportato lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione anti SARS-CoV-2 raccomandata dall'autorità sanitaria italiana.

Con decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, all'art. 114 è stato disposto il conferimento alle regioni di tutte le funzioni e i compiti amministrativi in tema di salute umana e sanità veterinaria con eccezione di quelli espressamente mantenuti allo Stato, prevedendo contestualmente l'attribuzione delle risorse necessarie a garantire la congrua copertura degli oneri (art. 7) e mantenendo in capo allo Stato le funzioni in materia di ricorsi per la corresponsione dei predetti indennizzi (art. 123). Tra le funzioni trasferite dal Ministero della salute alle regioni con decorrenza dal



1° gennaio 2001, rientrano anche quelle in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati di cui alla legge n. 210/1992, ampliati, come visto, anche per le vaccinazioni raccomandate.

Con successivi decreti attuativi si è pertanto provveduto al trasferimento delle predette funzioni e delle correlate risorse: in particolare, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000 sono state individuate le funzioni da trasferire alle regioni, a decorrere dal 21 febbraio 2001, in tema di salute umana e veterinaria, tra cui per l'appunto la funzione in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusione e somministrazione di emoderivati di cui alla legge n. 210/1992 (tabella A, lettera a, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000).

Con riferimento alle correlate risorse finanziarie, l'art. 6 del suddetto decreto ha previsto che tali risorse fossero iscritte in apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per essere successivamente ripartite tra le regioni. La stessa norma prevedeva altresì, nel successivo comma 3, che «Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica provvede annualmente al riparto e alla conseguente assegnazione, sulla scorta dei criteri di cui al comma 1, fino all'entrata in vigore delle disposizioni in materia di federalismo fiscale di cui all'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133» (1)

Stante la mancata attuazione della previsione contenuta nella richiamata legge n. 133/1999 (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale), il Consiglio dei ministri ha aggiornato annualmente le risorse finanziarie da corrispondere alle regioni: con i successivi decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2000, 22 dicembre 2000, 8 gennaio 2002 e 24 luglio 2003 si è proceduto alla rideterminazione delle risorse finanziarie, disponendo anche in merito alle modalità di rendicontazione degli enti (art. 5 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 luglio 2003).

Con l'accordo 8 agosto 2001 Stato e regioni avevano assunto in particolare i seguenti impegni:

il Ministro della salute si impegnava a: mantenere nella propria competenza i benefici previsti dalla legge 25 febbraio, n. 210, per gli indennizzi riconosciuti sino al 21 febbraio 2001, ad esclusione di quanto previsto dall'art. 2, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, relativamente al caso di decesso;

le regioni si impegnavano a: definire tutte le istanze, già trasmesse dal Ministero della salute nel primo invio di pratiche effettuato poco dopo il trasferimento della funzione, entro il 30 maggio 2002, inoltre si impegnavano alla definizione di linee guida, da adottarsi in Conferenza Stato-regioni, al fine di raggiungere il necessario coordinamento tra tutte le regioni per la gestione uniforme delle problematiche della legge 25 febbraio 1992, n. 210.

Alla seduta del 1° agosto 2002, in sede di Conferenza Stato regioni è stato adottato l'accordo tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante: «Linee-guida per la gestione uniforme delle problematiche applicative della legge 25 febbraio 1992, n. 210, in materia di indennizzi per danni da trasfusioni e vaccinazioni», di cui al punto 3 dell'accordo dell'8 agosto 2001 (repertorio atti n. 1285)» (doc. 1). Le linee guida hanno disciplinato il procedimento da seguirsi per l'erogazione dell'indennizzo, in coerenza con quanto previsto dalla legge 210/1992: esso ha origine con l'istanza da presentare presso l'ASL di riferimento, che istruisce la pratica su cui interveniva la Commissione medico ospedaliera che, a sua volta, accerta la sussistenza o meno dei presupposti per il riconoscimento del beneficio. In caso di mancato accoglimento è previsto il ricorso amministrativo presso il Ministero della salute e, di poi, persistendo il rigetto, dinanzi all'autorità giudiziaria, nei termini previsti. L'accoglimento dell'istanza comporta l'erogazione dell'indennizzo nella misura ivi indicata.

In relazione al trasferimento delle funzioni amministrative, si precisa altresì che, sulla base di quanto previsto dall'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, a decorrere dall'anno 2011 le risorse statali spettanti alle regioni a statuto ordinario sono state ridotte dell'importo di euro 4 miliardi (4 miliardi 500 milioni a decorrere dall'anno 2012).(2) Tale disposizione, ai sensi di quanto previsto nel quinto periodo del medesimo comma 2(3), avrebbe dovuto avere carattere transitorio ovvero sino all'attuazione dell'art. 8 della legge n. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), in materia di principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento, per l'autonomo reperimenti dei fondi da parte delle regioni.

Al riguardo si precisa altresì che l'art. 39 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fab-

(1) Si precisa altresì che il medesimo decreto, nella successiva tabella B, quantifica in lire 167.714.032 l'onere complessivo per tale funzione per gli esercizi 2000 e successivi.

(2) Sulla ripartizione dei suddetti tagli, v. accordo Conferenza Stato-regioni rep. n. 207/CSR del 18 novembre 2010.

(3) Tale disposizione statuisce invero che «In sede di attuazione dell'articolo 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal primo, secondo, terzo e quarto periodo del presente comma».



bisogni standard nel settore sanitario), prevede che in sede di attuazione dell'art. 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42 — fiscalizzazione trasferimenti — non si tiene conto dei tagli secondo quanto previsto dall'art. 14 comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010, «compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, nonché, in applicazione del codice di condotta per l'aggiornamento del Patto di stabilità e crescita, con il leale e responsabile concorso dei diversi livelli di Governo per il loro conseguimento anno per anno, ...».(4) Tuttavia i suddetti tagli non sono mai stati azzerati.

Successivamente, l'art. 1, comma 186, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)), ha previsto un contributo pari a 100 milioni di euro per l'anno 2015, 200 milioni di euro per l'anno 2016, 289 milioni di euro per l'anno 2017 e 146 milioni di euro per l'anno 2018, da ripartirsi tra le regioni in proporzione al fabbisogno derivante dal numero degli indennizzi corrisposti dalle regioni e dalle province autonome a decorrere dal 1° gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2014 e per gli oneri derivanti dal pagamento degli arretrati della rivalutazione dell'indennità integrativa di cui al citato indennizzo fino al 31 dicembre 2011. Con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 27 maggio 2015, adottato di concerto con il Ministero della salute, veniva approvato il riparto del precitato contributo. Anche con tale decreto, il fondo per gli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992 è rimasto in capo al Ministero dell'economia e delle finanze mentre alle regioni venivano assegnati finanziamenti vincolati.

Ad oggi, l'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 prevede testualmente che «Gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni, in base alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, demandati alle regioni, in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute, vengono anticipati da ogni regione agli aventi diritto» (enfasi aggiunta). Al riguardo nel relativo dossier di documentazione presso la Camera dei deputati (AC n. 3444-A/XVII) si legge espressamente che «Si ricorda che la legge 210/1992 prevede un riconoscimento economico a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni di sangue e somministrazioni di emoderivati, attribuendo il relativo onere economico al Ministero della salute, come sancito dall'art. 8 della stessa legge. Successivamente, nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione e della semplificazione amministrativa — legge n. 59/1997 e decreto legislativo 112/1998 —, lo Stato ha delegato talune funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, tra cui anche la gestione amministrativa degli indennizzi previsti dalla legge n. 210/1992. Pertanto, il Ministero della salute corrisponde alle regioni, con un autonomo finanziamento e attraverso il versamento sulle contabilità speciali intestate alle regioni presso le Tesorerie Provinciali dello Stato competenti per territorio, gli importi necessari da corrispondere agli indennizzati, ricorrendo, prima, ad un sistema di rendicontazione annuale delle posizioni e, poi, dall'anno 2006, ad una somma fissa ritenuta congrua. Tuttavia, a partire dal 2012, non si è più provveduto regolarmente allo stanziamento dell'apposito finanziamento statale con la conseguenza che da un lato le regioni non hanno ricevuto le necessarie risorse per il pagamento degli indennizzi di cui alla legge 210/1992, e dall'altro, pur in assenza del finanziamento statale, le regioni, in alcuni casi, hanno continuato a erogare il versamento degli indennizzi alle persone interessate (sul punto note formali da parte della conferenza permanente delle regioni e delle province autonome prot. n. 990/C7SAN del 2 marzo 2012 — prot. n. 3570/C7SAN del 26 luglio 2012 — nota prot. n. 3616/C/SAN del 31 luglio 2013 — prot. n. 2646/C7SAN del 5 giugno 2014)» (doc. 3 — enfasi aggiunta).

Il richiamato comma 586 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, pertanto, nel prevedere il dovere delle regioni di «anticipare» le predette risorse, esplicita altresì il contestuale obbligo da parte dello Stato di restituzione alle regioni degli importi erogati, come peraltro riconosciuto con decreto del Ministero della salute del 26 settembre 2022 (doc. 4), ma in relazione ai soli indennizzi conseguenti a menomazioni per vaccinazioni anti Sars-Co-V2.

Con riferimento a tale ultima fattispecie (indennizzi conseguenti a menomazioni per vaccinazioni anti Sars-Co-V2), si precisa che il citato decreto ministeriale prevede che il Ministero della salute provveda, sulla base della legge n. 210/1992, al monitoraggio annuale delle richieste di accesso agli indennizzi e al trasferimento del finanziamento spettante alle regioni prevedendo che al relativo onere, valutato in 100 milioni a decorrere dall'anno 2023, si provveda tramite apposito fondo istituito nello stato di previsione delle spese del Ministero della salute.

(4) Inoltre, ai sensi del successivo comma 4, avrebbe dovuto essere istituito, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, presso la Conferenza Stato-regioni, un tavolo di confronto tra il Governo e le regioni a statuto ordinario, al fine di individuare le linee guida, gli indirizzi e gli strumenti per assicurare l'attuazione di quanto previsto dal comma 3, ovvero qualora i vincoli di finanza pubblica non ne consentano in tutto o in parte l'attuazione, proporre modifiche o adeguamenti al fine di assicurare «la congruità delle risorse, nonché l'adeguatezza del complesso delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni svolte, anche con riferimento al funzionamento dei fondi di perequazione, e la relativa compatibilità con i citati vincoli di finanza pubblica». V. anche documento Conferenza delle regioni del 18 dicembre 2024, prot. n. 24/157/CU05/C2 «Prime osservazioni al disegno di legge recante: "Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027" (C 2112)» (doc. 2).



Il procedimento applicato dallo Stato per gli indennizzi conseguenti a menomazioni per vaccinazioni anti Sars-Co-V2 di cui al comma 1-*bis* dell'art. 1, legge 210 cit. — che prevede, occorre ribadirlo, l'anticipazione da parte delle regioni e la restituzione annuale da parte dello Stato, previo monitoraggio periodico — è il medesimo procedimento previsto dalla legge n. 210/1992 per tutte le fattispecie indennizzabili ivi previste: ove così non fosse, non si comprenderebbe peraltro quale sia l'elemento che giustifichi un differente riparto tra gli oneri relativi a danni da vaccinazioni obbligatorie e raccomandate e oneri relativi ai soli indennizzi conseguenti a vaccinazioni anti Sars-Co-V2.

Con legge n. 178/2020, all'art. 1, comma 821, è stato istituito un fondo di 50 mln per l'anno 2021 «al fine di concorrere agli oneri sostenuti dalle regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210».

Tale fondo, che prevedeva come detto una dotazione finanziaria solo per l'anno 2021, è stato ripartito tra le regioni con decreto del Ministero della salute 11 agosto 2021 (doc. 5), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 275 del 18 novembre 2021 (con attribuzione alla Regione Puglia di euro 6.433.828,15).

Successivamente, nell'anno 2023, l'art. 9, comma 11, del decreto-legge n. 145/2023, convertito in legge 191/2023, ha incrementato il fondo istituito dall'art. 1, comma 821, della legge n. 178/2020 di 50 milioni per l'anno 2023. Il riparto per l'anno 2023 è avvenuto con decreto MEF, di concerto con il Ministero della salute, 22 dicembre 2023, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 5 febbraio 2024, con attribuzione alla Regione Puglia di euro 6.433.828,15 (doc. 6). Nessun riparto è stato disposto in favore delle regioni per gli anni 2022 e 2024.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto-legge del 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, sulla base dei dati comunicati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Ministero della salute procede, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, a predisporre il decreto di riparto dei fondi per la quota da trasferire alle regioni e alle province autonome. La ripartizione avviene sulla base della spesa effettiva sostenuta dalle regioni e province autonome nell'anno di riferimento. Si precisa che la norma riguarda solo indennizzi da danni da vaccini COVID.

L'anticipazione delle risorse da parte delle regioni.

Sulla base del suddetto quadro normativo, le risorse necessarie per il pagamento degli indennizzi sono state negli anni «anticipate» dalle regioni, per il tramite delle ASL, al fine di garantire ai soggetti danneggiati il diritto riconosciuto dalla legge n. 210/1992.

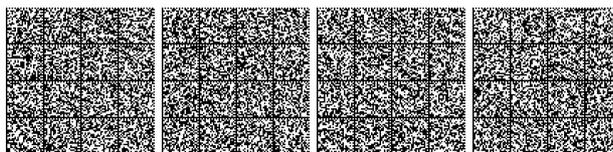
Orbene, va da subito rimarcato che, a decorrere dal 2015 le regioni non hanno ottenuto il pur previsto rimborso, come evidenziato in prima battuta anche dalla conferenza delle regioni e delle province autonome nel documento repertorio n. 18/144/CR05/C2 del 18 ottobre 2018 (doc. 7), concernente le prime valutazioni del disegno di legge recante bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021: «le regioni dal 2015 stanno anticipando la corresponsione dell'indennizzo, ai sensi dell'art. 1 comma 586 della legge 208/2015, per circa 170 milioni annui. Si rende necessario il trasferimento delle somme dovute, in quanto gli anticipi per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 hanno raggiunto un importo di circa 680 milioni. Si rende necessario altresì ripristinare il finanziamento a regime per l'esercizio di tale funzione a decorrere dall'anno 2019» (enfasi aggiunta). In tale ambito, la Regione Puglia, benché in programma operativo in prosecuzione del piano di rientro sanitario, dal 2015 si è fatta carico della spesa *de qua* a titolo di anticipo nei confronti dello Stato.

A titolo esemplificativo, in sede di riparto fondi per gli indennizzi di che trattasi, la conferenza delle regioni nel marzo 2021 trasmetteva al Ministero uno schema di riparto in cui sintetizzava tutti i costi sino ad allora sostenuti (doc. 8), da cui si evince che la Regione Puglia aveva maturato un credito per oltre 108 milioni di euro per gli indennizzi corrisposti dal 2015 al 2019 (oltre ai 22 milioni di euro stimati per il 2020).

Tanto, nonostante che l'art. 123 del decreto legislativo n. 112/1998 preveda espressamente che «sono conservate allo Stato le funzioni in materia di ricorsi per la corresponsione degli indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati» con la conseguenza, riconosciuta da pacifica giurisprudenza della Suprema Corte (*cf.* SS. UU., sentenza n. 12538/2011), che la titolarità del lato passivo del rapporto controverso spetta in ogni caso al Ministero della salute.

Ciò comporta, come nel caso di specie, che, a seguito di provvedimenti giudiziari che lo condannano al pagamento degli arretrati, il Ministero si limita a comunicare alla regione di assumere l'onere relativo, senza alcuna verifica in ordine all'effettivo trasferimento all'ente locale delle risorse finanziarie vincolate all'esercizio delle funzioni e dei compiti derivanti dai procedimenti di cui alla legge n. 210/92.

Non v'è dubbio che ciò rappresenti una grave noce, specie per le regioni, come la Puglia, che si trovano in programma operativo. Quanto alle anticipazioni da effettuarsi da parte della regione, si evidenzia che il comitato



permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA ha, in più occasioni, censurato alcune regioni sostenendo che gli oneri relativi alla legge n. 210/1992 non devono gravare sul Sistema sanitario regionale, in quanto prestazione «assistenziale». Inoltre, è opportuno evidenziare che la Regione Puglia ai fini del perseguimento dell'equilibrio economico è soggetta ai vincoli imposti dallo Stato nell'ambito delle azioni concordate nel programma operativo, sicché, come statuito da codesta on. le Corti in numerose sentenze (*cf.* sentenza n. 104/2013), sussiste il divieto di erogare prestazioni aggiuntive rispetto ai LEA. Tale orientamento è stato confermato, inter alia, con la sentenza n. 247/2018 in base alla quale, ai fini di garantire il «coordinamento della finanza pubblica», è vietato alle regioni sottoposte al piano di rientro di effettuare spese non obbligatorie, tra le quali rientra il finanziamento di prestazioni di natura sociale, che non corrispondono ai LEA.

Tuttavia, lo Stato negli anni dal 2015 in poi ha provveduto alla sola erogazione di esigui importi parziali, rimanendo le regioni in attesa della restituzione delle risorse anticipate, nonché del ripristino a regime dei finanziamenti soppressi, come meglio si illustrerà *infra*.

La grave problematica è stata più volte sollevata in sede di conferenza delle regioni e delle province autonome, in particolare nell'ambito della competente commissione salute e nell'ambito della commissione affari finanziari, sollecitando ripetutamente lo Stato al pagamento degli arretrati e al ripristino del finanziamento a regime per l'esercizio di tale funzione.

A fronte delle pressioni esercitate in tale sede, è stato ottenuto solo un finanziamento parziale della medesima funzione: in particolare, l'art. 1, comma 821 della legge 178/2020 ha previsto che «Al fine di concorrere agli oneri sostenuti dalle regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, trasferita alle stesse regioni in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2021», da ripartirsi tra le regioni in proporzione al fabbisogno derivante dagli indennizzi corrisposti.

Tale fondo è stato incrementato di 50 milioni anche per l'anno 2023 (art. 9, comma 11, decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191): il riparto tra le regioni del medesimo Fondo ha comportato per la Regione Puglia il riconoscimento di un «contributo» statale pari a poco più di 6,4 milioni di euro sia per il 2021 che per il 2023, come dianzi riferito.

Nessun trasferimento è stato invece previsto né per l'esercizio finanziario 2022 né per il 2024, essendo stati da ultimo dichiarati improponibili gli emendamenti sul punto discussi in sede di commissione affari finanziari e presentati in sede di conversione del decreto 19 ottobre 2024, n. 155 (Misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali). (5)

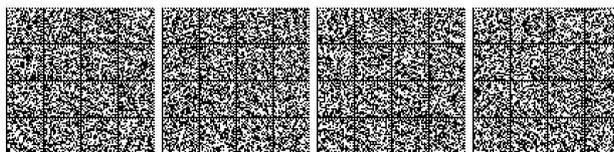
Tali risorse sono assolutamente insufficienti posto che la necessità di copertura finanziaria quantificata dai competenti uffici del Dipartimento promozione della salute della Regione Puglia per il pagamento dei suddetti indennizzi è pari a circa 22 milioni di euro annui, come evincibile pure dalla dianzi esaminata proposta di ripartizione elaborata in sede di conferenza regioni e province autonome nel 2021 (doc. 8).

È evidente che, anche in relazione all'entità degli importi e alla natura della spesa, tali oneri non possono essere posti a carico del bilancio regionale autonomo, trattandosi di spesa obbligatoria, di natura corrente e a carattere continuativo in relazione alla quale spetta allo Stato, in base al vigente quadro normativo, prevedere, nell'ambito delle spese del proprio bilancio, l'istituzione dei necessari e congrui stanziamenti da ripartire alle regioni, alle quali spetta esclusivamente provvedere, per il tramite delle AA.SS.LL, al pagamento in via di anticipazione in favore degli assistiti aventi diritto.

Va da sé che, ove si ritenesse che le regioni debbano continuare a far fronte solo con proprie risorse al mancato trasferimento da parte dello Stato delle risorse dovute, ciò comporterebbe inevitabilmente la sottrazione delle medesime risorse rispetto all'esercizio di altre funzioni, propriamente regionali, alle quali gli stanziamenti del bilancio autonomo regionale sono destinati, con conseguente rischio di violazione di diritti di pari dignità.

Del pari, anche da ultimo con la legge 207/2024, alcuna assegnazione a tale titolo è stata prevista in favore delle regioni, tanto consumando la violazione di numerose norme costituzionali, come sarà meglio precisato *infra*. In totale, fino al 2024 lo Stato deve rimborsare la Regione Puglia per oltre 200 milioni di euro, come appresso specificato e attestato dai competenti uffici regionali (*cf.* nota prot. n. 0096297/2025 — doc. 9). Anche per l'anno 2025 (nonché per

(5) Nello specifico, gli emendamenti discussi in sede di Commissione Affari finanziari e presentati in sede di conversione del decreto legge 19 ottobre 2024, n. 155 (Misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali, articolo 9) prevedevano l'estensione del medesimo finanziamento anche “per l'esercizio 2024” ovvero “a decorrere dall'anno 2023” e sono visualizzabili al link [https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/58616\\_testi.htm](https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/58616_testi.htm).



i successivi), lo Stato nella legge di previsione di bilancio non ha stanziato alcuna risorsa - se non con le precisazioni che seguono - e la Regione Puglia non ha potuto stanziare nella propria legge di bilancio lo stanziamento previsto di circa euro 22 milioni, in linea a quello assegnato per gli anni precedenti. Si riassume nella seguente tabella la situazione attualmente in essere:

ANNO	EURO
2015	21.556.000,00
2016	21.000.000,00
2017	21.000.000,00
2018	21.370.000,00
2019	23.284.633,61
2020	22.026.294,00
*2021	15.143.891,00
2022	21.800.317,00
*2023	15.717.114,00
2024	21.514.064,00
TOTALE	204.412.313,61

\* al netto del contributo statale previsto per il 2021 e per il 2023, per un importo annuo di euro 6.433.828,14.

Al riguardo, va pure fatto un cenno alla deliberazione della Corte dei conti — Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 123/2024/PARI, con cui è stato parificato il rendiconto generale della regione per l'esercizio finanziario 2023 ed è stata altresì approvata la relazione contenente osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012.

Nell'ambito dell'istruttoria finalizzata al giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2023, è stata esaminata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, tra le altre, anche l'annosa questione afferente il pagamento degli indennizzi riconosciuti dalla legge n. 210/1992 in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (c.d. indennizzi emotrasfusi).

In particolare, la Corte ha indagato, alla luce dei rilievi formalizzati dal Tavolo MEF — Ministero della salute (tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza), il mancato stanziamento nel bilancio regionale di risorse autonome volte al pagamento dei suddetti indennizzi. L'esame e la posizione assunta al riguardo dalla Sezione regionale della Corte dei conti sono riassunte nella relazione, annessa alla decisione di parifica (in particolare, le risultanze dell'istruttoria sono rappresentate a pagina 224 e seguenti — doc. 10, estratto), in cui si legge: «Quanto all'inclusione nel perimetro sanitario degli indennizzi ex legge n. 210/1992, la regione — nel sottolineare che gli indennizzi in questione afferiscono a una materia di competenza esclusiva statale in relazione alla quale spetta alle regioni (tramite le *ASL*) l'erogazione delle prestazioni sulla base delle risorse riconosciute dallo Stato — ha evidenziato che «Tali risorse non vengono però da tempo riconosciute alle regioni da parte dello Stato, quantomeno nel livello sufficiente ad assicurare i diritti previsti [...] gli importi coinvolti e necessari per il pieno soddisfacimento dei diritti riconosciuti dalla legge n. 210/1992 sono ingenti e difficilmente rinvenibili nel bilancio autonomo regionale»; l'ente ha inoltre precisato che «al momento la spesa risulta perimetrata, ma potrebbe essere stralciata in futuro»... Ulteriormente sollecitata sul punto nel corso delle interlocuzioni istruttorie, la regione ha argomentato la scelta allocativa della spesa in esame all'interno del perimetro sanitario, rappresentando che: — la legge n. 210/1992, dopo aver previsto il «diritto ad un indennizzo da parte dello Stato» a favore di chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica (art. 1, comma 1), stabilisce che «Gli indennizzi previsti dalla presente legge sono corrisposti dal Ministero della Sanità» (art. 8, comma 1); — in base al vigente quadro normativo (art. 1, comma 586, legge n. 208/2015: «Gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni, in base alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, demandati alle regioni, in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute, vengono anticipati da ogni regione agli aventi diritto»), le risorse necessarie per il pagamento degli indennizzi sono state anticipate per diversi anni dalle regioni, per il tramite delle *ASL*, al fine di garantire il diritto riconosciuto dalla legge n. 210/1992; — sino al 2018 le regioni hanno ricevuto trasferimenti specifici da parte dello Stato destinati al pagamento dei medesimi



indennizzi, successivamente, lo Stato non ha più provveduto alla restituzione delle risorse alle regioni che le hanno anticipate; — l'art. 1, comma 821, della legge n. 178/2020 ha previsto un finanziamento statale parziale ... Tale fondo è stato da ultimo incrementato (euro 50 mln) per il 2023 (art. 9, comma 11, del decreto-legge 18.10.2023, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 15.12.2023, n. 191): il riparto, effettuato con decreto MEF del 22 dicembre 2023, ha comportato per la Regione Puglia il riconoscimento di un contributo pari a poco più di euro 6,4 mln; tali risorse sono insufficienti, posto che la necessità di copertura quantificata dai competenti uffici del Dipartimento Promozione della salute è pari a circa euro 22 mln annui. La regione ha così concluso: «Tanto premesso, pur con ogni riserva di legittima rivalsa nei confronti dello Stato delle somme dovute, l'ente valuterà, in via esclusivamente prudenziale e nei limiti delle risorse disponibili, di accantonare nel risultato di amministrazione dei futuri esercizi somme destinate a far fronte ai rischi di mancata restituzione da parte dello Stato delle suddette somme anticipate dalle regioni "in attesa del trasferimento dello Stato delle somme dovute" come espressamente previsto dall'art. 1, comma 586, della legge n. 208/2015". La Sezione prende atto di tale manifestazione di disponibilità, invitando la regione a tenere nella debita considerazione i rilievi sul punto dei Tavoli...».

Tanto comprova ulteriormente l'estrema difficoltà della Regione Puglia nel reperire le risorse che lo Stato, pur dovendo, non corrisponde, con crescente affanno nel mantenere il proprio equilibrio finanziario.

*La legge 30 dicembre 2024 n. 207.*

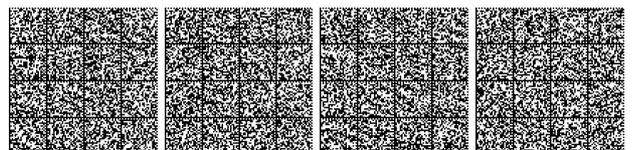
La legge 30 dicembre 2024 n. 207, con cui è stato approvato il bilancio dello Stato per il triennio 2025-2027, non ha previsto né il rimborso né alcun contributo, se non in minima parte e, comunque, in misura assolutamente incerta ed insufficiente (come si spiegherà meglio *infra*) per il finanziamento della medesima funzione per gli esercizi finanziari 2025-2027, non prevedendosi il reintegro, neppure parziale, del richiamato Fondo: posto che il mancato trasferimento di tali importi, anche parziali, aggrava ulteriormente le ben note criticità del disavanzo sanitario (si rammenta che la Regione Puglia è in piano di rientro, come ben noto a codesta on. le Corte), rendendo concreto il rischio che tali indennizzi non possano più essere anticipati dalle ASL, è evidente che tale omessa previsione si appalesa del tutto illegittima, in quanto contrastante con le norme costituzionali individuate *infra*.

L'art. 1, commi da 273 a 384, disciplinanti il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, in uno ai commi da 784 a 794, disciplinanti la contribuzione a carico degli enti non statali, non recano alcun cenno al ristoro degli indennizzi già versati né tanto meno recano alcuna assegnazione sufficiente e certa per il triennio 2025-2027.

Non solo, l'art. 3 della legge n. 207/2024 autorizza l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno finanziario 2025, in conformità all'annesso stato di previsione (Tabella 2); all'interno della Tabella 2, e in particolare nella Missione «2 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)» (e, nell'ambito della medesima, nel Programma «2.1 Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore (3.1)», ovvero Programma «2.4 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (3.6)» o Programma «2.5 Rapporti finanziari con enti territoriali (3.7)»), non è previsto alcun trasferimento specifico alle regioni in relazione alle risorse relative all'erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992, nonché in relazione alla restituzione delle risorse anticipate ai sensi dell'art. 1, comma 586, legge n. 208/2015.

Parimenti non è previsto uno specifico stanziamento per la medesima finalità in altre Missioni della stessa Tabella, con particolare riferimento alla Missione indicata come «14 — Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)» (e, all'interno della stessa, nel Programma «14.2 Garanzia dei diritti dei cittadini (24.6)») e alla Missione indicata come «15 — Politiche previdenziali (25)» (e, all'interno di essa, nell'ambito del Programma «15.1 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale – Trasferimenti agli enti e organismi interessati (25.2)»), che sarebbero potute essere le articolazioni di spesa atte a contabilizzare i trasferimenti in favore delle regioni (nell'ipotesi in cui si riconoscesse la natura previdenziale e/o genericamente assistenziale dei medesimi indennizzi).

Circostanza ancor più significativa (che, peraltro, depone in favore della natura sanitaria di siffatta spesa, come de facto qualificata nello stesso dossier di monitoraggio della spesa sanitaria da parte del MEF, includendola per l'appunto in tale spesa — *cfr. infra*), l'art. 16 (Stato di previsione del Ministero della salute e disposizioni relative) con annessa Tabella 15, con particolare riferimento alla Missione indicata come «1 — Tutela della salute (20)», autorizza l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero della salute, per l'anno finanziario 2025, in conformità all'annesso stato di previsione: in particolare, all'interno della medesima Tabella n. 15 e specificatamente nella Missione «1 — Tutela della salute (20)», Programma «1.1 Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure (20.1)», Azione «Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali», pur essendo previsto uno stanziamento di competenza e cassa pari a euro 533.192.889 per l'esercizio finanziario 2025; euro 531.292.889 per l'esercizio finanziario 2026 ed euro 531.297.639 per l'esercizio finanziario 2027, non è prevista la restituzione alle regioni delle



somme anticipate e/o l'assegnazione alle stesse delle risorse necessarie per soddisfare il fabbisogno annuale relativo all'erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992. Tale omissione si evince anche dalle note integrative redatte da ciascun Ministero ai sensi dell'art. 21 della legge n. 196/2009, pubblicate sul sito istituzionale della Ragioneria generale dello Stato(6), nonché nei dossier parlamentari relativi all'iter di approvazione della legge di bilancio dello Stato(7), contenenti tra l'altro il contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle azioni sottostanti e la specificazione, per ciascuna azione, delle risorse finanziarie per il triennio di riferimento, con riguardo alle categorie economiche di spesa, ai relativi riferimenti legislativi e ai criteri di formulazione delle previsioni (art. 21, comma 11, lettera a), legge n. 196/2009).

In particolare, dall'esame della medesima nota integrativa del Ministero della salute (doc. 11) e specificatamente dall'ivi incluso Allegato tecnico per azioni e capitoli (all. 11-bis), contenente il dettaglio dell'articolazione della spesa, si evince che gli stanziamenti pur previsti nell'ambito della Missione «1 – Tutela della salute (20)», e specificatamente nel Programma «1.1 Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure (20.1)», Azione «Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali», non saranno devoluti alle regioni, che pur provvedono al pagamento degli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992.

Più nel dettaglio, dall'esame dei capitoli iscritti a valere sullo stanziamento della specifica azione (cfr. pure decreto di ripartizione - doc. 12) risulta che:

il capitolo 2401 è destinato a «somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni ( 5.3.1) ( 10.1.2)», con stanziamento di euro 101.049.245 per il 2025, di euro 99.149.245 per il 2026 e di euro 99.149.245 per il 2027: trattasi all'evidenza di capitolo riservato allo Stato (si rammenta che il solo legittimato passivo nelle controversie è il Ministero della salute, come stabilito da Cassazione, SS.UU., sentenza n. 12538/2011), anche perché non viene fatto alcun cenno alle regioni;

solo il capitolo «2407» (foglio 10/61) è (formalmente) destinato a «somme da erogare alle regioni e province autonome»: tale capitolo è però finalizzato, come emerge dalla nomenclatura del capitolo, esclusivamente al «pagamento degli indennizzi riconosciuti ai soggetti danneggiati da complicanze irreversibili derivanti dalla vaccinazione antisarscov2, nonché somme destinate ai pagamenti di competenza dello Stato» (enfasi aggiunta). Trattasi pertanto dello stanziamento relativo alla previsione di cui all'art. 20 del decreto-legge n. 4/2022 (che ha introdotto il comma 1-bis nell'art. 1 della legge n. 210/1992) e quindi solo per gli indennizzi legati al COVID: al riguardo vi è altresì da rilevare che, pur prevedendo tale norma (art. 20, decreto-legge n. 4/2022) una dotazione finanziaria pari a 100 milioni «a decorrere dal 2023», il decreto di ripartizione in capitoli dello Stato di previsione del Ministero della salute prevede, per l'esercizio finanziario 2025, una dotazione finanziaria minore e pari a complessivi 58 milioni, prevedendosi invece lo stanziamento di 100 milioni solo in relazione agli esercizi finanziari 2026 e 2027. Peraltro, in tale capitolo sono ricomprese pure le somme per i pagamenti di competenza dello Stato, quindi neppure queste somme saranno assegnate integralmente alle regioni né è dato comprendere in quale misura;

gli ulteriori capitoli iscritti a valere sulla medesima azione, e in particolare il capitolo «2409» relativo a «somme dovute a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati» non fa invece alcun riferimento ad assegnazione alle regioni delle medesime risorse, dovendosi pertanto dedurre che, al pari degli esercizi finanziari trascorsi, le medesime risorse non saranno erogate alle regioni, che pur provvedono al pagamento dei medesimi indennizzi in luogo dello Stato. Al riguardo, si precisa altresì che non è previsto uno specifico stanziamento per la medesima finalità in altre Missioni della stessa Tabella n. 15.

Peraltro, si noti che, anche dalla lettura del «piano degli obiettivi» incluso nella medesima nota integrativa del Ministero della salute (doc. 11), si evidenzia la competenza diretta dello stesso Ministero in ordine agli «indennizzi per danni a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, trapianto di organi e biotecnologie e relativo contenzioso», posto che tra gli «obiettivi con azioni correlate» del Ministero della salute figura l'obiettivo denominato «Garantire il ristoro ai danneggiati da emotrasfusione, emoderivati, vaccinazioni e assicurare le attività in materia di consulenza medico-legale» (obiettivo n. 4) correlato all'azione 6 denominata «Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico-legali».

(6) Cfr. link: [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONI/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/bilancio\\_di\\_previdenza/bilancio\\_finanziario/2025-2027/DLB/DLB\\_2025\\_DLB-04-AT-150-Salute.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONI/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previdenza/bilancio_finanziario/2025-2027/DLB/DLB_2025_DLB-04-AT-150-Salute.pdf)

(7) Cfr. link: <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.2112.19PDL0112950.pdf>



Anche tale elemento conferma pertanto che, pur riconoscendo il medesimo Ministero della salute la propria competenza in ordine alla specifica azione, di fatto lo stesso Ministero omette di trasferire alle regioni le risorse dovute (e sino ad oggi dalle stesse «anticipate») per l'erogazione degli indennizzi ai soggetti danneggiati.

*La natura della spesa ex legge 210/1992.*

Si premette che un peculiare aspetto oggetto di discussione nell'ambito delle riunioni congiunte con il MEF e il Ministero della salute nei Tavoli tecnici finalizzati alla verifica del piano di rientro dal disavanzo sanitario, attiene alla «natura» — e alla conseguente imputazione contabile — di tale spesa nei bilanci regionali.

Invero, per il Ministero della salute tale spesa non potrebbe essere «perimetrata» quale spesa sanitaria (con imputazione nella Missione 13 del bilancio regionale), dovendosene invece riconoscere una — non meglio precisata — natura «assistenziale», ovvero, come pure risultante da documenti del Ministero della economia e delle finanze — Dip. della Ragioneria generale dello Stato (doc. 13), addirittura una natura «previdenziale» (8).

Al riguardo, nel verbale della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza del 1° agosto 2024, trasmesso in data 13 novembre u.s. (doc. 14), si legge che: «I Tavoli (...) ricordano che l'onere di tale funzione, estranea all'erogazione dei LEA, non è del Servizio sanitario che, in disparte qualunque questione insorta nel merito tra Stato e regioni, non può farsi carico di un costo di natura assistenziale, non proprio, neppure anticipando risorse (che dunque vengono sottratte all'erogazione dei LEA) come avviene quando la regione comunque provvede a coprire le conseguenti perdite di bilancio. Il bilancio regionale, non stanziando risorse a copertura di tali costi, sottrae risorse destinate al finanziamento annuale dei LEA. I Tavoli raccomandano al bilancio regionale di provvedere ad inizio di ogni anno alle apposite coperture, con ciò ribadendo quanto trattato più volte nei precedenti verbali» (enfasi aggiunta).

I Tavoli interministeriali MEF-Ministero della salute per gli esami dei bilanci regionali delle regioni «in piano di rientro» hanno invero evidenziato l'illegittimità dell'inclusione di tali spese a carico del Fondo sanitario, nulla disponendo però in ordine a fonti di coperture alternative a carico dello Stato. È evidente che tale aspetto non assume un rilievo marginale, in quanto la pretesa del Ministero della salute (e del MEF) sembra volta ad escludere completamente tali costi dal bilancio sanitario, addossandone esclusivamente gli oneri sul bilancio autonomo regionale.

Tale spesa, viceversa, ben può essere classificata quale «spesa sanitaria», sia in considerazione dell'erogazione degli indennizzi tramite ASL, sia — soprattutto — in considerazione della causa, fattuale e giuridica, per la quale viene riconosciuto dallo Stato il pagamento dell'indennizzo (dovuto, come detto, in conseguenza dei danni alla salute derivanti da vaccinazioni obbligatorie e raccomandate, trasfusioni di sangue e/o plasma e somministrazioni di derivati infetti).

Pertanto, lo stesso Stato annovera tale indennizzo tra la spesa sanitaria (e non previdenziale), come evincibile dal dossier di cui *supra* (doc. 13), ed è il Ministero della salute ad essere il titolare della relativa prestazione (art. 8 legge 210/1992), prevedendo nello stato di previsione di propria competenza la relativa erogazione, inquadrata, come d'altro canto riportato, nell'ambito della Missione 1 «Tutela della salute».

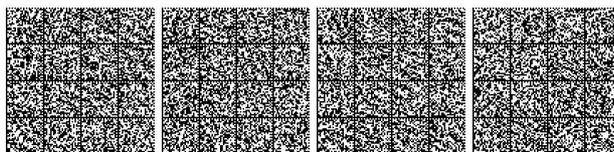
La matrice «sanitaria» dei suddetti indennizzi è rinvenibile anche nella giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte costituzionale (v. da ultimo, sentenze Corte costituzionale n. 35/2023 e n. 181/2023).

La materia, a sommosso avviso di questa difesa, interseca differenti ambiti: quello della profilassi internazionale, riservata alla esclusiva competenza legislativa statale ex art. 117, II co., lettera q), Cost. e quella oggetto di competenza concorrente della tutela della salute ex art. 117, comma III, Cost.

Tuttavia, «per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata occorre tenere conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza (tra tante, sentenze n. 6 del 2023, n. 267, n. 193 e n. 70 del 2022)» (sent. 124/2023).

Si ritiene, pertanto, che, in base alle coordinate ermeneutiche indicate da codesta on. le Corti afferenti al criterio della prevalenza, la materia debba ritenersi riconducibile alla tutela della salute, posto che l'indennizzo *de quo* trova la sua base, come innanzi meglio argomentato, nel diritto normato dall'art. 32 Cost., quale diritto sociale fondamentale, tutelato in stretta connessione con l'art. 2 Cost. e intimamente connesso al valore della dignità umana (diritto ad un'esistenza degna), di cui all'art. 3 Cost.

(8) v. da ultimo «Il monitoraggio della spesa sanitaria. Rapporto n. 11» pubblicato nel mese di dicembre 2024 dal Ministero della Economia e delle Finanze, p. 80, dove si legge «Si ricorda che tali contributi di natura previdenziale non possono gravare sul finanziamento del fabbisogno sanitario standard dedicato alla spesa corrente per i LEA. Le risorse del bilancio regionale devono garantire la copertura di quanto iscritto nella corrispondente voce di costo (BA1320)».



Dalla lettura in combinato disposto degli articoli 32, 2 e 3 Cost., può, dunque, dedursi che il diritto alla salute possieda una valenza *erga omnes*, quale situazione soggettiva assoluta che comporta una pretesa positiva nei confronti dello Stato (estesa anche alle regioni, dopo la modifica del titolo V della Costituzione), chiamato a predisporre strutture, mezzi e personale idonei ad assicurare una condizione di salute ottimale alla singola persona, nonché ad attuare una efficace politica di prevenzione, cura e intervento sulle possibili cause di turbativa dell'equilibrio psico-fisico della popolazione in generale.

La tutela della salute «implica anche il dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari» (sentenza n. 218 del 1994)» (sent. 15/2023).

Tanto, per quieta giurisprudenza di codesta on. le Corte, può essere preteso solo se via sia, tra le altre condizioni, anche la previsione di un ristoro per i danni sopportati dal singolo nell'interesse della collettività, come dianzi esaminato.

Di conseguenza, non può ritenersi di attribuire a tale ristoro natura «previdenziale» (come individuata dal MEF nel dossier dianzi illustrato sul monitoraggio della spesa sanitaria), posto che tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionale hanno evidenziato come le prestazioni previdenziali siano garantite ai lavoratori e facciano riferimento a diverse forme di solidarietà che vigono all'interno delle singole categorie di lavoratori, consentendo anche una gradualità della tutela, sulla base della differente posizione socioeconomica nel contesto lavorativo e rimarcando la posizione privilegiata di cui godono i lavoratori, dovuta al «contributo di benessere offerto alla collettività oltreché delle contribuzioni previdenziali prestate» (sent. n. 31 del 1986):

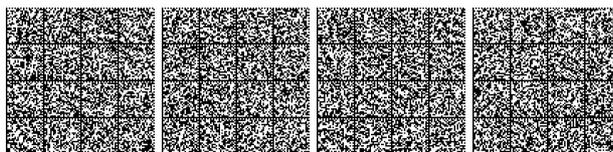
Al riguardo, si distingue tra il primo comma dell'art. 38 Cost. che garantisce «ai cittadini il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere» e il secondo comma, che «garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura «sussistenza» materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori» (sent. n. 31 del 1986). In siffatta sentenza Codesta Ecc.ma Corte ha tracciato una netta demarcazione tra assistenza e previdenza con riferimento a tre specifici profili: i soggetti presi in considerazione («cittadini» da una parte e «lavoratori» dall'altra); i fatti giuridici dai quali sorgono i relativi rapporti (inabilità al lavoro e mancanza di mezzi necessari per vivere, da un lato, e «infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria», dall'altro); il «contenuto finalistico delle due prestazioni». A quest'ultimo proposito, conseguentemente, l'art. 38 Cost. al comma 1 garantisce ai cittadini «il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere», mentre al comma 2 assicura ai lavoratori «non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, di pura «sussistenza» materiale bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori».

Del pari, non può essere affermata la natura «assistenziale» della prestazione, se non in senso lato: invero, Stato, regioni e comuni garantiscono e finanziano un sistema di assistenza, che assicura un complesso di prestazioni economiche e di servizi alla persona, a cui si aggiungono le risorse dell'Unione europea. In questo complesso sistema si intrecciano, si sovrappongono, e talvolta confliggono, competenze, meccanismi di finanziamento e diritti dei singoli.

Il diritto all'assistenza sociale è menzionato nel solo art. 38, comma 1, Cost. per il quale «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». Tuttavia, nonostante questo esplicito riferimento nel titolo III della Costituzione, l'assistenza sociale non è menzionata nel titolo V, dedicato all'ordinamento istituzionale (art. 117), a differenza della tutela della salute, a cui spesso è accomunata, che è invece esplicitamente attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni. L'assistenza sociale rientra pertanto nel novero di quelle materie c.d. «innominate», che una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale ha attribuito in via residuale (art. 117, comma 4) alle regioni.<sup>(9)</sup>

Codesta on.le Corte ritiene che la necessità di alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà «non compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale né da quello sanitario, ... costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale» (sent. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013). L'intervento assistenziale «non risponde quindi a criteri automatici e non è prevista in favore indifferenziato (...) richiede, al contrario, l'esistenza di alcune precise condizioni, fra le quali, anzitutto, l'esistenza di una situazione economica caratterizzata da un basso reddito familiare». Deve sussistere un «nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento e la rimozione o il superamento della situazione di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona» (sent. n. 287 del 2004), in assenza del quale la prestazione rientra nell'area previdenziale.

(9) (cfr., ex plurimis, sent. nn. 296 del 2012, 61 del 2011, 121 del 2010, 168 del 2008, 166 del 2008, 50 del 2008, 118 del 2006, 300 del 2005, 287 del 2004, 423 del 2004, 219, 427 del 2005).



Pertanto Codesta Ecc.ma Corte individua nella condizione soggettiva del singolo, destinatario delle provvidenze, e la situazione di bisogno, gli elementi caratterizzanti la prestazione sociale e per questo si ritiene che l'indennizzo in disamina non possa avere una matrice propriamente assistenziale, in quanto erogato a prescindere dalle condizioni economiche del danneggiato, come evincibile dalla stessa legge n. 210/1992.

Codesta Ecc.ma Corte ha delimitato anche il perimetro esterno dell'assistenza sociale rispetto a materie contigue, di competenza concorrente o esclusiva dello Stato quali previdenza, sanità ed immigrazione, e rispetto a materie trasversali, come i livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali o materie frutto di elaborazione giurisprudenziale della stessa Corte, come l'edilizia abitativa residenziale.

Una volta definiti i contenuti della materia e il suo perimetro, è tuttavia opportuno considerare come gli interventi di assistenza sociale possano ricadere in un ambito ove il legislatore si trova a «disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea “una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse” quanto piuttosto interessi distinti” che ben possono ripartirsi lungo l'asse delle competenze normative di Stato e regioni” (sent. n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte» (Sent. n. 94 del 2007).

Per questo, utilizzando il primario criterio della prevalenza, si ritiene che la prestazione vada inquadrata nell'ambito della materia «tutela della salute», ricorrendo tutti i connotati caratterizzanti siffatto ambito.

Difatti, nella recente sentenza n. 35/2023 si afferma che «la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli articoli 2, 3 e 32 Cost., in quanto le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo. In tali casi, l'estensione dell'indennizzo alle vaccinazioni raccomandate completa il “patto di solidarietà” tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rende più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione».

La medesima sentenza e la relativa ordinanza di rimessione della Corte di cassazione precisano altresì che, ove si ritenesse che tale spesa non possa essere qualificata come spesa prettamente «sanitaria», la stessa non potrebbe essere intesa come spesa «previdenziale», di competenza legislativa esclusiva statale, in considerazione dell'«analogo fondamento costituzionale delle due erogazioni pubbliche — quella pensionistica e quella indennitaria - entrambe fondate sugli obblighi di solidarietà sociale» (Considerato in diritto, par. 1.1; allegato n. 4).

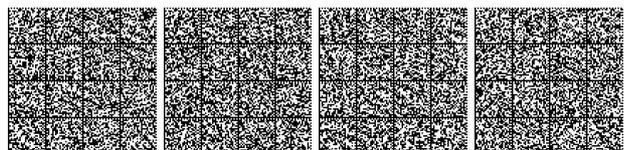
In ordine al mancato riconoscimento delle medesime risorse, è peraltro evidente il «paradosso» delle richieste del Ministero della salute nei confronti della Regione Puglia: invero, da un lato il Ministero ritiene che la regione, versando in piano operativo, non possa destinare risorse del bilancio autonomo a spese sanitarie non LEA, e d'altro lato richiede che la regione provveda, nell'ambito del proprio bilancio autonomo, a reperire le ingenti risorse necessarie per il pagamento di tali indennizzi di spettanza, come detto, dello stesso Ministero della salute, pur non rientrando nei LEA.

Al riguardo, appare opportuna un'ultima considerazione: ove dovesse non condividersi la natura sanitaria della correlata spesa (con conseguente onere a carico del Fondo sanitario regionale o con trasferimenti dedicati da parte dello Stato, come nella ipotesi di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, della medesima legge n. 210/1992), la stessa se ritenuta spesa afferente alla funzione di previdenza sociale, è, ai sensi dell'art. 38 Cost., assolutamente estranea alle funzioni e al bilancio regionale, rientrando nella competenza esclusiva dello Stato *ex art.* 117, comma 2, lettera *o*); se venisse privilegiato l'aspetto assistenziale, la violazione dei doveri imposti dalla normativa statale più volte richiamata del 1992 e del 2015 incide sulla competenza residuale regionale, che oltretutto si trova limitata, se non impedita, ad esercitare regolarmente le proprie funzioni in materia qua, anche a mente del decreto legislativo n. 112/98, alla luce della disciplina statale che impone a carico delle regioni l'obbligo di erogazione di indennizzi correlati a trattamenti sanitari previsti dalla normativa statale, in virtù delle notevoli difficoltà di provvista finanziaria dianzi indicate, come meglio si illustrerà *infra*.

Pertanto, è evidente che o venga rivendicata la natura sanitaria o quella assistenziale/previdenziale, l'onere per i medesimi indennizzi non possa essere in ogni caso addossato al bilancio regionale.

Di conseguenza, la Regione Puglia sottopone all'attenzione della ecc.ma Corte la questione di legittimità costituzionale della intera legge 30 dicembre 2024 n. 207, recante «Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 305 del 31 dicembre 2024 - Supplemento ordinario n. 43, nonché, in ogni caso, delle seguenti disposizioni:

art. 1 (*Risultati differenziali. Norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni. Fondi speciali*), commi da 273 a 384, disciplinanti il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, nella parte in cui nulla viene disposto, nei termini suindicati, per il pagamento degli indennizzi *ex* legge n. 210/92 disposti dal Ministero della salute;



art. 1 (*Risultati differenziali. Norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni. Fondi speciali*), commi da 784 a 794, nella parte in cui, prevedendosi (comma 784) che le regioni a statuto ordinario assicurano, secondo le modalità previste dai commi da 785 a 794, un contributo alla finanza pubblica, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per l'anno 2025, a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029 (comma 786), non si tiene conto, anche ai fini della valutazione della sostenibilità dei relativi costi, degli ulteriori contributi e/o tagli e/o anticipazioni di risorse già effettuate ed effettuande a carico del comparto regionale a titolo di anticipazioni per l'erogazione degli indennizzi *ex lege* n. 210/1992;

art. 3 (*Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative*) e annessa Tabella n. 2, con particolare riferimento alla Missione indicata come «2 — Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)», alla Missione «14 — Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)» e alla Missione «15 — Politiche previdenziali (25)», nella parte in cui non v'è alcuna previsione di accantonamento per gli indennizzi *ex lege* n. 210/92, né a titolo di rimborso né di assegnazione;

art. 16 (*Stato di previsione del Ministero della salute e disposizioni relative*) e annessa Tabella n. 15, con particolare riferimento alla Missione «1 — Tutela della salute (20)», Programma «1.1 Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure (20.1)», Azione «Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali», nella parte in cui, pur essendo previsto uno stanziamento di competenza e cassa pari a euro 533.192.889 per l'esercizio finanziario 2025; euro 531.292.889 per l'esercizio finanziario 2026 ed euro 531.297.639 per l'esercizio finanziario 2027, non è prevista la restituzione alle regioni delle somme anticipate e/o l'assegnazione alle stesse delle risorse necessarie per soddisfare il fabbisogno annuale relativo all'erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992 per il periodo 2025-2026-2027;

art. 18 (*Totale generale della spesa*), nella parte in cui, prevedendo i totali generali della spesa dello Stato per il triennio 2025-2027, negli importi ivi indicati, sia in termini di competenza che di cassa, non ha contemplato gli importi dovuti alle regioni a titolo di rimborso e/o assegnazione delle somme, rispettivamente, erogate ed erogande a titolo di pagamento degli indennizzi *ex lege* n. 210/1992, per i seguenti

## MOTIVI

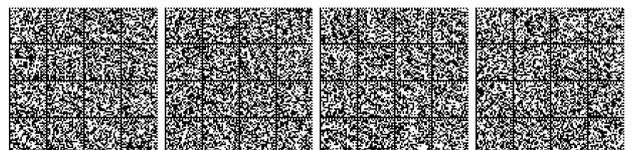
1. *Violazione degli articoli 114 e 119 Cost. nonché dell'art. 7 decreto legislativo n. 112/1998, dell'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e dell'art. 1, comma 821 legge n. 178/2020, quali norme interposte.*

Le norme innanzi censurate risultano lesive, in primo luogo, degli articoli 114 e 119 della Costituzione atteso che, non prevedendo alcun contributo in favore delle regioni per la causale in disamina, de facto ingessano la loro capacità di spesa, caricandole di un onere che per legge non compete loro se non a titolo, per l'appunto, di anticipazione. Tanto comporta una violazione dell'autonomia politica e delle competenze finanziarie degli enti regionali, impattando incivemente sulla possibilità di questi ultimi di perseguire con mezzi idonei il proprio indirizzo politico-amministrativo.

Tali disposizioni infrangono, per altro verso, l'insegnamento reso da Codesta Ecc.ma Corte costituzionale relativamente al principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria o principio di corrispondenza tra le entrate e le funzioni, dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, costantemente ribadito a partire dalla sentenza n. 370/2003 (*cf. ex plurimis* Corte costituzionale sentenza n. 16 e n. 17 del 2004; n. 17 del 2005; e, più recentemente, sentenza n. 40 del 2022), giacché la dimensione quantitativa delle entrate regionali è predisposta in correlazione con l'ampiezza delle funzioni proprie della stessa regione.

Statuisce la sentenza n. 40/2022, per quel che qui rileva: «In base all'art. 119 Cost., secondo e terzo comma, infatti, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su “tributi ed entrate propri”, “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, quote di “un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale”. Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”...» (enfasi aggiunta).

È la stessa norma statale (art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) a prevedere testualmente che «Gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni, in base alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, demandati alle regioni, in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute, vengono anticipati da ogni regione agli aventi diritto» (enfasi aggiunta), sicché la disciplina impugnata si appalesa lesiva di tale norma interposta, come pure anche della disciplina interposta di cui



alla legge del 2020 (n. 178, art. 1 comma 821), istitutiva del relativo fondo, avendo lo Stato solo in parte provveduto (per il 2021 e per il 2023), a corrispondere alle regioni quanto dalle stesse erogato, nonostante l'obbligo imposto dalle norme suindicate di provvedere alle risorse finanziarie necessarie per far fronte al pagamento di siffatti indennizzi, assicurando alle amministrazioni territoriali forme di ristoro, come espressamente previsto dalla citata normativa statale in maniera autovincolante, con la conseguenza che l'omissione censurata si appalesa lesiva anche di queste norme interposte.

La violazione è ancor più manifesta se sol si consideri l'art. 7 decreto legislativo n. 112/98, segnatamente la lettera *b*), secondo cui «*b*) la devoluzione alle regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali deve garantire la congrua copertura, ai sensi e nei termini di cui al comma 3 del presente articolo, degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti nel rispetto dell'autonomia politica e di programmazione degli enti», del pari attinto dalla carenza denunciata.

Invero, la lesione dell'art. 119, commi 1 e 4, della Costituzione appare indubbia laddove le disposizioni censurate, aggravando ulteriormente la spesa corrente locale, minano la regola secondo la quale il sistema delle entrate degli enti territoriali, come strutturato dalla pertinente disposizione costituzionale, deve consentire l'assolvimento del normale esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

Si ribadisce, a tale riguardo, come sia del tutto intuitivo l'effetto che le norme di bilancio carenti dell'auspicata assegnazione produrranno in termini di riduzione di servizi in una regione già ingessata dal Programma operativo per il disavanzo sanitario ancora in atto.

Difatti, la continua sottrazione di risorse che si viene a generare per effetto delle norme censurate, dilatandola drammaticamente anche per gli anni a venire contrasta con il principio di autonomia finanziaria degli enti locali, imponendo alle regioni che subiscono di anno in anno gli effetti negativi del mancato rimborso di rivedere, in peius, i propri servizi ai cittadini, in palese spregio ad ogni buona regola di decentramento, di leale collaborazione (come si dirà meglio *infra*), nonché al canone di responsabilità del mandato politico degli amministratori, costretti non solo a «subire» l'anticipo degli indennizzi per finalità solidaristiche alle quali dovrebbe provvedere lo Stato, ma anche a disporre di minori risorse per l'esercizio della loro azione. I commi 1 e 4 dell'art. 119 della Costituzione risultano, in particolare, ulteriormente violati dalla disposizione impugnata perché, in assenza di qualsivoglia valutazione di impatto, la mancata previsione delle risorse necessarie a neutralizzare gli effetti negativi dell'anticipazione degli indennizzi mette a rischio la possibilità per le amministrazioni locali di provvedere all'esercizio normale delle loro funzioni.

Vero che non esiste una garanzia di carattere quantitativo e che, con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, la Corte ha sostenuto che la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 2019).

Altrettanto vero, tuttavia, è il fatto che grava indiscutibilmente sullo Stato l'obbligo e la responsabilità di assicurare che le risorse messe a disposizione delle regioni siano sufficienti a garantire l'esercizio delle funzioni (tanto più che lo Stato medesimo, con propria legge, ha definito la natura di anticipazione di siffatta erogazione) e che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, non sono ammissibili sic et simpliciter tagli lineari di carattere permanente, quali si rivelano de facto le omesse assegnazioni perpetrate negli anni.

È stato affermato, in tal senso, che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (*ex multis*, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011). Non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata. E questa Corte ha, anzi, già chiarito che «una censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenza n. 154 del 2017). Tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017)» (Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2018).

E ancora: «la riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave vulnus all'espletamento ... delle funzioni espressamente conferite dalla legge (...). Dunque la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in



qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza 10 del 2016).

Per giunta, al fine di valutare appieno la consistenza e gli effetti irreversibili della disposizione impugnata, occorre compiere quella necessaria valutazione di contesto che porta ad escludere che, per altro verso, sia data la possibilità agli enti locali di riassorbire le risorse venute meno, tali e tante sono le criticità dell'attuale sistema e la sua conclamata incapacità, anche per effetto della sottoposizione della Regione Puglia al Piano di rientro da parecchi anni.

Proprio sulla scorta dell'esperienza verificatasi con la soppressione delle province e consequenziale trasferimento di competenze e funzioni, Codesta On. le Corte ha insegnato che in siffatte fattispecie «L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 17 del 2015, n. 22 del 2012, n. 206 del 2001, n. 138 del 1999, n. 381 del 1990), perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge...» (sent. n. 137/2018).

Come rammentato anche più di recente (sent. n. 73/2023), «L'art. 119 Cost. “impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.».

Codesta on. le Corte (sentenza n. 71/2023) ha puntualizzato che «in base all'art. 119 Cost., “le risorse ... devono essere sufficienti a consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, secondo, terzo e quarto comma), ... Perciò, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., “le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile”, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009 (sentenza n. 220 del 2021)».

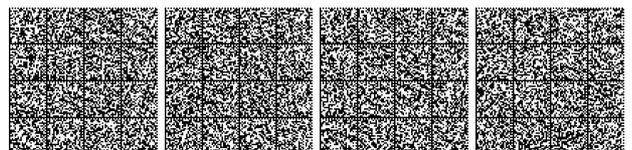
## 2. *Violazione dell'art. 117, comma III, Cost. nella materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art. 119 Cost.*

Risultano altresì lese le succitate disposizioni primarie, posto che lo schema normativo utilizzato dal Legislatore statale (che non opera direttamente un «taglio» di risorse, né riconosce espressamente un ulteriore contributo a carico delle regioni, ma si limita a demandare alle stesse, sin dall'anno 2015, l'«anticipazione» dei pagamenti degli indennizzi in favore dei cittadini «in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute»), è ancora più insidioso in quanto si traduce, di fatto, in un ulteriore contributo alla finanza pubblica «occulto» o «mascherato», concretizzandosi tale dictum in un taglio delle risorse di spesa corrente del bilancio autonomo delle regioni, senza peraltro la previsione di alcun termine finale (e di qui la censura in particolare dei commi da 784 a 794).

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)» (sentenza Corte costituzionale n. 141 2016).

Anche di recente, codesto on.le Giudicante ha ribadito che «Questa Corte (...) ha in più occasioni sottolineato che lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti territoriali, purché abbiano, entro i limiti di cui si dirà, portata transitoria (si vedano: sentenze n. 103 del 2018, n. 169 del 2017, n. 43 del 2016, n. 156 del 2015, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 139 del 2012, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Tale orientamento, pur essendosi affermato in relazione a interventi statali riconducibili alla materia del coordinamento della finanza pubblica, esprime un principio generale applicabile anche nell'odierna fattispecie in cui lo Stato, nell'esercizio di una propria competenza legislativa, incide sulla capacità di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 63/2024). Da ultimo, anche nella recente sentenza n. 195/2024, è stata confermata la necessità che le previsioni normative dei contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali rispettino il requisito della «temporaneità» e della «transitorietà», ricordando che «questa Corte ha stigmatizzato la prassi della “sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre”, perché questa “potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo” (sentenze n. 103 del 2018 e n. 169 del 2017, nonché, nello stesso senso, sentenza n. 154 del 2017)».

Peraltro, nella medesima sentenza n. 195/2024, è stato evidenziato che l'illegittimità delle continue proroghe e, per così dire, dell'imposizione da parte dello Stato di vincoli «sine die» alle autonomie territoriali, discende anche dall'obbligo per lo Stato, in quanto «custode della finanza pubblica allargata», di «acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto».



Sul punto l'on.le Corte evidenzia che «tale valutazione è dunque funzionale a scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare», rimarcando peraltro, sul punto «la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione» e sollecitando il legislatore, nella predetta fase istruttoria, «a non trascurare» il coinvolgimento delle sedi istituzionali già appositamente contemplate e deputate al confronto tra il Governo e le autonomie territoriali.

Anche alla luce di tale pronuncia, è evidente che, nella fattispecie in esame, la «prassi» sostenuta dallo Stato di addossare ai bilanci autonomi regionali i costi relativi agli indennizzi riconosciuti dalla legge n. 210/1992 sia assolutamente illegittima, vuoi perché non supportata da alcun elemento normativo (posto che la norma vigente riconosce in capo allo Stato l'obbligo della restituzione delle risorse meramente anticipate dalle regioni), vuoi perché non avallata da alcuna «istruttoria» da parte dello Stato, tesa a valutare la (in)sostenibilità di tali costi da parte delle regioni e, in particolare, della Regione Puglia (anche per i vincoli finanziari cui la stessa è sottoposta e per la notevole dimensione quantitativa degli indennizzi corrisposti e da corrispondere) per il tramite delle ASL. Al riguardo si ribadisce che le regioni hanno più volte, nel corso degli anni, evidenziato in sede di Conferenza Unificata (organo peraltro riconosciuto nella medesima sentenza n. 195/2024 quale sede competente al fine della verifica della dovuta istruttoria sulla sostenibilità dei tagli) l'insostenibilità di tali costi sul bilancio autonomo regionale (come evidenziato nelle osservazioni rese in sede di Conferenza, danzi illustrate). Invero, nello sviluppo normativo della problematica degli indennizzi previsti dalla legge n. 210/1992, pur risultando evidente dal dato normativo che le regioni solo transitoriamente e provvisoriamente avrebbero dovuto farsi carico dei suddetti oneri, di fatto lo Stato ha continuato ad addossare alle regioni tali costi, riconoscendo alle stesse per alcuni anni (2021 e 2023) solo esigui ristori (art. 1, comma 821, legge n. 178/2020; art. 9, comma 11, decreto-legge n. 145/2023 conv. in legge 191/2023) e, a partire dall'anno 2024, omettendo qualsiasi contributo per l'erogazione dei medesimi indennizzi, pur nell'invarianza della previsione normativa.

L'inerzia legislativa nel trasferire alle regioni le somme dovute è, come detto, assolutamente illegittima e ingiustificata, anche in considerazione della diretta erogazione da parte del Ministero della salute di indennizzi correlati a fattispecie assolutamente simili, quali gli indennizzi previsti in favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie di cui alla legge 29 ottobre 2005, n. 229 e in favore dei soggetti danneggiati da farmaco talidomide di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Pertanto, pur non volendo la regione sottrarsi al ruolo di ausilio allo Stato che può essere ravvisato nella erogazione in conto anticipazioni dei medesimi indennizzi tramite le Aziende sanitarie locali (come peraltro ha sinora fatto), la stessa, per l'anno 2025 e ancora di più per il 2026 e il 2027 e, in chiave prospettica, almeno sino al 2029, in considerazione degli importi crescenti imposti dalla normativa statale a titolo di concorso alla finanza pubblica, non è in grado di assicurare, in assenza dei dovuti trasferimenti da parte dello Stato, l'anticipazione nella erogazione ai cittadini dei medesimi indennizzi di spettanza, occorre ribadirlo, dello Stato.

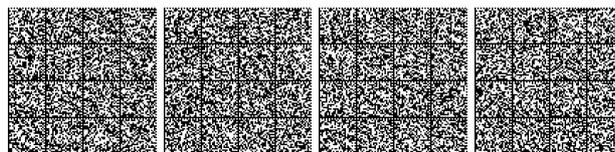
Peraltro Codesta Ecc.ma Corte ha evidenziato in più occasioni che «l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti “disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 51 del 2013), (sentenza n. 4 del 2014), (sent. n. 10/2016). Al riguardo si osserva innanzitutto che la Regione Puglia versa in piano di rientro e che pertanto non può sostenere spesa sanitaria ulteriore tramite risorse del bilancio autonomo (sul punto, si ribadisce che la qualificazione dei medesimi indennizzi quale “spesa sanitaria” è assolutamente inequivocabile anche alla luce della citata sentenza n. 35/2023, rinviando sul punto alle osservazioni già formulate *supra*).

Negli ultimi tre esercizi finanziari (ovvero in relazione ai rendiconti per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023), la Regione Puglia ha peraltro coperto il maggior disavanzo delle aziende sanitarie ricorrendo all'istituto eccezionale dello svincolo di quote del proprio avanzo vincolato di amministrazione (*cf.* deliberazione della Giunta regionale n. 841 del 8 giugno 2022, per complessivi euro 118 milioni; deliberazione della giunta regionale n. 573 del 28 aprile 2023, per complessivi euro 149 milioni e deliberazione della Giunta regionale n. 540 del 30 aprile 2024, per complessivi euro 39 milioni; doc 15-16-17).

Il rischio concreto è che tali costi, in assenza degli adeguati trasferimenti da parte dello Stato e della restituzione degli arretrati, non possano essere anticipati dalle ASL nell'esercizio finanziario in corso e nei successivi, con evidente gravissimo pregiudizio che si configurerebbe in danno di soggetti che hanno subito complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni — rese obbligatorie o fortemente raccomandate dallo Stato/Ministero della salute —, trasfusioni di sacche di sangue e/o plasma e/o somministrazione di emoderivati infetti ed erroneamente non testati per la presenza dei virus delle epatiti virali e dell'HIV.

### 3. Violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione in relazione all'art. 119 Costituzione.

Le norme censurate si pongono in frontale contrasto, altresì, con il principio di leale collaborazione *ex* articoli 5 e 120 Cost., sempre in collegamento con il violato art. 119 Cost..



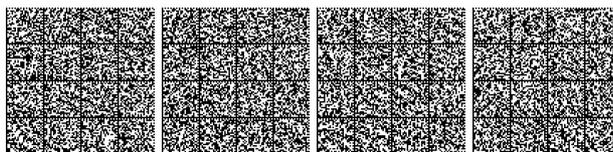
Codesta on.le Corte costituzionale, negli interventi successivi alla riforma del Titolo V, nel solco della propria giurisprudenza in materia (sent. n. 19 e 242 del 1997), ha assicurato la portata generale del principio di leale collaborazione evincibile dalle suindicate norme, principio che, come nell'assetto precedente, non può che «operare su tutto l'arco delle relazioni» fra Stato e autonomie territoriali (*cf.* sentt. nn. 282/2002 e 303/2003).

Invero, con il nuovo titolo V della Costituzione si ha un definitivo superamento della concezione Statocentrica-gerarchica che aveva pervaso il periodo precedente, in favore di un assetto dei rapporti in cui «gli enti costitutivi della Repubblica» (art. 114 Cost.), dotati di pari dignità istituzionale, sono chiamati ad agire non per competenze separate ma interagenti e spesso interdipendenti. È proprio per tali ordini di motivi che, in questo nuovo assetto, gli strumenti di raccordo interistituzionale assurgono a diventare i principali strumenti attraverso cui garantire il concreto funzionamento della Repubblica delle autonomie.

Segnatamente, il sistema delle Conferenze ha visto progressivamente accrescere sempre di più la sua centralità nell'ambito dell'ordinamento fino a diventare, di fatto, la «via» attraverso cui si è cercato di dare attuazione al nuovo titolo V della Costituzione.

Orbene, giova riportare le prime osservazioni alla legge di bilancio qui censurata, rese in conferenza regioni e province autonome (doc. 2) del 18 dicembre 2024 (parere reso ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera. a), n. 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281), che lamentano l'atteggiamento del tutto silente dello Stato sul punto: «... destano preoccupazione l'importanza, la significatività e la progressione pluriennale del contributo alla finanza pubblica previsto dal Ddl Bilancio dello Stato 2025... occorre ricordare anche i precedenti contributi alla finanza pubblica, definiti come tagli ai trasferimenti a partire dal 2011 che sono ormai consolidati nei risparmi di spesa tendenziale dello Stato ma che gravano tutt'ora sui bilanci regionali ad es. i tagli per 4,5 mld *ex lege* n. 59/1997 effettuati con il DL 78/2010 come pure il contributo del passaggio dal patto di stabilità al pareggio di bilancio. In particolare, a mero titolo esempio riguardo ai tagli *ex lege* 59/1997, c'è il tema del mancato finanziamento della funzione sugli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, per cui le competenze sono state attribuite alle regioni senza le relative risorse. Infatti, la legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni ed integrazioni prevede all'art. 8 che «gli indennizzi previsti dalla presente legge sono corrisposti dal Ministero della sanità». L'art. 1, comma 586 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha precisato che «gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni, in base alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, riconosciuti dopo il 1° maggio 2001, demandati alle regioni, in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute, vengono anticipati dalla regione agli aventi diritto». Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000 che aveva individuato le funzioni da trasferire alle regioni in tema di salute umana e veterinaria, all'art. 6 ha previsto che tali risorse fossero iscritte in apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per essere successivamente ripartite tra le regioni. La stessa norma prevede altresì, nel successivo comma 3, che «Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica provvede annualmente al riparto e alla conseguente assegnazione, sulla scorta dei criteri di cui al comma 1, fino all'entrata in vigore delle disposizioni in materia di federalismo fiscale di cui all'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133»(la tabella B, quantifica in 167.714.032 l'onere complessivo per tale funzione per gli esercizi 2000 e successivi). La matrice «sanitaria» dei suddetti indennizzi è stata peraltro esplicitata anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale (v. da ultimo, sentenze Corte costituzionale n. 181/2023 e n. 35/2023). In particolare, nella recente sentenza n. 35/2023 la Corte afferma che «la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli articoli 2, 3 e 32 Cost., in quanto le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo. In tali casi, l'estensione dell'indennizzo alle vaccinazioni raccomandate completa il «patto di solidarietà» tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rende più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione» (massima n. 45368). La medesima sentenza e la relativa ordinanza di rimessione della Corte di cassazione precisano altresì che, ove si ritenesse che tale spesa non possa essere qualificata come spesa prettamente «sanitaria», la stessa non potrebbe che essere intesa come spesa «previdenziale», di competenza legislativa esclusiva statale, in considerazione dell'«analogo fondamento costituzionale delle due erogazioni pubbliche — quella pensionistica e quella indennitaria — entrambe fondate sugli obblighi di solidarietà sociale» (Considerato in diritto, par. 1.1). È necessario quindi che il Governo provveda a finanziare tale funzione stabilmente in quanto diritto civile e sociale, anche alla luce delle disposizioni previste da ultimo dalla legge n. 111/2023 legge di delega per la riforma fiscale — art. 2 comma 1 — che prevede che nell'esercizio della delega il Governo osserva tra i principi e criteri direttivi generali anche il seguente:

«lett. g) assicurare la piena applicazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, e agli statuti speciali per le regioni a statuto



speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, con riferimento: (...) 3) all'attuazione, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, dell'art. 39, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011;». Si ricorda che l'art. 39 comma 1 del decreto legislativo n. 68/2011, prevede che in sede di attuazione dell'art. 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, — fiscalizzazione trasferimenti — non si tiene conto dei tagli secondo quanto previsto dall'art. 14 comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010, “compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, nonché, in applicazione del codice di condotta per l'aggiornamento del Patto di stabilità e crescita, con il leale e responsabile concorso dei diversi livelli di Governo per il loro conseguimento anno per anno”. Il contributo agli obiettivi di finanza pubblica negli anni è ancora più rilevante alla luce delle sentenze della Corte costituzionale (da ultimo la sentenza n. 103/2018) che hanno chiarito che i tagli agli enti territoriali devono avvenire sulla base del principio di temporaneità e transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica. Le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità e richiedono che lo Stato definisca di volta in volta, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro organico delle relazioni finanziarie con le regioni e gli enti locali, per non sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistematici delle singole manovre di finanza pubblica. (...) Questo contributo alla finanza pubblica si colloca all'interno della “cornice” dell'art. 119 Cost che non prevede la possibilità di debito per gli enti territoriali se non per investimenti ma l'obbligo del pareggio di bilancio. Pertanto, ogni contributo aggiuntivo alla finanza pubblica determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA ovvero un aumento della pressione fiscale lasciata alla responsabilità regionale».

Lo Stato non ha tenuto in alcun conto le gravi preoccupazioni espresse dalle regioni, in una materia quale quella sanitaria (comunque si voglia definire la natura della spesa, trattasi di un costo comunque a carico delle *ASL*) in cui «Pertanto, “[l]a presenza di due livelli di Governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione”, pur nel rispetto delle reciproche competenze, “al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio” (ancora sentenza n. 190 del 2022)» (sent. n. 87/2024).

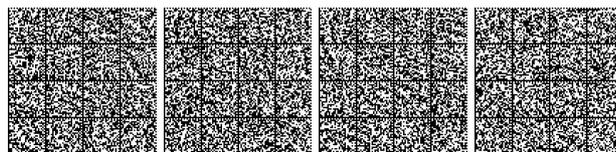
La Regione Puglia, al fine di non venir meno ai doveri solidaristici imposti dalla Costituzione e non far gravare sui cittadini pugliesi le omissioni statali, ha continuato ad accollarsi l'onere finanziario in disamina, pur in mancanza di ogni forma di ristoro, ma siffatta protratta situazione rende sempre più insostenibile il peso finanziario sopportato (e accumulatosi), peraltro pure in assenza di qualunque prospettiva futura di assegnazione, portando alla grave compromissione del rispetto dell'assolvimento delle proprie funzioni. Secondo il magistero di Codesta Ecc.ma Corte, la regola della leale collaborazione, nel quadro di un sistema di decentramento politico e amministrativo fondato sul modello della coesione e della solidarietà, nonché sulla pari dignità istituzionale di tutti i livelli di Governo che compongono la Repubblica, costituisce «un principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio tra materie e competenze» (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016).

E ancora: «il principio di leale cooperazione deve governare il rapporto tra lo Stato e le regioni ... nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei relativi interessi. 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 adegua i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5 della Costituzione), 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» (Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 1997; sentenza n. 31 del 2006; sentenza n. 114 del 2009; sentenza n. 179 del 2021; sentenza n. 39 del 2013).

*4. Violazione degli articoli 2, 3, 97 Cost. nonché dell'art. 8 legge n. 210/1992, quale norma interposta, in relazione all'art. 119 della Costituzione.*

Non solo, le norme censurate violano l'art. 2, l'art. 3, l'art. 97 Cost, in quanto l'omessa previsione dell'assegnazione delle risorse risulta del tutto contrastante con i doveri di solidarietà sociale che lo Stato, nella sua unitaria composizione, è chiamato ad assolvere oltre che essere del tutto priva di proporzionalità e ragionevolezza, lesioni che ridondano, per quanto detto, sul corretto e regolare espletamento delle competenze e funzioni regionali, attesa la correlata compromissione della sua autonomia finanziaria. Insegna Codesta Ecc.ma Corte, proprio con riferimento alla legge n. 210/1992, che la lesione dell'art. 2 Cost. si consuma con la violazione del «principio di solidarietà che impone alla collettività di essere, per l'appunto, “solidale” con il singolo che subisce un danno per essersi attenuto alla condotta raccomandata dalle pubbliche autorità a tutela dell'interesse collettivo (sentenze n. 118 del 2020, n. 268 del 2017 e n. 107 del 2012)» (sent. n. 181/023) e la omessa assegnazione di somme per gli indennizzi corrode la relazione individuo-società a sfavore del primo, non tutelato dalla seconda, in palese lesione anche dell'art. 8 legge n. 210/1992 che pone in capo allo Stato (*rectius*: Ministero della salute), la responsabilità economica degli indennizzi di che trattasi.

Rispetto a tale scopo, si pone, come detto, anche la questione del rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento coordinatore dello Stato (*cf.*: sentt. n. 326 del 2010 e n. 236 del 2013, in cui la Corte ha messo, in relazione con l'obiettivo prestabilito, la necessità del rispetto dei suddetti principi: «la disciplina dettata dal



legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato»; ma si veda anche la sentenza n. 272 del 2015). In altre parole, in assenza di una previsione di ristoro riguardante la finanza regionale, la questione è inerente a quale valore costituzionale sia riconducibile l'azione perseguita dal Legislatore statale, dal momento che la Costituzione si connota piuttosto per la rilevanza che essa assegna ai diritti sociali e alla tutela della salute, alla cui stregua la previsione dell'indennizzo, come visto, è connessa al dovere inderogabile di solidarietà sociale, compromessa dal grave silenzio statale (o quanto meno dall'insufficiente ed incerta previsione statale) al riguardo.

In questi termini si ritiene che la violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza ex art. 3 Cost. sia da valutare anche alla luce del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la cui violazione ridonda sull'autonomia costituzionalmente garantita alla regione ex art. 119, dal momento che proprio la possibilità di continuare a garantire adeguati servizi viene compromessa dai continui ingenti esborsi a carico della regione, non ristorati, come doveroso, dalle assegnazioni statali, con una ricaduta evidente sull'autonomia finanziaria regionale.

Peraltro, come già segnalato, l'inerzia legislativa statale nel trasferire alle regioni le somme dovute è, come detto, assolutamente illegittima e ingiustificata ex art. 3 Cost., anche in considerazione della diretta erogazione da parte del Ministero della salute di indennizzi correlati a fattispecie assolutamente simili, quali gli indennizzi previsti in favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie di cui alla legge 29 ottobre 2005, n. 229 e in favore dei soggetti danneggiati da farmaco talidomide di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Non si possono, allora, non rammentare i precisi e ripetuti moniti che Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto di dover rivolgere al legislatore statale in situazioni analoghe, da cui trarre insegnamenti e principi valevoli anche per la vicenda in disamina.

Basti ricordare il lungo elenco di pronunce che va dalla sentenza n. 65 del 2016, che non si esime «dall'avvertire che interventi statali, i quali modifichino repentinamente l'equilibrio del rapporto tra autocoordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio», fino alla sentenza n. 169 del 2017, dove si afferma «nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 154 del 2017).

A ulteriore conforto di quanto detto va anche considerato che con sentenza n. 205 del 2016, Codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto sussistere un vincolo a carico dello Stato a finanziare le regioni con riguardo alle funzioni prima provinciali di cui si sono fatte carico, vincolo ignorato dal legislatore statale, principio che può pacificamente essere esteso anche alla fattispecie in disamina, dove, a maggior ragione, ricorre un obbligo espressamente previsto dalla normativa statale.

Si tratta quindi, nell'insieme, di una situazione concretamente dimostrata proprio dalle prese di posizione di Codesta On. le Corte costituzionale (e che in quanto tali rendono superflua ogni ulteriore dimostrazione), che valgono, in tale specifica fattispecie, a porre la denunciata violazione degli articoli 3, 97 e 119 Cost. su un piano che prescinde dall'allegazione da parte della regione della dimostrazione (che assumerebbe il carattere di una vera e propria *probatio diabolica* nella misura in cui fosse, peraltro, pretesa nei ristretti tempi in cui nel termine di sessanta giorni previsto dall'art. 127 Cost.) di un vulnus tale da rendere impossibile lo svolgimento delle proprie funzioni.

Quello che la Regione Puglia è invece in grado di documentare è l'esborso costante ed ingente effettuato nel corso degli anni, solo in minima parte rimborsato, che finisce col costituire una forma occulta di contribuzione alle finanze dello Stato, come meglio si illustrerà *infra*, tanto consumando il difetto di proporzionalità, peraltro confermato anche in considerazione della reiterata omissione della previsione legislativa di assegnazione delle risorse. Non va tralasciato che Codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 154 del 2017, con principio applicabile a contrario anche al caso che occupa, ha stigmatizzato il procrastinarsi di misure all'apparenza temporanee, richiamando il Legislatore a desistere da queste forme di «transitorietà permanente», che incidono sulla autonomia delle regioni e ha rinnovato, per la seconda volta, «l'invito al legislatore ad evitare iniziative le quali, anziché “ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese”, si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime».



5. *Violazione degli articoli 32 e 117, III co., Cost. nonché dell'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e dell'art. 1, comma 821 legge n. 178/2020, quali norme interposte, in relazione all'art. 119 Cost.*

Le disposizioni censurate contravvengono altresì all'art. 32 Cost., la cui lesione ridonda sulla competenza legislativa concorrente regionale in materia di tutela della salute *ex art. 117, III co., Cost.*, oltre che sull'equilibrio finanziario *ex art. 119 Cost.*, poiché non prevedendo adeguate risorse a ristoro delle anticipazioni effettuate ed effettuande dalla Regione Puglia (oltre che dalle altre regioni) rischia di privare di idonea e tempestiva tutela «il diritto alla salute di chi si è sottoposto ai vaccini (anche) nell'interesse della collettività (così sentenze n. 15 del 2023, n. 5 del 2018, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990)» (sent. n. 187 cit.), oltre chi ha subito lesioni alla salute da emotrasfusioni.

Tanto comporta anche il concreto rischio che la Regione Puglia possa trovarsi nella condizione di non poter assolvere agli obblighi di corresponsione in via anticipata degli indennizzi, così come previsti dalla succitata normativa del 2015, a causa della omessa previsione qui censurata, che non consente di alimentare il fondo istituito *ex art. 1, comma 821, legge n. 178/2020*, con la conseguenza che anche siffatte norme interposte risultano, pertanto, del pari attinte dalla disciplina impugnata.

Non solo, lo squilibrio finanziario sin qui illustrato determina l'ulteriore concreto rischio di far subire all'ente pugliese pure azioni esecutive da parte degli aventi diritto, tanto aggravando significativamente gli oneri a carico del bilancio regionale.

Il tutto, in spregio all'insegnamento di Codesta On.le Corte, secondo cui «alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, viene riconosciuta una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo. Tale norma si pone in linea con la giurisprudenza di questa Corte che, in reazione ad una prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti “tagli lineari” (sentenze n. 63 del 2024 e n. 220 del 2021) anche sulla sanità (sentenza n. 154 del 2017, punto 4.6.2.1. del Considerato in diritto), ha introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il “fondamentale” diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*» (Sent. n. 195/2024).

6. *Violazione degli articoli 81, 117, III, IV e VI co., 118 Cost. nonché dell'art. 144 decreto legislativo n. 112/1998 quale norma interposta, in relazione all'art. 119 della Costituzione.*

Non solo, le norme che si censurano si prestano a rilievi di illegittimità costituzionale altresì con riguardo all'art. 81, ultimo comma, della Costituzione sotto il profilo della garanzia degli equilibri di bilancio, cui sono tenute a concorrere anche le pubbliche amministrazioni.

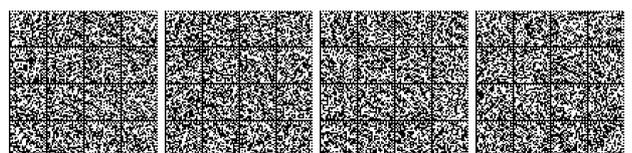
Infatti, il suddetto mancato ristoro finalizzato a reintegrare le casse regionali (depauperate non più in via transitoria in relazione a responsabilità non ascrivibili) compromette, com'è di tutta evidenza, il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale che si trova a far fronte ad una minore disponibilità, con conseguente violazione del summenzionato art. 81, ultimo comma, della Costituzione.

Le disposizioni oggi gravate ledono anche l'art. 117, III e IV co, nonché l'art. 118 Cost., in quanto l'omissione più volte denunciata compromette anche il regolare esercizio delle funzioni legislative ed amministrative della Regione Puglia, il cui equilibrio finanziario *ex art. 119 Cost.* viene compromesso dai mancati ristori delle ingenti somme spettanti, tenuto conto delle ridotte disponibilità economiche che limitano (se non impediscono) oggettivamente la possibilità di esercitare regolarmente le proprie competenze sia legislative che amministrative, ivi compresa anche quella di provvedere al ristoro di cui alla legge n. 210/1992, con discendente violazione anche dello stesso art. 1, comma 586, legge n. 208/2015, quale norma interposta.

Segnatamente, risultano lese le previsioni di cui all'art. 117 Cost., III e IV co., che affidano alle regioni la potestà legislativa nelle materie di competenza concorrente nonché nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, nonché quelle di cui al comma VI, sulla potestà regolamentare delle regioni e degli enti locali infraregionali.

Tale autonomia legislativa e regolamentare risulta lesa dal Legislatore statale nel caso di specie in quanto, omettendo di destinare risorse sufficienti alle regioni per gli indennizzi *de quibus*, di fatto lede il principio di leale collaborazione istituzionale nonché l'autonomia finanziaria e la stessa capacità organizzativa delle regioni e degli enti locali infraregionali, sui quali pure si riflette la compromissione dell'equilibrio finanziario regionale. Tale pregiudizio inevitabilmente si riflette in ogni campo di intervento della regione, in quanto la necessità di reperire risorse non dovute non può che comportare la sottrazione di tali risorse da altri ambiti, con discendente incrinatura della possibilità di azione nelle materie di competenza (concorrente e residuale) regionale.

Sul punto, circa la prova del pregiudizio (dianzi illustrato), si ritiene che la sentenza n. 195/2024 di Codesta On.le Corte ponga in capo allo Stato l'obbligo di effettuare specifica istruttoria al fine di valutare la «sostenibilità» dei costi da



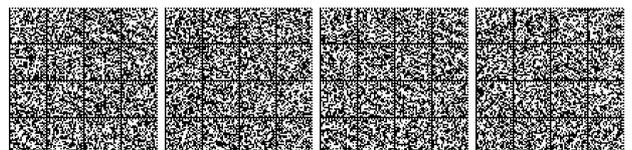
parte delle autonomie territoriali; oltretutto, va pure evidenziata l'oggettiva difficoltà di dimostrare il pregiudizio arrecato all'autonomia finanziaria alla luce della mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello Stato.

Invero, il perdurante ritardo nella definizione dei LEP (l'inerzia legislativa sul punto è stata, come ben noto, più volte censurata pure da Codesta Ecc.ma Corte costituzionale), rende estremamente difficile fornire una prova oggettiva e documentale in ordine alla compromissione dell'erogazione dei servizi essenziali e dello svolgimento delle funzioni stesse. Tanto premesso, si ribadisce che la regione, sino ad oggi, al solo fine di assicurare la tempestiva erogazione degli indennizzi ai soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, è riuscita, pur con difficoltà crescenti in considerazione delle criticità del quadro economico e finanziario, a coprire tali somme anticipate dalle ASL, tramite risorse del bilancio autonomo, anche in relazione ai provvedimenti di copertura del disavanzo sanitario, facendo affidamento ai sensi del richiamato comma 586 della legge n. 208/2015 sulla restituzione delle predette risorse da parte dello Stato.

Anche in considerazione del peggioramento del contesto economico e soprattutto della crescita esponenziale degli importi previsti dalla normativa vigente a carico degli enti territoriali a titolo di contributo alla finanza pubblica, la regione non è in grado di assicurare per il triennio 2025-2027 e, in chiave prospettica, almeno sino al 2029, la sostenibilità di tali costi rivenienti dalla legge n. 210/1992 e il reperimento delle predette risorse sul bilancio autonomo.

Al riguardo si evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato l'esigenza di non considerare gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario (tra le altre, sentenze n. 63 del 2024; n. 83 del 2019 e n. 205 del 2016).

Sul punto, al fine di offrire dei riscontri oggettivi rispetto alle significative criticità in cui è stata approvata la manovra di bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2025 e per il pluriennale 2025-2027, si evidenzia che la legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027) ha previsto, all'art. 1, comma 786, per le regioni a statuto ordinario, un contributo alla finanza pubblica per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029, aggiuntivo rispetto a quello già previsto a legislazione vigente, pari ad euro 280 milioni per l'esercizio finanziario 2025, euro 840 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028, e ad euro 1.310 milioni per l'esercizio 2029. Applicando le percentuali di riparto consolidate tra le regioni a statuto ordinario, tale contributo grava sul bilancio della Regione Puglia per circa euro 22,8 milioni per il solo esercizio finanziario 2025, per poi crescere ad oltre euro 68 milioni nel biennio 2026-2027 e addirittura ad euro 106,8 milioni per l'anno 2029. Il medesimo contributo, come detto, è peraltro aggiuntivo rispetto agli ulteriori obblighi di concorso alla finanza pubblica già previsti a legislazione vigente a carico del comparto regionale: al riguardo si rammenta che, ai sensi dell'art. 1, commi 850 e 851, della legge 30 dicembre 2020 n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), la Regione Puglia è tenuta a riversare direttamente allo Stato, ancora per l'esercizio finanziario 2025, l'importo di euro 14.263.569,42; mentre, ai sensi dell'art. 1, commi 527 e ss., della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026) la regione è tenuta a riversare, per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, l'importo di euro 28.525.000,00. In termini complessivi, il peso della finanza pubblica sul bilancio regionale ammonta, per il solo esercizio finanziario 2025, ad euro 65,6 milioni, e cresce sino ad euro 96 milioni negli esercizi finanziari 2026 e 2027 e, addirittura, ad euro 106,8 milioni per l'anno 2029 (si consideri che, per l'esercizio finanziario 2024, l'onere imposto alla Regione Puglia è stato pari a circa 39 milioni): in un contesto di risorse scarse o comunque definite, è evidente che alla crescita esponenziale degli importi richiesti a titolo di contributo alla finanza pubblica sia correlata la contestuale riduzione di spazi di flessibilità sul bilancio autonomo. Si rileva, pertanto, che, in tale contesto, stante l'importanza, la significatività e la progressione pluriennale del contributo alla finanza pubblica, nonché in considerazione dell'impossibilità per gli enti territoriali di contrarre debito per spesa corrente (possibilità che è invece contemplata per lo Stato), la Regione Puglia verosimilmente non sarà in grado di assicurare, per gli esercizi 2025-2027 e in chiave prospettica, sino al 2029, l'anticipazione di somme di spettanza dello Stato: invero i dati di bilancio dimostrano che la capacità di spesa regionale non può essere ulteriormente ridotta se non a scapito dei servizi essenziali e delle funzioni istituzionali. Al riguardo si ritiene che il mero raffronto tra le previsioni di competenza complessive (comprehensive del bilancio autonomo e del bilancio vincolato), come risultanti in maniera definitiva per gli esercizi finanziari dal 2020 al 2023 dalle rispettive leggi di rendiconto e i correlati dati approvati nel bilancio di previsione 2025-2027 (dati previsioni di competenza definitive per l'esercizio finanziario 2024 e previsioni di competenza per gli esercizi finanziari dal 2025 al 2027), evidenzino la crescente sofferenza del bilancio regionale, che rende di fatto impossibile rinvenire nel bilancio autonomo regionale stanziamenti annuali per circa 22 milioni di euro (come effettuato sino al 2024) al fine di assicurare ai cittadini gli indennizzi riconosciuti a carico del Ministero della salute dalla legge n. 210/1992. Il prospetto di seguito rappresentato espone, con riferimento alla Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), alla Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) e alla Missione 15 (Politiche per il lavoro e la formazione professionale), ovvero alle principali Missioni di spesa correlate a diritti civili e sociali dei cittadini — i dati relativi ai rendiconti e bilanci regionali dagli anni 2020 al 2027 (docc. 18-22):



ANNO	ATTO DI RIFERIMENTO	MISSIONE 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	MISSIONE 10 Trasporti e diritto alla mobilità	MISSIONE 15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale
2020	(dati previsioni definitive di competenza - Allegato 04 Rendiconto approvato con l.r. 47 del 30/11/2021)	417.023.677,78 €	1.066.616.888,67 €	476.799.755,62 €
2021	(dati previsioni definitive di competenza - Allegato 04 Rendiconto approvato con l.r. 29 del 30/11/2022)	446.917.814,62 €	1.170.749.946,58 €	456.964.701,93 €
2022	(dati previsioni definitive di competenza - Allegato 04 Rendiconto approvato con l.r. 33 del 30/11/2023)	396.873.017,91 €	1.352.671.881,86 €	365.777.703,39 €
2023	(dati previsioni definitive di competenza - Allegato 04 Rendiconto approvato con l.r. 37 del 29/11/2024)	408.378.461,11 €	1.526.612.529,38 €	258.892.775,89 €
2024	(dati previsioni definitive di competenza - Allegato 05 bilancio 2025 approvato con l.r. 43 del 31/12/2024)	383.312.750,08 €	1.519.948.198,78 €	319.062.978,44 €
2025	(dati previsioni di competenza - Allegato 05 bilancio approvato con l.r. 43 del 31/12/2024)	201.569.137,35 €	947.210.711,24 €	189.275.040,85 €
2026	(dati previsioni di competenza - Allegato 05 bilancio approvato con l.r. 43 del 31/12/2024)	89.632.950,39 €	685.260.929,25 €	111.403.850,90 €
2027	(dati previsioni di competenza - Allegato 05 bilancio approvato con l.r. 43 del 31/12/2024)	77.402.029,06 €	637.815.930,77 €	84.106.991,87 €

Tali dati, pur riferiti come detto a stanziamenti complessivi del bilancio autonomo e del bilancio vincolato e pur trattandosi, per gli esercizi dal 2020 al 2024, di dati consuntivi e dunque comprensivi delle applicazioni di avanzo effettuate nel corso dell'esercizio, dimostrano, con riferimento alle missioni di spesa ove è maggiormente evidente la correlazione con i LEP (assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico locale), la costante e continua erosione delle risorse del bilancio autonomo, che assume una decrescita importante per gli anni 2025-2027, anche in considerazione della necessità di assicurare al bilancio statale il contributo alla finanza pubblica imposto alle regioni. Da tali dati si evince agevolmente che la regione, pur non potendo -in assenza della preventiva definizione da parte dello Stato dei LEP-dare oggettiva e documentale prova della compromissione irreversibile dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati a tutti i cittadini sul territorio nazionale, sia in estrema difficoltà nel rinvenire nel bilancio autonomo regionale spazi di spesa di parte corrente per circa 22 milioni di euro annui, al fine di assicurare l'erogazione anticipata dei medesimi indennizzi.

Al riguardo si rappresenta inoltre che, nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2025 e per il pluriennale 2025-2027, approvato con legge regionale n. 43 del 31 dicembre 2024, non sussistono specifici stanziamenti per l'erogazione dei medesimi indennizzi (si allega la deliberazione della giunta regionale 20 gennaio 2025, n. 26, con il relativo allegato unico, con cui è stato approvato il bilancio gestionale della regione, contenente il dettaglio dei singoli capitoli di spesa, pubblicata sul BURP – Bollettino n. 8, Supplemento del 27 gennaio 2025 – doc. 23 e 23-bis), rendendosi pertanto concreto e evidente il rischio che, in assenza di specifici trasferimenti da parte dello Stato, la regione non sia in grado di assicurare la «anticipazione» dei medesimi indennizzi a soggetti pur gravemente danneggiati da condotte riferibili allo Stato e specificatamente al Ministero della salute.



Al fine di fornire ulteriori riscontri rispetto a tali affermazioni, si ribadisce quanto più volte sostenuto nelle sedi istituzionali in ordine alla crescente rigidità strutturale dei bilanci degli enti territoriali, in particolare modo dei bilanci di parte corrente.

In particolare, con riferimento ai dati del bilancio della regione per il triennio 2025-2027, si rileva che sul bilancio autonomo regionale gravano spese obbligatorie, di natura strutturale e non comprimibile, quali il concorso alla finanza pubblica; la quota obbligatoria di cofinanziamento regionale ai programmi comunitari; gli oneri per il rimborso mutui e prestiti, oltre che, in generale, le spese di funzionamento e le spese per il personale.

Al fine di offrire una rappresentazione di tali dati sul bilancio regionale 2025-2027, la tabella allegata (doc. 24), già inserita nella Relazione tecnica assessorile allegata al disegno di legge regionale n. 258 del 05 dicembre 2024 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2025 e pluriennale 2025-2027), evidenzia la percentuale di ripartizione delle spese del bilancio autonomo regionale, rappresentando altresì l'incidenza delle singole Missioni e relativi Programmi di spesa sul totale complessivo delle risorse del bilancio autonomo (comprensivo del fondo sanitario regionale), per ciascuno degli esercizi finanziari 2025, 2026 e 2027. Come noto, le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa regionale; ogni Missione si realizza concretamente attraverso uno o più Programmi, che rappresentano aggregati omogenei di attività che si è programmato di realizzare al fine di perseguire specifici obiettivi definiti nell'ambito delle finalità istituzionali.

Dall'analisi dei dati esposti nella tabella, si evince agevolmente come la Missione 13 -Tutela della salute assorba in media, nel triennio di riferimento, circa il 70% del complesso delle risorse del bilancio autonomo regionale; oltre il 3,70% per ciascun esercizio finanziario è invece destinato alla copertura degli oneri relativi al debito pubblico (Missione 50) mentre circa il 2% è iscritto nella Missione 20 per Fondi e accantonamenti; le risorse disponibili devono inoltre essere nettizzate rispetto alle risorse iscritte per servizi per conto terzi (che gravano per oltre il 13%). La parte «residua» del bilancio autonomo regionale, pari a circa il 12% delle risorse astrattamente disponibili, è destinata alla realizzazione delle politiche di competenza propriamente regionali, principalmente correlate al mantenimento dei diritti civili e sociali dei cittadini: tra di esse, le spese in materia socio-assistenziale; spese finalizzate a garantire i servizi di trasporto pubblico; spese finalizzate a garantire i servizi di istruzione e formazione, nonché politiche autonome in materia di sviluppo dell'agricoltura, le politiche tese allo sviluppo economico e allo sviluppo del turismo, oltre che, come detto, spese incomprimibili di funzionamento, spese per il personale e quota obbligatoria di cofinanziamento regionale ai programmi comunitari.

I dati impietosi del bilancio regionale, in particolare per il triennio 2025-2027, e in maniera prospettica almeno sino al 2029, in considerazione del contributo ingente e crescente di finanza pubblica, dimostrano che non vi è capienza nel bilancio regionale, in assenza dei dovuti trasferimenti da parte dello Stato o quantomeno della restituzione del progresso, per continuare ad «anticipare» tali somme che la legge pone a carico del Ministero della salute: è evidente pertanto il pregiudizio irrimediabile e gravissimo che l'omesso trasferimento delle somme dovute alle regioni arrechierebbe alla collettività, potenzialmente idoneo ad incidere su diritti fondamentali della persona, quali il diritto alla salute.

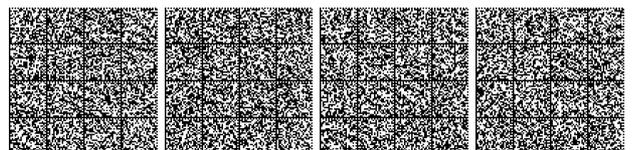
Il rischio che la Regione Puglia vuole ad ogni costo evitare, disinnescando il meccanismo posto in essere dallo Stato sin dal 2015 e perpetrato negli anni, è che tali indennizzi non possano più essere erogati dalle ASL ai cittadini che hanno subito complicanze di tipo irreversibile.

Al riguardo si evidenzia peraltro che la già citata sentenza n. 195/2024 ha ribadito il fondamentale principio in base al quale le spese sanitarie devono ritenersi «incomprimibili»: tale principio generale vale nei confronti di tutti gli enti, incluso lo Stato e i vari Ministeri.

In particolare, nei rapporti tra lo Stato e la regione, tale principio opera in senso bidirezionale, non solo nei confronti delle regioni ma anche obbligando lo Stato ad assicurare alle regioni le somme necessarie per assicurare la salvaguardia dei diritti civili e sociali dei cittadini, ove spettanti allo Stato stesso. Si evidenzia che il rischio della mancata capienza per i suddetti indennizzi non sorge peraltro ove lo Stato se ne facesse legittimamente carico, anche perché, in estrema ipotesi, ove anche fosse dimostrata l'incapienza degli stanziamenti iscritti in bilancio, l'ordinamento costituzionale ravvisa la possibilità per lo Stato di contrarre debito anche per spesa di natura corrente: ipotesi, come detto, preclusa ai soli enti territoriali in considerazione del disposto dell'art. 119, comma 6, della Costituzione.

*7. Violazione degli articoli 38, 97, 117, II, III e IV comma, 118 e 119 Cost., nonché dell'art. 8 legge n. 210/1992, dell'art. 7 decreto legislativo n. 112/1998, dell'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e dell'art. 1, comma 821 legge n. 178/2020, quali norme interposte.*

Nella denegata ipotesi in cui non dovesse essere condivisa la natura di spesa sanitaria degli indennizzi di che trattasi, nel senso di non ritenerla riconducibile alla materia della tutela della salute, ritenendosi di attribuire alla stessa natura «previdenziale», si rileva la lesione dell'art. 38, II e IV co, e dell'art. 117 comma II lettera o) Cost. che ridonda sulle competenze regionali nella misura in cui tali violazioni, consistenti nell'omesso finanziamento degli indennizzi,



in elusione ad un preciso obbligo di legge che pone in capo al Ministero della salute la titolarità della prestazione oltre che il suo finanziamento (come previsto dalle succitate norme interposte), non consentono alla regione ricorrente di provvedere sia all'esercizio delle funzioni attribuite in materia qua dal decreto legislativo 112/1998, anche a mente dell'art. 118 e dell'art. 119 Cost., sia a quelle proprie istituzionalmente riservate dagli articoli 117 e 118, per correlata violazione dell'art. 119 Cost.

Invero, l'abdicazione statale ai propri doveri istituzionali di rifusione degli oneri sostenuti e sostenuti dalla Regione Puglia limita, se non impedisce, quest'ultima nell'adempimento delle proprie funzioni, per le motivazioni più volte dianzi ribadite e a cui si rinvia.

Del pari, qualora volesse inquadarsi la spesa *de qua* di natura assistenziale, allora si denuncia la violazione dell'art. 38, comma 1, Cost. e dell'art. 117, IV co, Cost., sempre in relazione agli articoli 118 e 119 Cost.

Invero, Stato, regioni e comuni garantiscono e finanziano un sistema di assistenza, che assicura un complesso di prestazioni economiche e di servizi alla persona, a cui si aggiungono le risorse dell'Unione europea. In questo complesso sistema si intrecciano, si sovrappongono, e talvolta confliggono, competenze, meccanismi di finanziamento e diritti dei singoli.

Il diritto all'assistenza sociale è menzionato nel solo art. 38, comma 1, Cost. per il quale «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». Tuttavia, nonostante questo esplicito riferimento nel titolo III della Costituzione, l'assistenza sociale non è menzionata nel titolo V, dedicato all'ordinamento istituzionale (art. 117), a differenza della tutela della salute, a cui spesso è accomunata, che è invece esplicitamente attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni. L'assistenza sociale rientra pertanto nel novero di quelle materie c.d. «innominate», che una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale ha attribuito in via residuale (art. 117, comma 4) alle regioni (10)(11) (12)(13).

Codesta Ecc.ma Corte ritiene che la necessità di alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà «non compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale né da quello sanitario, ... costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale» (sent. n. 10 del 2010 e n. 62 del 2013).

L'intervento assistenziale «non risponde quindi a criteri automatici e non è prevista in favore indifferenziato (...) richiede, al contrario, l'esistenza di alcune precise condizioni, fra le quali, anzitutto, l'esistenza di una situazione economica caratterizzata da un basso reddito familiare». Deve sussistere un «nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento e la rimozione o il superamento della situazione di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico) della persona» (sent. n. 287 del 2004), in assenza del quale la prestazione rientra nell'area previdenziale.

Pertanto Codesta Ecc.ma Corte individua nella condizione soggettiva del singolo, destinatario delle provvidenze, e la situazione di bisogno, gli elementi caratterizzanti la prestazione sociale (e per questo si ritiene che l'indennizzo non possa avere una matrice propriamente assistenziale, in quanto erogato a prescindere dalle condizioni economiche del danneggiato, come previsto dalla stessa legge n. 210/1992).

L'assistenza sociale è, insieme alla previdenza, elemento fondante del sistema di sicurezza sociale universalistico e solidaristico, finalizzato a garantire condizioni di vita adeguate a coloro che si trovavano in situazioni di maggiore debolezza economica e sociale. Il complesso delle prestazioni e servizi sociali sono assicurati direttamente dallo Stato e dai comuni. Alle regioni compete prevalentemente la programmazione e l'organizzazione del servizio sul loro territorio. Lo Stato garantisce il diritto all'assistenza ai cittadini, attraverso i suoi organi ed istituti, in base all'art. 38, commi 1 e 4, Cost., in presenza di una situazione di inabilità combinata a quella del bisogno. Sulla base di questi presupposti, le prestazioni erogate, genericamente qualificate come assistenziali, sono assicurate dall'INPS.

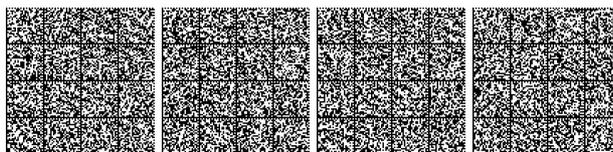
Codesta Ecc.ma Corte ha attribuito la materia alla competenza regionale, solo attraverso una ricostruzione che parte dalla definizione contenuta nell'art. 128 del decreto legislativo n. 112 del 1998 e dalla legge quadro n. 328 del 2000, considerando il sistema dell'assistenza sociale «profondamente modificato dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha conferito alle regioni competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali, come ribadito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, che ha affermato che «tutte le attività, come quella in esame, «relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario», rientrano nel più

(10) (cfr.,

(11) ex

(12) plurimis

(13) , sentenza nn. 296 del 2012, 61 del 2011, 121 del 2010, 168 del 2008, 166 del 2008, 50 del 2008, 118 del 2006, 300 del 2005, 287 del 2004, 423 del 2004, 219, 427 del 2005).



generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle regioni» (sentenze n. 121 del 2010, n. 124 del 2009, e n. 287 del 2004) (sent. n. 296 del 2012). La Corte, prosegue nel definire gli ambiti materiali dell'assistenza sociale e ne evidenzia le criticità, dovute al rapido susseguirsi di interventi legislativi, che hanno inciso sia sulla materia che sul riparto delle competenze. In primo luogo la Corte riconosce come siano mancati i tempi ed i modi per l'«l'adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro n. 328 del 2000» e pertanto «l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e regioni» (sent. n. 296 del 2012) La Corte evidenzia, inoltre come, dopo la riforma costituzionale «È stata così riformata la precedente regolamentazione prevista dalla legge n. 328 del 2000, dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale» (sent. n. 296 del 2012). La Corte indica sempre come elemento caratterizzante l'assistenza sociale la necessità di «rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita» (sent. n. 50 del 2008).

In ogni caso, laddove si privilegi l'aspetto assistenziale, la lesione dianzi denunciata sussiste in quanto la violazione dei doveri imposti dalla normativa statale più volte richiamata del 1992 e del 2015 si riflette sulla competenza residuale regionale che si trova limitata, se non impedita, ad esercitare regolarmente le proprie funzioni, anche a mente del decreto legislativo n. 112/98, in materia qua, in virtù delle notevoli difficoltà di provvista finanziaria dianzi indicate, lesive anche del normale esercizio delle competenze attribuite dagli articoli 118 e 119 Cost..

In definitiva, anche la natura previdenziale o assistenziale della spesa finisce per incidere sui parametri costituzionali dianzi indicati, violando pure in questo caso le norme interposte succitate di cui alla legge del 2015, per inosservanza dell'obbligo di corrispondere alle regioni le somme anticipate, e alla legge del 2020, per inosservanza del consequenziale obbligo di alimentare il fondo istituito ex legge 178/2020.

Sulla scorta delle argomentazioni sin qui svolte, la Regione Puglia, come in epigrafe rappresentata e difesa, per tutto quanto dedotto ed eccepito e con riserva di ulteriormente argomentare e precisare,

### CHIEDE

*che l'Ecc.ma Corte costituzionale, alla luce delle violazioni denunciate nella narrativa che precede, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della intera legge 30 dicembre 2024 n. 207 recante «Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025/2027», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 305 del 31 dicembre 2024 — Suppl. ordinario n. 43, nelle parti in cui non sono stati ivi previsti, in favore delle regioni e, quindi, in favore della Regione Puglia, né la restituzione delle risorse dalle stesse anticipate ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 586, della legge n. 208/2015, né i trasferimenti relativi al fabbisogno annuale per l'erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992, nonché, in ogni caso, delle seguenti disposizioni:*

*art. 1, commi da 273 a 384, disciplinanti il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, nella parte in cui nulla viene disposto, nei termini suindicati, per il pagamento degli indennizzi ex legge n. 210/92 disposti dal Ministero della salute;*

*art. 1, commi da 784 a 794, nella parte in cui, prevedendosi (comma 784) che le regioni a statuto ordinario assicurano, secondo le modalità previste dai commi da 785 a 794, un contributo alla finanza pubblica, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per l'anno 2025, a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029 (comma 786), non si tiene conto, anche ai fini della valutazione della sostenibilità dei relativi costi, degli ulteriori contributi e/o tagli e/o anticipazioni di risorse già effettuate ed effettuate a carico del comparto regionale a titolo di anticipazioni per l'erogazione degli indennizzi ex legge n. 210/1992;*

*art. 3 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative) e annessa Tabella n. 2, con particolare riferimento alla Missione indicata come «2 – Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)», alla Missione «14 — Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)» e alla Missione «15 — Politiche previdenziali (25)», nella parte in cui non v'è alcuna previsione di accantonamento per gli indennizzi ex legge n. 210/92, né a titolo di rimborso né di assegnazione;*

*art. 16 (Stato di previsione del Ministero della salute e disposizioni relative) e annessa Tabella n. 15, con particolare riferimento alla Missione «1 — Tutela della salute (20)», Programma «1.1 Prevenzione e promozione della*



salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure (20.1)», Azione «Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali», nella parte in cui, pur essendo previsto uno stanziamento di competenza e cassa pari a euro 533.192.889 per l'esercizio finanziario 2025; euro 531.292.889 per l'esercizio finanziario 2026 ed euro 531.297.639 per l'esercizio finanziario 2027, non è prevista la restituzione alle regioni delle somme anticipate e/o l'assegnazione alle stesse delle risorse necessarie per soddisfare il fabbisogno annuale relativo all'erogazione degli indennizzi di cui alla legge n. 210/1992 per il periodo 2025—2026—2027;

art. 18 (Totale generale della spesa), nella parte in cui, prevedendo i totali generali della spesa dello Stato per il triennio 2025-2027, negli importi ivi indicati, sia in termini di competenza che di cassa, non ha contemplato gli importi dovuti alle regioni a titolo di rimborso e/o assegnazione delle somme, rispettivamente, erogate ed erogande a titolo di pagamento degli indennizzi ex legge n. 210/1992.

Si depositano, unitamente alla presente memoria di costituzione ed allegata procura speciale, i seguenti documenti:

A. DG.R. n. 161 del 20 febbraio 2025 di autorizzazione alla proposizione del ricorso e conferimento del mandato difensivo;

1. Linee guida del 1° agosto 2002;
2. Documento conferenza delle regioni del 18 dicembre 2024;
3. Dossier di documentazione presso la Camera dei deputati (AC N. 3444-A/XVII);
4. Decreto del Ministero della salute del 26 settembre 2022;
5. Decreto ministeriale 11 agosto 2021;
6. Decreto ministeriale 22 dicembre 2023 con allegata tabella;
7. Documento conferenza regioni e province autonome del 18 ottobre 2021;
8. Proposta di ripartizione elaborata in sede di conferenza regioni e province autonome nel 202;
9. Nota prot. n. 0096297/2025 attestante l'ammontare del credito della Regione Puglia;
- 9-bis. Nota regionale con le sottoscrizioni;
10. Relazione Corte dei conti (estratto);
11. Nota integrativa Ministero della salute;
- 11-bis. Allegato tecnico tabella n. 15;
12. Decreto di ripartizione in capitoli del Ministero della salute;
13. Monitoraggio spesa sanitaria del MEF;
14. Verbale riunione 1° agosto 2024;
15. Deliberazione della giunta regionale n. 841 del 8 giugno 2022;
16. Deliberazione della giunta regionale n. 573 del 28 aprile 2023;
17. Deliberazione della giunta regionale n. 540 del 30 aprile 2024;
18. Rendiconto spese 2020;
19. Rendiconto spese 2021;
20. Rendiconto spese 2022;
21. Rendiconto spese 2023;
22. Bilancio 2025-2027-ripeilogo spese missioni;
23. Deliberazione della giunta regionale 20 gennaio 2025, n. 26;
- 23-bis. Allegato unico;

24. Tabella inserita nella Relazione tecnica assessorile allegata al disegno di legge regionale n. 258 del 5 dicembre 2024 contenente la percentuale di ripartizione delle spese del bilancio autonomo regionale.

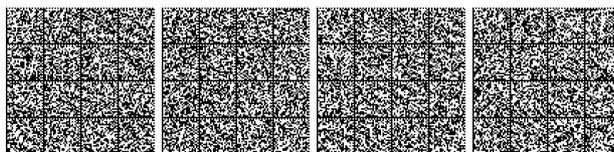
Salvis iuribus.

Bari-Roma, data del mandato

L'Avv.: FORNELLI

Depositato il 26 febbraio 2025

25C00051



## N. 12

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° marzo 2025*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Perseguimento di strategie ed azioni dirette a rafforzare i rapporti di collaborazione e le sinergie fra il sistema di istruzione superiore-università, gli istituti tecnici di formazione (ITS) e il tessuto locale delle piccole e medie imprese che operano nel campo dell’innovazione tecnologica – Previsione che per le finalità indicate è assegnata, nel bilancio regionale autonomo, nell’ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, una dotazione finanziaria per l’esercizio finanziario 2025, in termini di competenza e cassa – Previsione che la medesima dotazione finanziaria è assegnata, in termini di competenza, per ciascuno degli esercizi finanziari 2026 e 2027.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Contributo straordinario per la ricerca e gli studi su *digital health* e tecnologie digitali per la sanità pugliese – Previsione che la regione sostiene il Dipartimento di medicina sperimentale dell’Università del Salento nello studio e ricerca, assegnando nel bilancio regionale autonomo, nell’ambito della Missione 13, Programma 7, Titolo 2, una dotazione finanziaria per l’esercizio finanziario il 2025, in termini di competenza e cassa.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Organico nelle residenze terapeutico riabilitative per il trattamento di soggetti con disturbi del comportamento alimentare – Previsione che nelle disposizioni regolamentari o attuative della Giunta regionale in materia di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi per l’autorizzazione e l’accreditamento della relativa rete di assistenza è contemplata, tra le altre, la figura professionale del biologo nutrizionista.**

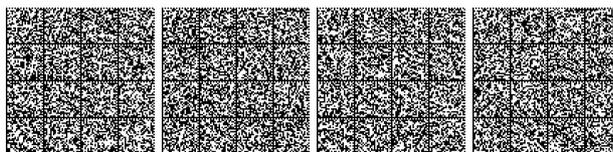
**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Previsione che, per consentire l’avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico, si dispone l’intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo ventiquattro mesi, dei professionisti sanitari della riabilitazione, in relazione ai bisogni assistenziali dei soggetti in trattamento e per esigenze di turnazione – Previsione che, per consentire l’avvio e il potenziamento delle attività delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche (CRAP) dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità, di cui al regolamento generale n. 18 del 2024, è disposta l’intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo ventiquattro mesi, delle figure professionali previste nel medesimo regolamento.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Elezioni – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2005 (Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale) – Previsione che le cause d’ineleggibilità previste nel comma 1 dell’art. 6 della legge regionale n. 2 del 2005 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni – Previsione che, nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell’ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento.**

**Bilancio e contabilità pubblica – Sanità pubblica – Norme della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2025 – Modifiche all’art. 26 della legge regionale n. 39 del 2024 – Previsione che è istituita la RSA di Campi salentina, di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinata nell’organizzazione funzionale dell’Azienda sanitaria locale di Lecce (ASL), con contestuale transito del relativo personale nell’organico dell’ASL competente.**

– Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42 (“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025”), artt. 98, 117, 132, 160, 217, 219 e 240.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato, (codice fiscale n. 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06/96514000 e PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, domicilia;



nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro n. 33; postaelettronica certificata [avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it](mailto:avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it) - [protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it](mailto:protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it);

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli articoli 98, 117, 132, 160, 217, 219 e 240 della legge della Regione Puglia n. 42 del 31 dicembre 2024, pubblicata nel B.U.R n. 13 straord. del 31 dicembre 2024 denominata: «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2025)».

La legge della Regione Puglia n. 42 del 31 dicembre 2024, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli articoli 98, 117, 132, 160, 217, 219 e 240 in quanto, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, viola - sotto diversi profili - i principi fondamentali posti con legge dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e di «professioni», la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, comma 2, lett. *l*), della Costituzione. La medesima legge regionale è stata adottata in violazione, altresì, dei principi stabiliti con legge dello Stato, in attuazione dell'art. 122, comma 1, della Costituzione, in materia di sistema elettorale e di casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale e si pone altresì in contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione, nonché con i principi fondamentali posti dall'art. 97 della Costituzione, in materia di organizzazione amministrativa dello Stato, come si intende dimostrare con la illustrazione dei seguenti

#### MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 98, della legge regionale della Puglia n. 42/2024 per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in relazione all'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, quale norma interposta.

L'art. 98 della legge regionale impugnata, rubricato «Promozione della realtà virtuale nella formazione medica e delle professioni sanitarie», colloca nel perimetro del bilancio sanitario regionale finanziamenti in favore di enti estranei al Servizio sanitario nazionale per sostenere diversi interventi e attività variamente legate alle attività di formazione professionale.

Con tale norma, la Regione Puglia si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione con riferimento all'ambito di potestà legislativa concorrente, in relazione alla disciplina statale del coordinamento e dell'armonizzazione dei sistemi contabili regionali, recata dal decreto legislativo n. 118/2011.

Occorre premettere che le disposizioni contenuto nel titolo II del citato decreto legislativo, come previsto nel suo art. 19, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Tali norme sono altresì poste a tutela dell'unità economica della Repubblica di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, così da garantire vari obiettivi finanziari, anche sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci. In concreto, le disposizioni poste dal legislatore statale fissano le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte degli enti regionali e individuano i principi contabili cui le Regioni devono attenersi per dare concreta e puntuale attuazione alle disposizioni ivi contenute.

In particolare, l'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011 è dedicato al finanziamento del servizio sanitario regionale e prevede che «Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale *standard* e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso». Pertanto, l'inclusione nel bilancio sanitario regionale di costi relativi ad attività di formazione ovvero allo studio e alla ricerca universitaria comporta una violazione delle regole sulla rendicontazione della spesa sanitaria regionale.

In sostanza, la violazione della disciplina statale è evidente considerando come la disposizione impugnata, ponendo a carico della missione 13 del bilancio della Regione Puglia, relativa alla tutela della salute, spese che sono volte a finanziare attività legate alla formazione in favore di enti estranei al Servizio sanitario nazionale determina una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale, in violazione dell'evocato principio dell'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale posto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011.



Tali argomentazioni risultano avvalorate da quanto statuito da Codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 68/2024.

Con tale importante decisione, è stato riconosciuto, in una fattispecie analoga alla presente e concernente la Legge di Stabilità 2023 della Regione Sardegna, che le spese per l'attivazione e l'accreditamento di corsi di formazione per diverse professionalità, quali gli operatori socio-sanitari e i medici veterinari, che vengano poste a carico del bilancio regionale dedicato alla tutela della salute «esorbitano dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale» e, pertanto, «alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile».

Alla luce di quanto precede è chiaro che l'art. 98 della legge regionale della Puglia n. 42 del 31 dicembre 2024 è stato adottato in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011, quale norma interposta.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 160 della legge regionale della Puglia n. 42/2024 per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in relazione all'art. 20 del decreto legislativo n. 118/2011, quale norma interposta.

A censure analoghe a quelle appena esposte si espone altresì l'art. 160 della legge regionale impugnata, rubricato «Contributo straordinario per la ricerca e gli studi *digital health* e tecnologie digitali per la sanità pugliese».

La disposizione *de qua*, infatti, assegna in favore dell'Università di Salerno, ovvero di un ente esterno al Servizio sanitario nazionale, dotazioni finanziarie relative alla missione 13 del bilancio regionale per sostenere le attività di studio e di ricerca sulla telemedicina e su altre tecnologie medico-informatiche attivate dal Dipartimento di Medicina Sperimentale.

Così facendo, la Regione Puglia pone, ancora una volta, a carico del bilancio sanitario regionale spese che non hanno alcuna specifica attinenza con l'ambito della tutela della salute, così determinando una scorretta rappresentazione del bilancio sanitario.

Richiamando integralmente quanto già dedotto in relazione all'illegittimità costituzionale dell'art. 98 della legge regionale impugnata, giova evidenziare che il finanziamento sanitario non può essere destinato agli istituti universitari per l'attivazione di corsi di laurea o di formazione postuniversitaria né per il sostegno a programmi di studio e di ricerca.

La disposizione impugnata ha inserito nell'ambito sanitario del bilancio regionale spese ad esso estranee, perché relative ad attività di ricerca da svolgere presso l'Università del Salento, il che comporta una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale, e, pertanto, la violazione dei principi in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici. Principi che, è appena il caso di ricordare, non possono subire alcuna deroga territoriale (cfr. ex multis, Corte costituzionale, sentenza n. 80/2017).

Alla luce delle argomentazioni esposte è giustificato concludere che l'art. 160 della legge regionale impugnata viola i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dalla legge statale.

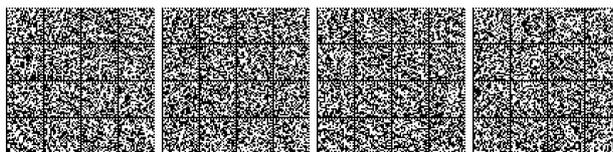
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 117 della legge regionale della Puglia n. 42/2024 per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in riferimento all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 30 del 2006, quale norma interposta.

L'art. 117 della legge regionale impugnata, rubricato «Organico nelle residenze terapeutico riabilitative per il trattamento di soggetti con Disturbi del Comportamento alimentare», prevede che «Nelle disposizioni regolamentari o attuative della Giunta regionale in materia di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi per l'autorizzazione e l'accreditamento della Rete di assistenza per i Disturbi del Comportamento Alimentare è prevista, tra le altre, la figura professionale del biologo nutrizionista».

Anche tale norma risulta costituzionalmente illegittima poiché da essa si ricava che la dotazione da parte delle residenze terapeutico riabilitative di figure professionali di «biologi nutrizionisti» costituisce un requisito organizzativo indispensabile ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione e dell'accreditamento necessari per l'attivazione dei servizi sanitari.

In altre parole, la disposizione *de qua*, nel richiedere che le strutture si dotino della figura del biologo nutrizionista, fa riferimento ad una professionalità non prevista dalla legge nazionale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. La norma impugnata si pone, quindi, in aperto contrasto con la normativa nazionale che riserva alla competenza legislativa statale l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali, così esorbitando dai limiti della legislazione concorrente nella materia «professioni», come previsto dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 30 del 2006.

Quello che la Regione Puglia sembra obliterare è la circostanza che, nella materia in questione, atteso il suo carattere necessariamente unitario, la potestà legislativa regionale deve rispettare il principio in base al quale è la legge statale a individuare le diverse figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti. Sono, invece, riservati alla competenza legislativa regionale la regolamentazione di quei profili che presentano uno specifico collegamento con la realtà locale.



A tale riguardo, si deve evidenziare che l'ordinamento italiano non prevede come autonoma e specifica figura professionale quella del biologo nutrizionista ma soltanto quella del biologo, ferme restando le specifiche conoscenze e competenze acquisite attraverso la formazione.

A meglio chiarire il quadro delle competenze proprie delle sole figure professionali previste dalla disciplina nazionale soccorre il parere espresso dal Consiglio Superiore di Sanità nella seduta del 12 aprile 2011. Con tale parere, che ha quale specifico oggetto la materia delle competenze nutrizionali, l'Organo consultivo ha definito le competenze del medico chirurgo, del biologo e del dietista nei termini che seguono. Anzitutto, «il medico-chirurgo può, ovviamente, prescrivere diete a soggetti sani e a soggetti malati, è corretto ritenere che il biologo possa elaborare e determinare diete nei confronti sia di soggetti sani, sia di soggetti cui è stata diagnosticata una patologia, solo previo accertamento delle condizioni fisiopatologiche effettuate dal medico chirurgo». Mentre «il biologo può autonomamente elaborare profili nutrizionali al fine di proporre alla persona che ne fa richiesta un miglioramento del proprio «benessere», quale orientamento nutrizionale finalizzato al miglioramento dello stato di salute. In tale ambito può suggerire o consigliare integratori alimentari, stabilendone o indicandone anche e modalità di assunzione». Invece «Il dietista, profilo professionale dell'area tecnico-sanitaria, individuato dal decreto ministeriale 14 settembre 1994, n. 744, ex art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 502/1992, «svolge la sua attività professionale in strutture pubbliche o private, in regime di dipendenza o libero professionale» e, in particolare, in collaborazione con il medico ai fini della formulazione delle diete su prescrizione medica.

È chiaro, dunque, che sebbene il biologo possa elaborare profili e orientamenti nutrizionali, le competenze legate alla diagnosi di patologie e la prescrizione di piani terapeutici sono di competenza del medico-chirurgo.

Ciò posto, la norma regionale censurata, proprio in quanto prevede come necessaria ai fini dell'autorizzazione e dell'accreditamento della rete di assistenza una figura non prevista dalla legge dello Stato, ovvero quella di biologo nutrizionista, viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione e merita, pertanto, di essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

4. Illegittimità costituzionale degli articoli 132 e 217 della legge regionale della Puglia n. 42/2024 per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in riferimento all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 30 del 2006, quale norma interposta.

L'art. 132 della legge regionale impugnata, rubricato «Trattamento dei disturbi dello spettro autistico previste dagli articoli 4, 5 e 6 del r.r. 9/2016», disciplina l'avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico e prevede, «in attesa di programmare una adeguata formazione per alcune professionalità ora carenti», l'intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi, dei professionisti sanitari della riabilitazione in relazione ai bisogni assistenziali dei soggetti in trattamento e per esigenze di turnazione.

L'art. 217 della stessa legge regionale impugnata fa riferimento al medesimo meccanismo di intercambiabilità. Nello specifico la norma prevede che per consentire l'avvio e il potenziamento delle attività delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche (CRAP) dedicate ai pazienti autori di reato ed elevata complessità, nelle more della programmazione di un'adeguata formazione per alcune professionalità ora carenti, è disposta l'intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi, dei professionisti sanitari della riabilitazione (terapista occupazionale, educatore professionale, educatore professionale sanitario, tecnico della riabilitazione psichiatrica, tecnico della riabilitazione neuropsichiatrica).

Ciò detto, anche gli articoli 132 e 217 della legge regionale impugnata risultano costituzionalmente illegittimi. Le norme previste in tali articoli, infatti, si pongono in contrasto con la normativa nazionale che riserva alla potestà legislativa nazionale di individuare le diverse figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti.

Merita, in particolare, di essere censurato il concetto di «intercambiabilità» posto alla base delle norme impugnate. In proposito, si deve considerare che, nell'ambito delle professioni sanitarie, ciascuna figura ha, in base al proprio specifico profilo e percorso formativo competenze e responsabilità riservate e distinte. Da ciò, peraltro, deriva l'appartenenza a distinti ordini professionali.

Prevedere, pertanto, l'intercambiabilità delle figure professionali della riabilitazione determina una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico in materia di professioni.

Al riguardo, la Corte costituzionale, con un orientamento ormai consolidato, ha chiarito che, nella materia «professioni», la potestà legislativa regionale concorrente deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale (ex plurimis, Corte costituzionale, sentenza n. 178 del 2014; conf., Corte costituzionale, sentenza n. 108 del 2012).



Pertanto, gli articoli 132 e 217 della legge regionale impugnata risultano violare l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, stante il contrasto con le interposte disposizioni statali.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge regionale della Puglia n. 42/2024 per violazione dell'art. 122, comma 1, della Costituzione, in riferimento all'art. 2, comma 1, lett. b), della legge n. 165/2007, quale norma interposta, nonché degli articoli 3 e 51, comma 1, della Costituzione.

Con l'art. 219 della legge impugnata, la Regione Puglia ha dettato disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta Regionale e di Consigliere regionale, recependo solo in apparenza l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 2 luglio 2004, n. 165.

Come noto, disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri membri della Giunta regionale, così come, più in generale - del sistema elettorale regionale, è materia di legislazione concorrente, riservata alla potestà normativa delle Regioni nei limiti dei principi fondamentali fissati con legge dello Stato.

Per quanto d'interesse, in attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, l'art. 2, comma 1, lett. b), della legge n. 165 del 2004 prevede l'inefficacia delle cause di ineleggibilità «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito».

Va, preliminarmente, osservato che la Regione Puglia si è dotata di una propria regolamentazione elettorale con l'adozione della legge regionale 9 febbraio 2005, n. 2, successiva alla legge statale n. 165/2004, ed ha previsto all'art. 6, comma 2, in tema di cause di ineleggibilità, che «Le cause di ineleggibilità di cui al comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

La disposizione qui impugnata, che interviene sulla disciplina precedente, innovandola, prevede ora che le cause di ineleggibilità previste all'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 2/2005 non hanno effetto «se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni. Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento».

Così facendo, la Regione Puglia sembra non considerare che, nell'esercizio della propria potestà legislativa, che certamente le consente di individuare casi specifici di ineleggibilità, non può tuttavia porsi in contrasto con il principio appena evocato.

Invece, nella sostanza, la norma regionale impugnata limita l'ineleggibilità conseguente alla cessazione dalla carica per dimissioni ad un termine molto anticipato rispetto a quello di presentazione delle candidature (pari a trenta giorni prima della votazione). Un siffatto termine ben potrebbe determinare ricadute eccessivamente penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo comunale.

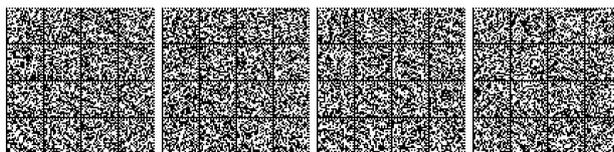
La novella legislativa non risulta in linea con il principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione e costituisce una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto fondamentale di cui all'art. 51 della Costituzione, in quanto dà luogo ad una situazione di disparità, non presente nel testo normativo previgente, che non è sorretta da esigenze specifiche riferibili al contesto regionale pugliese.

Con maggior impegno esplicativo, la scelta tra la carica di sindaco e la candidatura alle elezioni regionali, da compiersi, stando alla disposizione impugnata, ben centottanta giorni prima della scadenza fisiologica del mandato, imporrebbe al sindaco che abbia interesse a candidarsi alle elezioni di rinunciare al proprio ufficio, senza neppure avere la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata.

Una simile disciplina introduce un'intollerabile limitazione dell'esercizio del diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 della Costituzione, con non secondarie ripercussioni sulla cessazione anticipata della consiliatura comunale per effetto della rinuncia al mandato da parte del sindaco.

Da ciò discende che la normativa regionale censurata non opera un *equo* e ragionevole bilanciamento tra i diversi interessi di primari o rilievo costituzionale che il legislatore regionale è chiamato a soppesare. Da un lato, le esigenze specifiche sottese alle cause di ineleggibilità, poste a salvaguardia della probità e, soprattutto, dell'imparzialità di quanti esercitano funzioni pubbliche; dall'altro, l'interesse degli organi di governo degli enti locali ad arrivare alla naturale scadenza del mandato, così assicurando la continuità amministrativa degli uffici; infine, il connesso interesse delle comunità locali ad avere un governo stabile e conforme agli esiti dell'ultima consultazione elettorale per tutta la durata della consiliatura.

Alla luce delle argomentazioni esposte è giustificato concludere che la disposizione contenuta nell'art. 219 della legge regionale impugnata si ponga in contrasto con i principi stabiliti dalla legge dello Stato in materia di cause di ineleggibilità e determina altresì un'irragionevole limitazione del fondamentale diritto di elettorato passivo, in contrasto gli articoli 3 e 51, comma 1, della Costituzione.



6. Illegittimità costituzionale dell'art. 240 della legge regionale della Puglia n. 42/2024 per violazione dell'art. 97 della Costituzione e, sotto diversi profili, degli articoli 117, comma 2, lett. *l*), e 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 240 della legge regionale impugnata prevede al comma 1 l'istituzione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) di Campi Salentina «di proprietà e gestione interamente pubblica», incardinata nell'organizzazione funzionale dell'Azienda sanitaria locale di Lecce.

La disposizione impugnata modifica l'art. 26 della legge regionale Puglia del 29 novembre 2024, n. 39, che autorizzava, l'inserimento nell'organizzazione funzionale dell'Azienda sanitaria locale (ASL) di Foggia delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) di San Nicandro Garganico e Troia, con contestuale transito del relativo personale nell'organico della ASL di riferimento. Tuttavia, la disposizione impugnata ha un contenuto sostanzialmente analogo a quello dell'art. 26 nell'originaria formulazione, rispetto al quale la Presidenza del Consiglio ha già proposto ricorso *ex art.* 127 della Costituzione.

Pertanto, anche rispetto all'istituzione della RSA di Campi Salentina, si configurano i medesimi profili di illegittimità costituzionale già segnalati, che si rappresentano come segue.

L'intervento normativo che qui si censura disciplina «il subentro nella gestione pubblica diretta della ASL competente»; dunque, da una gestione privata convenzionata ad una gestione interamente pubblica.

Rispetto alla disciplina previgente, la disposizione impugnata ha aggiunto la RSA di Campi Salentina e ha modificato i termini di subentro e rimodulazione dei posti letto.

Precedentemente all'entrata in vigore della legge regionale n. 39/2024, le RSA coinvolte erano gestite dalla società privata «Sviluppo e Gestione di Attività sanitarie S.r.l.» (Sgas) a cui facevano capo i rapporti di lavoro del personale che opera nelle strutture sanitarie. Prevedendo il passaggio di detto personale dal datore di lavoro privato a quello pubblico («Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera *c*), della legge 30 dicembre 2021, n. 234»), la disposizione della legge regionale che qui si impugna impone una non consentita deroga alle ordinarie procedure concorsuali, violando, in tal modo l'art. 97 della Costituzione dal momento che oblitera il principio costituzionale del pubblico concorso.

Tra l'altro, l'invocata applicazione dell'art. 1, comma 268, lettera *c*), della legge 234 del 2021 appare inconferente. Infatti, la disposizione statale a cui, asseritamente, la legge regionale vorrebbe modellare la procedura di passaggio del personale dalla struttura privata a quella pubblica riguarda solo le procedure selettive per il reclutamento di personale da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale, non l'internalizzazione diretta senza concorso pubblico.

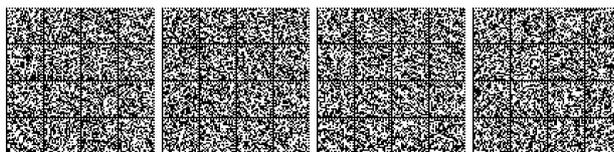
Le procedure di reclutamento del personale sanitario trovano la loro regolamentazione nel decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e nel decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina non concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale). Detti provvedimenti normativi, emanati in attuazione degli artt. 15 e 18 del decreto-legislativo n. 502 del 1992, prevedono una specifica disciplina di accesso mediante concorso per titoli ed esami.

La Corte dei conti ha stabilito che il passaggio di dipendenti può trovare applicazione soltanto ai processi di esternalizzazione, dunque nel passaggio dal privato al pubblico, non a quelli inversi (Corte dei conti, Sezioni Riunite, parere 3 febbraio 2012, n. 4).

Tra l'altro, il rinvio all'art. 1, comma 268, lett. *e*), è improprio in quanto la norma impugnata, parrebbe riferirsi, in modo generico al «personale in servizio» senza attuare alcuna distinzione tra i diversi profili professionali. Al contrario, la normativa statale prevede procedure di reclutamento differenziate (i già menzionati decreto del Presidente della Repubblica n. 483 del 1997 per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, il decreto del Presidente della Repubblica n. 220 del 2001 per il personale del comparto ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 484 del 1997 concernente l'accesso al secondo livello dirigenziale del personale del Servizio sanitario nazionale).

La disposizione impugnata non viola soltanto l'art. 97, quarto comma, della Costituzione. Sotto un diverso aspetto, la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile, come quelli cui afferiscono i contratti collettivi di lavoro.

Ma vi è di più. L'art. 240 della legge impugnata viola anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal momento che la Carta costituzionale riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute». La deroga al principio dell'assunzione mediante concorso pubblico può essere, infatti, giustificata in alcuni casi specifici, ma deve essere rigorosamente delimitata e giustificata da esigenze straordinarie di interesse pub-



blico. Codesta Corte ha affrontato più volte questo tema, sottolineando che tali deroghe devono essere funzionali al buon andamento dell'amministrazione e devono garantire che il personale assunto abbia la professionalità necessaria per svolgere l'incarico, nonché giustificate da peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Inoltre, la Corte ha ribadito che devono essere previsti adeguati accorgimenti per assicurare che il personale assunto abbia la professionalità necessaria per svolgere l'incarico.

In questo contesto, la tutela del diritto alla salute potrebbe essere una delle ragioni che giustificano una deroga al principio del concorso pubblico, soprattutto in situazioni di emergenza o in presenza di esigenze straordinarie che richiedono un rapido reclutamento di personale sanitario qualificato.

Tuttavia, nel caso di specie la legge regionale impugnata non evidenzia alcuna situazione straordinaria o emergenziale tale da giustificare tali deroghe che, proprio in quanto eccezione ad un principio di valore costituzionale, devono essere attentamente valutate e giustificate soltanto se attuate per garantire altri principi fondamentali stabiliti dalla Costituzione.

A ciò si aggiunga che la Regione Puglia è sottoposta al Piano di rientro dal disavanzo sanitario fin dal 2010. Ciò significa che gli interventi in materia sanitaria devono essere sottoposti alla valutazione dei Ministeri affiancanti come riportato nell'Accordo sottoscritto tra la Regione e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010. Ciò nonostante, nessuna comunicazione è stata trasmessa ai Ministeri competenti prima dell'adozione della disposizione impugnata, così che la modifica della programmazione sanitaria che, la disposizione impugnata determina in ragione del previsto passaggio alla gestione interamente pubblica delle RSA, non è stata oggetto di preventiva valutazione (necessaria per le regioni che sono in piano di rientro come la Puglia) da parte dei Ministeri affiancanti.

Né tale intervento è stato previsto dalla stessa Regione Puglia in sede di predisposizione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro 2024-2026, il quale è specificamente volto ad individuare gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

La disposizione impugnata, pertanto, ha delle ricadute in termini di coordinamento della finanza pubblica tale da far ritenere violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Non si può infatti obliterare la circostanza che il passaggio al regime pubblicistico del personale determina un rilevante impatto economico sul bilancio sanitario regionale. Di tale impatto, tra l'altro, non è stata dimostrata la coerenza con i vincoli di spesa e con le previsioni del Programma operativo di prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Pertanto, sotto tale profilo, l'intervento del legislatore regionale non è conforme al principio di coordinamento della finanza pubblica e al divieto di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

È noto che per le Regioni assoggettate ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario sussiste l'impossibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e, dunque, per spese non obbligatorie. Come più volte chiarito da Cod. Corte, il suddetto principio si applica anche per i piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario o per le misure di monitoraggio equiparabili (*cf.* Corte della Costituzione, sentenza n. 104 del 2013; Corte costituzionale, sentenza n. 36/2021).

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e, conseguentemente, annullare, per i motivi illustrati nel presente ricorso, gli articoli 98, 117, 132, 160, 217, 219, e 240 della legge della Regione Puglia n. 42 del 2024.*

*Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 28 febbraio 2025 - prot. n. 3707.*

Roma, 28 febbraio 2025

*L'Avvocato dello Stato: BASILICA*

25C00052



N. 2

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 3 marzo 2025*  
(della Regione autonoma della Sardegna)

**Elezioni – Elezioni regionali – Verifica delle dichiarazioni e dei rendiconti delle spese elettorali – Ordinanza/ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari del 3 gennaio 2025, relativa alla verifica della dichiarazione e del rendiconto depositati, in esito alle elezioni regionali del 25 febbraio 2024, dalla attuale Presidente della Regione autonoma Sardegna, nella parte in cui dispone che, stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, si impone «la decadenza dalla carica del candidato eletto» e «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio regionale per quanto di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna».**

– Ordinanza/ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari del 3 gennaio 2025.

Ricorso per conflitto di attribuzioni contro lo Stato *ex art.* 134 Cost. della Regione autonoma della Sardegna, (c.f. 80002870923), con sede legale in Cagliari, Viale Trento n. 69, in persona del Vice-presidente *pro tempore*, Giuseppe Meloni, legale rappresentante della regione giusto decreto della presidente della regione 9 aprile 2024, n. 18, prot. n. 6417, autorizzato ad agire in giudizio con deliberazione della giunta regionale 28 febbraio 2025, n. 12/1, rappresentato e difeso, giusto mandato speciale allegato al presente atto, congiuntamente e disgiuntamente, dal prof. avv. Omar Chessa (c.f.: CHSMRO70E30I452L, fax: 0706062418, PEC: ochessa@pec.it), dal prof. avv. Antonio Saitta (c.f.: STT-NTN63M13F158C; fax: 0706062418, PEC: antonio.saitta@certmail-cnfi.it), del libero Foro, dall'avv. Mattia Pani (c.f.: PNAMTT74P02B354J; fax 0706062418; PEC: mapani@pec.regione.sardegna.it) e dall'avv. Alessandra Putzu (c.f.: PTZLSN73B41F979D; fax: 070/6062418; PEC: aputzu@pec.regione.sardegna.it) dell'Avvocatura dell'ente, elettivamente domiciliata presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, Via Lucullo n. 24 e presso gli indirizzi pec dei nominati difensori;

Contro lo Stato e per esso contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,

e

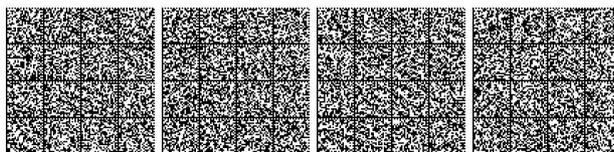
il Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari, in persona del presidente *pro tempore*, ai sensi dell'art. 27, comma 2, delle norme integrative della Corte costituzionale del 22 luglio 2021,

e

il Ministero della giustizia, nella persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, ai sensi dell'art. 27, comma 2, delle norme integrative della Corte costituzionale del 22 luglio 2021;

Per la dichiarazione che, ai sensi degli articoli 15, 35 e 50 dello statuto speciale per la Regione Sardegna in combinato disposto con gli articoli 1 e 22 della legge statutaria regionale 12 novembre 2013, n. 1 e degli articoli 97, 122 della Costituzione, non spetta allo Stato, e per esso al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari con le funzioni *ex art.* 13 della legge del 10 dicembre 1993, n. 515, di imporre «la decadenza dalla carica del candidato eletto» a presidente della regione, e disporre con «ordinanza/ingiunzione al presidente del consiglio regionale ... l'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di presidente della Regione Sardegna», nonché

Per l'annullamento dell'ordinanza/ingiunzione adottata, in data 20 dicembre 2024, dalla Corte d'appello di Cagliari - Collegio regionale di garanzia elettorale, depositata in cancelleria il 3 gennaio 2025, notificata in pari data a «Giam-piero Comandini ... nella sua qualità di presidente del consiglio regionale della Sardegna c/o sede istituzionale, Palazzo del consiglio regionale della Regione Sardegna» e all'ing. Alessandra Todde, presidente della Regione autonoma della Sardegna in Cagliari, Via Trento 69 c/o la Presidenza della regione, con cui la riportata lesione è stata affermata e concretamente esercitata, nella parte in cui «si impone ..., stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, la decadenza dalla carica del candidato eletto e trasmissione del provvedimento al presidente del consiglio regionale per la procedura di competenza come previsto dall'art. 15, comma 7, legge n. 515/1993. P.Q.M. .... Tenuto conto delle violazioni della normativa, così come suindicate dispone la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al presidente del consiglio regionale per quanto di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di presidente della Regione Sardegna ...».



## FATTO

Il Collegio regionale di garanzia elettorale per la Regione Sardegna, costituito con il decreto del presidente della Corte di appello 19 aprile 2024 per il quadriennio 2024-2027, è competente, ai sensi del combinato disposto dell'art. 13, legge n. 515/1993 e dell'art. 4, legge regionale n. 1/1994, a effettuare per i candidati al consiglio regionale della Sardegna la verifica della regolarità:

delle dichiarazioni concernenti le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte e dei rendiconti relativi ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute per la campagna elettorale.

Il 3 gennaio 2025, tale Collegio regionale di garanzia elettorale, ha notificato al presidente del consiglio regionale della Sardegna un'«ordinanza/ingiunzione in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza» dell'ing. Alessandra Todde dalla carica di presidente della Regione Sardegna.

La suddetta «ordinanza/ingiunzione» (per usare la stessa terminologia impiegata dal Collegio di garanzia elettorale), a seguito della verifica della dichiarazione e del rendiconto depositati dalla candidata Alessandra Todde, «eletta presidente della Regione Sardegna in esito alle elezioni regionali del 25 febbraio 2024, cui ha fatto seguito, in data 20 marzo 2024, la proclamazione degli eletti», ha premesso che «esaminati gli atti prodotti, vista la delibera adottata nella seduta del 12 novembre 2024 e considerata la decisione adottata dalla maggioranza del Collegio, nel corso della seduta del 16 novembre 2024 – secondo la quale il candidato alla Presidenza della Regione non sarebbe sottoposto ad alcun limite di spesa per la propria campagna elettorale in virtù dell'insussistenza di una norma che lo preveda – si è proceduto alla notifica delle contestazioni ... formulate come di seguito riportate:

1) la depositata dichiarazione di spesa e di rendiconto non è conforme a quanto sancito dall'art. 7, comma 6 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994 ... - si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 6, legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994;

2) non risulta essere stato nominato il mandatario, la cui nomina deve ritenersi obbligatoria ai sensi dell'art. 7, comma 3 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... - si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 3, legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994;

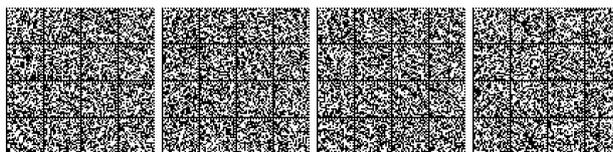
3) non risulta essere stato aperto un conto corrente dedicato esclusivamente alla raccolta dei fondi ai sensi dell'art. 7, comma 4 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: .... - si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 4, legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994;

4) non risulta l'assegnazione e la sottoscrizione del rendiconto da parte del mandatario che avrebbe dovuto essere nominato ai sensi dell'art. 7, commi 4 e 6 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... - si è contestata la violazione dell'art. 7, commi 4 e 6, legge n. 515/1993, come richiamati dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994;

5) non è stato prodotto l'estratto del conto corrente bancario o postale, come previsto dall'art. 7, comma 6 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... - si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 6, legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 5, comma 3 della legge regionale Sardegna n. 1/1994;

6) non risultano dalla lista movimenti bancari i nominativi dei soggetti che hanno erogato i finanziamenti per la campagna elettorale come previsto dall'art. 7, comma 6 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... - si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 6 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994 e qualora i finanziamenti dovessero risultare da società, anche l'art. 4, comma 3 della legge n. 659/1981 in combinato disposto con l'art. 7, comma 2 della legge n. 195/1974;

7) non risulta su quale conto corrente siano confluite le somme indicata nell'elenco operazioni Paypal prodotto dalla candidata, ai sensi dell'art. 7, commi 3 e 4 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... - si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 4, legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994;



Rilevato che la candidata Todde Alessandra, a seguito delle contestazioni effettuate, ha proceduto al deposito di una memoria *ex art.* 14, comma IV, legge regionale n. 515/1993, con relativi allegati, ... con la quale ha formalizzato le proprie osservazioni in relazione appunto, alle varie contestazioni formulate nei suoi confronti; .....

Rilevato che «non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto – come previsto dall'art. 15, comma 8 della legge richiamata (diffida e termine di quindici giorni, come specificatamente richiesto dalla norma) – ma l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata» (*cf.*: settima riga dell'ultimo capoverso della pag. 5 dell'ordinanza ingiunzione).

Il Collegio di garanzia, con l'atto indicato in epigrafe, concludeva, per quanto di interesse nel presente giudizio, che «Alla luce delle rilevate irregolarità e violazioni delle norme penali inerenti il deposito di dichiarazioni contrastanti e delle anomalie rilevate – come suesposto – si impone la trasmissione di copia degli atti succitati alla Procura della Repubblica in sede per quanto di eventuale competenza, nonché la comminazione delle sanzioni amministrative e, infine, stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, la decadenza dalla carica del candidato eletto e trasmissione del provvedimento al presidente del consiglio regionale per la procedura di competenza come previsto dall'art. 15, comma 7, legge n. 515/1993» (pag. 5, ultimo capoverso).

Pertanto, sulla base delle riportate contestazioni, il Collegio di garanzia elettorale comminava a carico della presidente Todde la sanzione amministrativa di 40.000,00 euro e «tenuto conto delle violazioni della normativa, così come suindicate Dispone la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al presidente del consiglio regionale per quanto di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di presidente della Regione Sardegna ...».

Il provvedimento, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2025, veniva notificato lo stesso giorno a mani proprie della presidente, ing. Alessandra Todde, e al dott. Giampiero Comandini, nella sua qualità di presidente del consiglio regionale della Sardegna.

## DIRITTO

### 1. Premessa.

L'art. 134 Cost. dispone che la Corte costituzionale «giudica sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni». Una specificazione normativa è offerta dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953, il quale dispone che «se la regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra regione, lo Stato o la regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza»; e che «del pari può produrre ricorso la regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato».

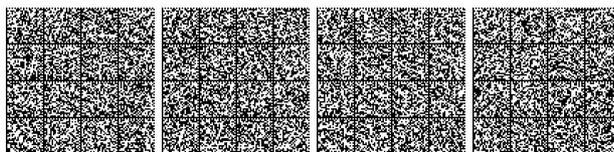
Il dettato costituzionale succitato non precisa quali atti possono impugnarsi, ma una giurisprudenza costituzionale ultradecennale ha stabilito che qualsiasi atto può essere impugnato (purché diverso da leggi o atti con forza di legge, nei confronti dei quali il rimedio è il giudizio, incidentale o principale, di legittimità costituzionale delle leggi). Infatti, «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”» (sentenza n. 22 del 2020, che riprende la sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, vedi le sentt. n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988).

Affinché il rimedio sia esperibile da una regione devono sussistere, tra gli altri, due presupposti fondamentali: *a)* che l'atto lesivo sia di provenienza statale; e *b)* che sia lesa «la sfera costituzionale di competenza» della Regione: una lesione che si produce allorquando sono violate norme costituzionali relative ad attribuzioni e prerogative degli organi regionali o la cui violazione determina una «menomazione delle possibilità di esercizio delle medesime» (sentenza n. 332/2011).

È utile premettere qualche notazione sulla natura giuridica dei Collegi regionali di garanzia elettorale, per poi argomentare l'inerenza allo Stato del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari.

### 2. La natura amministrativa e non giurisdizionale dei Collegi regionali di garanzia elettorale.

La prima questione è appurare se l'organo suddetto abbia natura giurisdizionale. Bisogna, infatti, tenere presente che, secondo l'orientamento di questa ecc.ma Corte il conflitto sarebbe «inammissibile se il provvedimento che ne è oggetto fosse censurato quanto a pretesi *errores in iudicando* commessi dall'organo giurisdizionale, risolvendosi, in



quest'ultima ipotesi, il giudizio di fronte alla Corte costituzionale in un improprio strumento di gravame» (sentenza n. 39 del 2007). In altre parole, questa ecc.ma Corte ha più volte ribadito l'«esigenza che il ricorso non si risolva in un mezzo improprio di censura sul modo di esercizio della funzione giurisdizionale» (sentenza n. 22 del 2020).

Senonché, la suddetta «strettoia» posta a garanzia del potere giurisdizionale non può applicarsi al caso di specie, poiché è ormai pacifico che le funzioni del Collegio non siano di natura giurisdizionale, così come non ha natura giurisdizionale l'organo stesso, come risulta chiaramente dalla sentenza di questa ecc.ma Corte n. 387 del 1996, in cui si legge che i Collegi di garanzia elettorale rispondono a «uno schema non certo inedito, che vede in materia elettorale la costituzione di organi amministrativi presso il giudice ordinario». In particolare, essi «operano nell'ambito (...) delle Corti d'appello e della Corte di cassazione. Ma – aggiungono sempre i giudici costituzionali – tale collocazione non comporta che i Collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono istituiti. Basti notare, con riguardo al primo profilo, che non viene adottato, neppure in parte, il codice di rito e, sotto il secondo profilo, che manca, nonché l'assoggettamento alla sorveglianza dei capi di detti uffici, un qualunque collegamento col Consiglio superiore della magistratura. Né, d'altronde, è stato prospettato, o è prospettabile – stante il divieto in proposito sancito dalla Costituzione – che si sia in presenza di giudici speciali».

E dunque, trattandosi di autorità amministrative e non giurisdizionali, gli *errores in iudicando* commessi nelle attività di interpretazione e applicazione normativa svolte dai Collegi regionali di garanzia elettorale sono sicuramente scrutinabili in sede di conflitto intersoggettivo tra enti *ex art. 134 Cost.* e non possono costituire un ostacolo all'ammissibilità del ricorso.

### 3. La natura statale del Collegio regionale di garanzia elettorale.

Un'altra questione, che ha rilievo decisivo ai fini dell'ammissibilità del ricorso, è se il Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari abbia natura statale, e cioè se possa ricondursi alla nozione di «Stato» che assume rilievo ai fini del conflitto intersoggettivo *ex art. 134* della Costituzione, nonché *ex art. 39* della legge n. 87 del 1953.

A tale proposito nella sentenza n. 31 del 2006 questa ecc.ma Corte si precisa che nel «sistema ordinamentale della Repubblica (...) possono verificarsi conflitti tra organi e soggetti, statali e regionali, agenti rispettivamente per fini unitari o autonomistici, che attingono il livello costituzionale se gli atti o i comportamenti che li originano sono idonei a ledere, per invasione o menomazione, la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita del sistema statale o di quello regionale, anche se non provengono da organi dello Stato o della regione intesi in senso stretto come persone giuridiche». Infatti, in base all'orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza costituzionale, con riguardo ai conflitti tra enti la nozione di «Stato» *ex art. 134* della Costituzione deve interpretarsi in senso ampio cosicché l'ente statale sia «inteso non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (sentenza n. 31 del 2006). In altre parole, debbono farsi rientrare nella nozione di «Stato» tutti quegli organi o enti «destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 31 del 2006), e che svolgono un'attività preordinata «alla tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 173 del 2019).

Ciò premesso, è di palmare evidenza che la vigilanza sul rispetto delle norme in materia di rendiconti elettorali è una funzione che esprime un'esigenza unitaria dell'ordinamento repubblicano. I poteri di controllo e sanzionatori dei Collegi regionali di garanzia elettorale in ordine allo svolgimento delle campagne elettorali ineriscono strettamente alla tutela di un interesse pubblico unitario e ciò ne qualifica con chiarezza la natura di enti che esercitano funzioni pubbliche imputabili all'apparato statale.

Lo prova, altresì, il fatto che i collegi regionali di garanzia elettorale sono istituiti dagli articoli 13-15 della legge statale n. 515 del 1993. Analogamente a quanto precisato dalla Corte costituzionale con riguardo agli ordini professionali (sentenza n. 405 del 2005), non pare perciò dubbio che l'istituzione e la disciplina dei Collegi regionali di garanzia elettorale «risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso»: e infatti, e la legge statale ad avere fissato il criterio di composizione dei suddetti Collegi.

A conferma inequivocabile dell'appartenenza dei Collegi di garanzia al sistema ordinamentale dello Stato, va tenuto presente che i Collegi sono incardinati in seno all'amministrazione giudiziaria e, nel caso di specie, in seno all'amministrazione giudiziaria della Corte di appello di Cagliari.



Potrebbe eccepirsi che l'art. 4, comma primo, della legge regionale sarda n. 1 del 1994 dispone che «le funzioni attribuite ai collegi regionale e centrale di garanzia elettorale, costituiti ai sensi degli articoli 13 e 14 della legge n. 515 del 1993, sono svolte, per le elezioni del consiglio regionale della Sardegna, dai medesimi collegi», traendo da ciò la conclusione, palesemente erronea, che il Collegio cagliaritano sia organo di livello regionale, in quanto svolgente funzioni attribuite da norme legislative della Regione Sardegna. Ma invero dalla suddetta disposizione non può certo evincersi che il Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari sia organo regionale anziché statale. È vero che, con riguardo alle elezioni del consiglio regionale, esercita anche funzioni di vigilanza e sanzionatorie attribuite dal legislatore regionale in luogo di quello statale. Tuttavia, va tenuto presente che il suddetto organo, istituito da legge statale, svolge funzioni di vigilanza e sanzionatorie con riguardo alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del Parlamento (come si evince dagli articoli 13 e 14 della legge n. 515 del 1993, Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica): e non è certo pensabile che un medesimo organo sia statale allorché vigili sulle campagne elettorali delle elezioni politiche nazionali per poi diventare regionale quando, invece, eserciti le sue funzioni di vigilanza sulle campagne elettorali regionali.

Per questo complesso di ragioni occorre imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi dai Collegi regionali di garanzia elettorale nell'esercizio delle funzioni di vigilanza delle norme in materia di campagna elettorale, e ciò anche nelle ipotesi in cui tali norme fossero parzialmente stabilite da norme legislative regionali, come è il caso dell'ordinamento regionale sardo.

#### 4. L'ordinanza del 20 dicembre 2024 come «menomazione delle possibilità di esercizio» delle funzioni regionali.

Per quanto concerne la lesione della «sfera costituzionale di competenza» della regione, questa ecc.ma Corte ha da lungo tempo affermato e costantemente ribadito che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 259 del 2019).

Sempre questa ecc.ma Corte ha precisato, inoltre, che la «menomazione» si realizza allorché sono violate direttamente norme costituzionali relative ad attribuzioni e prerogative degli organi regionali o la cui violazione produca una «menomazione delle possibilità di esercizio delle medesime» (sentenza n. 332 del 2011). Quest'ultima è, precisamente, l'ipotesi che trova realizzazione nel caso di specie.

Va da sé, infatti, che l'atto del Collegio di garanzia elettorale, imponendo illegittimamente al consiglio regionale di dichiarare la decadenza di Alessandra Todde dalla carica di presidente della regione, menoma le possibilità di esercizio delle competenze statutariamente attribuite allo stesso organo consiliare, nonché a tutti gli altri organi di vertice della regione (presidente e giunta regionale). Non soltanto è leso il diritto costituzionale soggettivo di elettorato passivo di Alessandra Todde (che l'interessata potrà far valere in altra sede), ma risultano altresì gravemente violate le prerogative e la posizione del presidente della giunta regionale e del consiglio, per come disciplinate da norme di rango costituzionale. Deve peraltro osservarsi che la decadenza del Presidente, se dichiarata conformemente alla ingiunzione disposta dal collegio regionale di garanzia elettorale, implicherebbe altresì la dissoluzione anticipata del consiglio regionale in virtù del dispositivo *aut simul stabunt aut simul cadent*, con conseguente indizione di nuove elezioni presidenziale e consiliare e con effetti, perciò, irreversibili sulla permanenza in carica di tutti gli altri consiglieri regionali, oltre che del presidente e della giunta regionale.

Insomma, con l'ordinanza/ingiunzione del 20 dicembre 2024 si è realizzato un tipico caso di «cattivo esercizio» o «sviamento del potere», che ha indebitamente interferito nella «sfera di competenza costituzionale» della Regione Sardegna, realizzando con ciò la fattispecie di cui all'art. 39, comma 1, della legge statale n. 87 del 1953. Tutti gli organi regionali di direzione politica (presidente, consiglio e giunta) sarebbero, infatti, travolti per effetto della declaratoria di decadenza disposta secondo l'ingiunzione proveniente dal Collegio di garanzia elettorale: la quale circostanza rappresenterebbe, evidentemente, una grave «menomazione delle possibilità di esercizio» delle funzioni che integrano la sfera costituzionale di competenza della Regione Sardegna. Non c'è dubbio che un atto statale illegittimamente volto a interrompere la «vita» degli organi regionali realizzati, nel contempo, una grave compromissione delle funzioni costituzionalmente spettanti alla regione. Inoltre, al consiglio regionale è indebitamente imposto di attivarsi per esercitare la propria competenza a verificare i titoli di accesso alla carica di consigliere in riferimento alla Pres. Todde con un provvedimento statale (l'ordinanza/ingiunzione in parola) che predetermina già l'esito del giudizio consiliare in argomento.

Ciò attesta, inoltre, il sicuro «tono costituzionale» della menomazione lamentata. questa ecc.ma Corte ha ritenuto che «per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (sentenze n. 259 del 2019, n. 260 e n. 104 del 2016).



Tutto ciò premesso, nel prosieguo si argomenterà *funditus*: 1) perché nel caso di specie si sia inverata un'ipotesi di illegittimo esercizio del potere; e 2) perché ciò abbia determinato la menomazione della sfera di attribuzioni regionali per come definita da norme di rango costituzionale. Come precisato da questa ecc.ma Corte, vanno infatti «distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo, da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale» (sentenza n. 10 del 2017). Nel caso dell'ordinanza del Collegio regionale di garanzia elettorale del 20 dicembre 2024 ricorrono congiuntamente i due presupposti: a) l'accertamento della decadenza della presidente Todde, nonché l'ingiunzione rivolta al consiglio regionale affinché la dichiari, sono stati disposti al di fuori delle ipotesi legislativamente stabilite; e b) l'illegittimità di tali condotte, incide concretamente sull'assetto e le prerogative costituzionali degli organi regionali di direzione politica, conferendo un chiaro «tono costituzionale» al conflitto.

5. *L'interesse a ricorrere e la lesività dell'atto impugnato in riferimento alle prerogative del consiglio regionale previste dagli articoli 15, 35 e 50 dello statuto speciale per la Regione Sardegna.*

A scanso di equivoci, va osservato che sussiste indubbiamente l'interesse regionale a ricorrere, poiché il ricorso sarebbe senz'altro idoneo a ripristinare l'ordine delle competenze violato. Peraltro, conformemente a quanto richiesto dalla sentenza n. 150 del 2017 di questa ecc.ma Corte, la lesione o la negazione della competenza deriva immediatamente dall'ordinanza/ingiunzione emessa dal Collegio di garanzia, non ripetendo essa il contenuto di atti precedenti (non sottoposti, a loro volta, a ricorso e non più «ricorribili»), né rappresentandone una mera e necessaria esecuzione.

Non vale obiettare che l'ordinanza/ingiunzione non sarebbe inoppugnabile e che, pertanto, la decisione definitiva sulla decadenza di Alessandra Todde spetterebbe solamente all'autorità giurisdizionale comune: a quest'ultima, infatti, spetta apprestare il rimedio a favore del diritto soggettivo di elettorato passivo della candidata Todde e non già vigilare sul rispetto delle attribuzioni costituzionali degli organi regionali. Neanche può obiettarsi che l'effetto della decadenza si produrrebbe a seguito della «pronuncia di decadenza» da parte del consiglio regionale (che a sua volta può essere impugnata dinanzi all'autorità giurisdizionale). Difatti, la lesione della sfera di attribuzioni regionali si materializza per il solo fatto di ordinare/ingiungere al consiglio regionale di disporre l'effetto decadenziale, sicché la concretezza e attualità dell'interesse a ricorrere sorge già nel momento in cui è trasmessa al consiglio regionale la richiesta di pronunciare la decadenza del presidente di regione.

Per quel che attiene alla lesività dell'atto, questa sussiste senz'altro e a nulla può valere il rilievo secondo cui l'ordinanza/ingiunzione del 20 dicembre 2024 non avrebbe carattere immediatamente produttivo dell'effetto decadenziale, dovendo necessariamente essere integrata dalla dichiarazione di decadenza da parte del consiglio regionale ai sensi dell'art. 5, comma terzo, della legge regionale sarda n. 1 del 1994 (a mente della quale «la comunicazione di cui al comma 10 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993 è indirizzata al presidente del consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento»)

A tale proposito è fondamentale quanto si evince dalla sentenza n. 332 del 2011 di questa ecc.ma Corte, ove si legge che «per costante giurisprudenza di questa Corte, costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”» (*ex plurimis*, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988).

In coerenza con questo consolidato indirizzo in tema di atti idonei a dar vita a conflitti intersoggettivi merita osservare che questa ecc.ma Corte è favorevole all'impugnazione persino di note ministeriali ed atti usualmente annoverati tra quelli meramente interni, laddove contenenti una chiara manifestazione di volontà in ordine alla spettanza della competenza. Si veda a tale proposito la sentenza n. 89 del 2006, che ha ritenuto delle note ministeriali lesive e impugnabili già per il solo fatto di contenere «una chiara manifestazione di volontà dello Stato di riaffermare la propria competenza nel settore in esame e di negare quella regionale», sebbene non costituissero ancora concreto esercizio della competenza indebitamente avocata.

Il punto è stato esemplarmente argomentato in passato da autorevole dottrina, la quale ha puntualizzato che «si ha materia di conflitto costituzionale non quando si denuncia un tipo qualsiasi di vizio del contenuto d'un atto, ma solo quando il vizio dell'atto, in sé e per sé e indipendentemente dal contenuto, costituisce una lesione della posizione costituzionale del ricorrente». In particolare, «si deve sottolineare l'espressione in sé e di per sé. Per aprire la via al conflitto non basta, anzi non rileva, che l'atto sia per qualunque motivo invalido; è necessario, e sufficiente, ch'esso esprima la pretesa (illegittima) d'un'intromissione in un campo che non spetta a chi l'ha posto in essere. In ipotesi, dal contenuto dell'atto potrebbe anche non derivare alcun effetto concreto e negativo per chi lo subisce. Il conflitto si giustifica comunque in quanto l'atto che ne dà motivo esprime la pretesa d'istituire un rapporto indebito di soggezione o, comunque, di condizionamento tra poteri» (G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, II, Bologna, 2007, 284).



Nel caso di specie l'atto del Collegio regionale di garanzia elettorale non è solo invalido in sé, in quanto difforme dalle disposizioni legislative vigenti e in contrasto con norme di rango costituzionale, ma lo è anche di per sé, poiché esprime, per l'appunto, la volontà e la pretesa di comminare nei confronti della presidente Todde la sanzione della decadenza dalla carica, «imponendo» al consiglio regionale di adottare il relativo provvedimento predeterminando il contenuto, così interferendo nella dinamica della forma di governo sarda.

Difatti, nell'ordinanza/ingiunzione del 20 dicembre 2024 si legge (a pag. 9) che «si impone (...), stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, la decadenza dalla carica del candidato eletto» e (a pag. 10) che si «dispone la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al presidente del consiglio regionale per quanto di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di presidente della Regione Sardegna» (enfasi aggiunte, n. d.r.)

Ancor più chiaramente la natura cogente delle determinazioni assunte si ha dalla lettura del verbale n. 14 della seduta del 20 dicembre 2024 (nel quale fu approvata l'ordinanza/ingiunzione in causa: all. 3) in cui il Collegio «accertata la violazione in modo definitivo delle norme che disciplinano la campagna elettorale, delibera la decadenza dalla carica del candidato eletto Todde Alessandra e la trasmissione dell'ordinanza-ingiunzione al presidente del consiglio regionale per la pronuncia della decadenza dalla carica della candidata» (enfasi aggiunte).

In definitiva, anche ritenendo che il provvedimento del Collegio di garanzia non sia immediatamente esecutivo in assenza di una delibera consiliare conforme, resta tuttavia indubbio che l'ordinanza/ingiunzione presume (erroneamente) che la competenza a comminare la sanzione della decadenza della presidente Todde spetti al Collegio regionale di garanzia elettorale e suppone, perciò, che il consiglio regionale debba conformarsi al pronunciamento del 20 dicembre 2024, dichiarando la decadenza della presidente in carica (e con ciò provocando l'automatica dissoluzione del consiglio regionale).

Non vi possono essere dubbi, pertanto, in ordine all'interesse della Regione Sardegna a tutelare le proprie attribuzioni di autonomia assicurate dallo statuto di autonomia speciale, dagli articoli 15, 35 e 50 dello statuto speciale per la Regione Sardegna in combinato disposto con gli articoli 1 e 22 della legge statutaria regionale 12 novembre 2013, n. 1 e degli articoli 97, 122, della Costituzione.

*6. Sull'illegittimo esercizio del potere da parte del Collegio di garanzia in violazione delle attribuzioni regionali previste dagli articoli 15, 35 e 50 dello statuto speciale per la Regione Sardegna in combinato disposto con gli articoli 1 e 22 della legge statutaria regionale 12 novembre 2013, n. 1 e degli articoli 97 e 122 della Costituzione.*

Il provvedimento del Collegio regionale di garanzia elettorale palesa evidenti profili di menomazione delle attribuzioni costituzionalmente attribuite alla regione ricorrente.

Gli indici di un esercizio sviato dei poteri attribuiti al Collegio di garanzia sono diversi, a volte concorrenti, talvolta collegati.

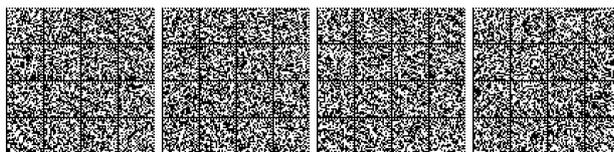
Si concretano nelle seguenti violazioni di legge:

- a) vizio della comunicazione resa ai sensi del comma 10 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993;
- b) insussistenza dei presupposti per la comminazione della sanzione della decadenza;
- c) inesatta qualificazione della peculiare posizione del presidente di regione quale consigliere regionale.

6.1. Illegittimità della comunicazione al presidente del consiglio regionale per violazione indiretta dell'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 1 del 1994, attraverso la violazione dell'art. 15, comma 10, della legge statale n. 515 del 1993 quale norma interposta.

La trasmissione al consiglio regionale dell'ordinanza che ingiunge la misura decadenziale a carico della presidente di regione è stata disposta in base all'art. 5, comma 3, della legge regionale sarda n. 1 del 1994, il quale stabilisce che «la comunicazione di cui al comma 10 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993 è indirizzata al presidente del consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento». Tale disposizione non soltanto richiama ma altresì ricalca, *mutatis mutandis*, l'art. 15, comma 10, della legge statale n. 515 del 1993, secondo cui «al termine della dichiarazione di decadenza, il Collegio regionale di garanzia elettorale dà comunicazione dell'accertamento definitivo delle violazioni di cui ai commi 7, 8 e 9 al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare, la quale pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento».

In primo luogo, va rilevato che la comunicazione rivolta al presidente del consiglio regionale dal Collegio di garanzia non è conforme all'art. 5, comma 3, della legge regionale sarda n. 1 del 1994. Come si è detto, tale disposizione stabilisce che «la comunicazione di cui al comma 10 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993 è indirizzata al presidente del consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento». Se ne evince, quindi, che deve trattarsi di una «comunicazione» rispondente ai requisiti che tale atto comunicativo deve possedere ai sensi dell'art. 15, comma 10, della legge n. 515/1993: in particolare, deve essere una «comunicazione dell'accertamento



definitivo delle violazioni di cui ai commi 7, 8 e 9» del suddetto art. 15. Deve, pertanto, individuare con precisione le disposizioni dalle quali, nel caso di specie, si trarrebbe la necessità di applicare la sanzione della decadenza, tenendo presente che non può essere sufficiente indicare il solo comma 7 dell'art. 15, il quale si limita a disporre genericamente che «la violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale (...) comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo», e cioè nei «casi espressamente previsti» dai successivi commi 8 e 9. Il comma 7, in altre parole, non prevede alcuna ipotesi di decadenza, ma, in ossequio a un principio di tassatività delle ipotesi decadenziali, annuncia che altre disposizioni le prevedranno, e perciò nulla toglie o aggiunge a quanto si può trarre dai successivi commi 8 e 9.

Orbene, alla luce di tali premesse è agevole constatare che la comunicazione resa al presidente del consiglio regionale sardo non soddisfa i requisiti richiesti dall'art. 15, comma 10, della legge n. 515/1993, poiché richiama il solo comma 7 dell'art. 15, senza fare alcun cenno ai commi 8 e 9, e quindi senza indicare nessuno dei due presupposti che devono ricorrere affinché possa legittimamente comminarsi la sanzione della decadenza.

Il suddetto vizio appare strettamente collegato a quello di cui si tratterà dappresso.

6.2. Lesione delle attribuzioni regionali ad opera dell'ordinanza/ingiunzione nella parte in cui prevede la sanzione della decadenza fuori dai casi espressamente previsti dall'art. 15, comma 8 e 9, della legge n. 515 del 1993

Dalla lettura attenta dell'ordinanza/ingiunzione emerge che nessuna delle contestazioni rivolte alla presidente Todde ricade tra i presupposti ai quali i commi 8 e 9 dell'art. 15 della legge statale n. 515 del 1993 (richiamato dall'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 1 del 1994) agganciano l'effetto della decadenza, con ciò dando prova *per tabulas* del fatto che nel caso di specie non si è avuta nessuna delle irregolarità per le quali la legge prevede la misura decadenziale. Infatti, in base ai suddetti commi 8 e 9 sono due le ipotesi in cui si prevede la sanzione della decadenza.

La prima ipotesi è il mancato deposito del rendiconto elettorale, nonostante la diffida ad adempiere: come recita il comma 8, «in caso di mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 6, da parte di un candidato, il Collegio regionale di garanzia elettorale, previa diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi quindici giorni, applica la sanzione di cui al comma 5 del presente articolo. La mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere, comporta la decadenza dalla carica».

La seconda ipotesi è il superamento dei limiti massimi di spesa consentiti: come dispone il comma 9, «il superamento dei limiti massimi di spesa consentiti ai sensi dell'art. 7, comma 1, per un ammontare pari o superiore al doppio da parte di un candidato proclamato eletto comporta, oltre all'applicazione della sanzione di cui al comma 6 del presente articolo, la decadenza dalla carica».

Ebbene, nessuna delle due ipotesi di violazione risulta essere contestata nell'ordinanza/ingiunzione.

C'è da dire, per di più, che con riguardo alla prima ipotesi il Collegio di garanzia elettorale precisa che «non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto – come previsto dall'art. 15, comma 8 della legge richiamata (diffida e termine di 51 giorni, come specificatamente richiesto dalla norma) – ma l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata». È, perciò, lo stesso Collegio a escludere che sia stato violato il comma 8.

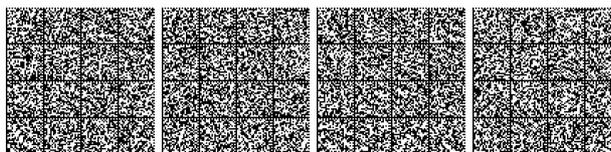
Infine, con riguardo all'ipotesi di cui al comma 9, va osservato che nella legge regionale n. 1 del 1994, che è il parametro dell'attività di controllo e sanzionatoria svolta dal Collegio regionale di garanzia elettorale, non è offerto alcun criterio per determinare i limiti alle spese elettorali dei candidati alla presidenza della regione, essendo il criterio enunciato dall'art. 1 riferibile soltanto ai candidati al consiglio regionale. La quota variabile del limite di spesa è determinata, infatti, con riferimento al numero degli abitanti della circoscrizione in cui si è candidati: è, però, evidente che non esistono delimitazioni circoscrizionali per la candidatura alla carica di presidente della regione.

In definitiva, poiché il Collegio regionale di garanzia elettorale ha richiesto, anzi ingiunto, la decadenza del presidente di regione fuori dai casi per i quali la legislazione vigente prevede la misura decadenziale in questione, emerge in maniera evidente il carattere *ultra vires*, e quindi illegittimo, dell'atto che è oggetto di questo ricorso.

6.3. Lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione Sardegna per l'erroneità del presupposto interpretativo secondo cui la legge regionale n. 1 del 1994 si riferisce, oltre che ai consiglieri regionali elettivi, pure al presidente di regione ricorrente eletto a suffragio universale e diretto.

6.3.1. Deve, altresì, escludersi la legittima possibilità che la disciplina dei rendiconti elettorali prevista dalla legge regionale n. 1 del 1994 sia correttamente interpretabile come se si riferisse anche al presidente di regione.

Va primariamente ricordato che, all'epoca di entrata in vigore della suddetta legge regionale, il previgente art. 36, comma primo, dello statuto speciale della Sardegna, cioè nella formulazione precedente la novella introdotta con la legge costituzionale n. 2 del 2001, disponeva che «il presidente della giunta regionale (fosse) eletto dal consiglio regio-



nale fra i suoi componenti subito dopo la nomina del presidente del consiglio e dell'Ufficio di presidenza». La disciplina del 1994, pertanto, non contemplava né poteva evidentemente contemplare l'ipotesi che il presidente di regione fosse una carica direttamente anziché indirettamente elettiva, con tutto quel che avrebbe dovuto conseguirne in ordine alla disciplina delle rendicontazioni elettorali.

In secondo luogo, va tenuto presente che, a seguito della novità costituita dall'elezione diretta del presidente di regione, quale risulta dalla disciplina transitoriamente stabilita dall'art. 3, comma secondo, della legge costituzionale n. 2 del 2001 (disciplina, com'è noto, ancora vigente), la posizione e lo status presidenziale si differenziano non poco da quello dei 'comuni' consiglieri regionali. Difatti, va rimarcato che il presidente non è consigliere regionale elettivo, cioè un consigliere che tale diventa in virtù dell'elezione consiliare, essendo infatti eletto in capo ad altro organo, e cioè in capo all'organo monocratico denominato «presidente della regione». È invece consigliere di diritto in forza dell'art. 3, comma 3, della legge costituzionale n. 2 del 2001, il quale dispone che «il presidente della regione fa parte del consiglio regionale».

In terzo luogo e quale conseguenza del rilievo precedente, va sottolineato che per il presidente vige un sistema di elezione che è, evidentemente, diverso da quello dei consiglieri regionali sotto diversi profili: dalle modalità di espressione del voto, alla delimitazione dell'ambito spaziale della candidatura (che infatti coincide con l'intero territorio regionale e non con circoscrizioni, cioè con porzioni limitate del territorio regionale).

Ciò avvalorza l'interpretazione secondo cui la disciplina regionale sulla rendicontazione delle spese elettorali, risalente al 1994 e pensata con riguardo ai consiglieri elettivi (categoria della quale faceva parte anche il presidente di regione nella forma di governo a tendenza assembleare vigente allora), non possa ritenersi applicabile pure al caso del presidente elettivo (nella forma di governo vigente oggi), perlomeno nella parte in cui assegna al Collegio di garanzia elettorale il potere di comminare al presidente la sanzione della decadenza.

6.3.2. Peraltro la legge regionale n. 1/1994 non può trovare applicazione al candidato eletto alla presidenza della regione anche per espresso disposto dell'art. 22 della legge statutaria n. 1 del 12 novembre 2013.

Come già evidenziato, infatti, l'art. 15 dello statuto per la Regione Sardegna rinvia all'emanazione di una legge statutaria rinforzata la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le cariche di presidente, consigliere e componente della giunta.

Sulle menzionate materie, l'art. 22 della legge statutaria n. 1/2013 dispone che «in materia di ineleggibilità e incompatibilità, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale per la Sardegna, oltre a quanto previsto dallo stesso statuto, si applicano le leggi statali».

È evidente che, se, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale (con ciò intendendosi una legge regionale futura), i casi di ineleggibilità sono demandati e rimessi alle sole leggi statali, al sistema elettorale delineato dalla legge statutaria n. 1/2013 non si applica la (pregressa) legge regionale n. 1/1994.

Invero, la legge statale n. 515/1993, ove pure ritenuta astrattamente applicabile alla Regione Sardegna, all'art. 20, dispone che «per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo e per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario e, in quanto compatibili, delle regioni a statuto speciale e ... si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 6 e le relative sanzioni previste nell'art. 15 e le disposizioni di cui agli articoli 17, 18 e 19 della presente legge».

Ne discende, con ogni evidenza, che l'art. 7 della medesima legge n. 515/1993, unica disposizione contestata e applicata (dal Collegio regionale di garanzia elettorale) con l'ordinanza/ingiunzione al candidato eletto alla carica di presidente della regione, e le conseguenti sanzioni previste dall'art. 15, decadenza inclusa, non possono ritenersi applicabili al sistema elettorale della Regione Sardegna.

Di conseguenza, diversamente da quanto disposto con l'atto impugnato, per espressa previsione degli articoli 15 e 35 dello statuto, nonché dell'art. 1 e, soprattutto, 22 della legge statutaria n. 1 del 12 novembre 2013, al candidato alla carica di presidente della regione non si applicano gli articoli 3 [«1. Si applicano nelle elezioni per il consiglio regionale le norme in materia di pubblicità e controllo delle spese elettorali recate dai commi 2, 3, 4, 6 e 7 dell'art. 7 e dagli articoli 8, 11, 12 e 14 della legge n. 515 del 1993.»] e 5 [«3. Alle altre violazioni delle norme recate dalla presente legge si applicano le corrispondenti sanzioni previste dai commi 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14 e 15 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993. La comunicazione di cui al comma 10 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993 è indirizzata al presidente del consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento.»] della legge regionale n. 1/1994 e, in generale, non si applica l'intera legge regionale.

*7. Richiesta, in via subordinata, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993.*



### 7.1. Sulla rilevanza della questione.

In questo ricorso si assume il presupposto interpretativo che la legge n. 515 del 1993 non sia applicabile, così come ha fatto il Collegio regionale di garanzia elettorale, alla presidente della Regione Sardegna e, comunque, che essa preveda espressamente solo due ipotesi di decadenza, quelle stabilite nei commi 8 e 9 dell'art. 15, e che il comma 7 del medesimo articolo non enuclei un'autonoma ipotesi di decadenza. Tale comma si limiterebbe a enunciare un principio di tipizzazione espressa dei casi in cui è lecito disporre misure decadenziali, rinviando perciò ai successivi commi 8 e 9. La correttezza di questa interpretazione si evince dal chiaro tenore letterale della disposizione *de qua*, che così recita: «l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo, costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo (...)», ossia nei casi di cui ai commi 8 e 9, come si è detto.

Da quanto sopra discende che, a causa della errata interpretazione e applicazione dell'art. 15, legge n. 515 del 1993, il Collegio regionale di garanzia elettorale ha leso le prerogative costituzionalmente attribuite alla Regione Sardegna.

Invece, qualora si ritenesse che la legge n. 515 sia comunque applicabile al caso del presidente della Regione Sardegna e che il Collegio abbia agito applicando un'ipotesi decadenziale autonoma prevista nel suddetto comma 7 dell'art. 15 (diversa e distinta da quelle contemplate nei commi 8 e 9, e non contestate nel provvedimento del Collegio) la lesione delle competenze regionali sarebbe determinata dalla palese incostituzionalità proprio del comma 7.

In tale prospettiva, pertanto, occorrerebbe che codesta ecc.ma Corte sollevasse dinanzi a sé stessa la questione di costituzionalità dell'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993 per i motivi di seguito dedotti, trattandosi di questione sicuramente rilevante nel presente giudizio poiché dall'annullamento (o meno) della disposizione in parola dipenderebbe l'esito del presente conflitto.

Infatti, nel caso in cui la norma in questione fosse dichiarata incostituzionale, risulterebbe acclarato che non spettava allo Stato – e per esso al Collegio regionale di garanzia elettorale – dichiarare la decadenza della ing. Todde dalla carica di presidente della giunta della Regione Sardegna, con conseguente accoglimento del presente ricorso.

7.2. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, legge 10 dicembre 1993, n. 515, per violazione del principio di ragionevolezza *ex* art. 3, comma 1, Cost. del principio di legalità *ex* articoli 25 e 97 Cost., del diritto di difesa *ex* art. 24 Cost. e del diritto di elettorato passivo (art. 48 Cost.), nonché dell'art. 117, primo comma, in riferimento all'art. 6 della C.E.D.U. e all'art. 47 della C.D.F.U.E.

7.2.1. La determina del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari del 3 gennaio 2025, oggetto del presente giudizio, oltre ad aver determinato e ingiunto all'interessata la sanzione amministrativa di euro 40.000,00, ha disposto la trasmissione del provvedimento al consiglio regionale «per quanto di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di presidente della Regione Sardegna, nonché alla Procura della Repubblica stante le anomalie riscontrate nelle dichiarazioni depositate e l'omesso deposito della citata fattura presente nel cassetto fiscale». Il fondamento giuridico sul quale il Collegio fonda tale dispositivo si coglie dalla lettura delle conclusioni della parte motivazionale del provvedimento nel quale così conclude: «rilevate irregolarità e violazione delle norme penali inerenti il deposito di dichiarazioni contrastanti e delle anomalie rilevate – come suesposto – si impone la trasmissione di copia degli atti succitati alla Procura della Repubblica in sede per quanto di eventuale competenza, nonché la comminazione delle sanzioni amministrative e, infine, stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, la decadenza dalla carica del candidato eletto e trasmissione del provvedimento al presidente del consiglio regionale per la procedura di competenza come previsto dall'art. 15, comma 7, legge n. 515/1993».

Pertanto, la «comminazione» della «sanzione» della decadenza dalla carica di «presidente» della Regione Sardegna è frutto della esclusiva applicazione di quanto prescritto dal comma 7 dell'art. 15, legge n. 515 del 1993.

7.2.2. Tuttavia, la corretta lettura del comma 7 dell'art. 15 in questione svela l'errata interpretazione effettuata dal Collegio di garanzia. Infatti, secondo la disposizione in discussione, la «violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale» (ma quali? su ciò, *infra*), comporta due effetti giuridici:

a) determina la «ineleggibilità» del candidato (anche su ciò, *infra*) e b) «comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo...».

Pertanto, secondo la disposizione in parola, «l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, dichiarata dal Collegio di garanzia elettorale in modo definitivo» è causa di decadenza dell'eletto soltanto «nei casi espressamente previsti nel presente articolo» (ossia, per le fattispecie previste e specificamente sanzionate dai successivi commi 8 e 9); invece, negli altri casi, determina l'insorgere di un «causa di ineleggibilità del candidato».



I commi 8 e 9 dell'art. 15 comminano la decadenza dalla carica dei candidati eletti per “la mancata presentazione entro tale termine della dichiarazione da parte del candidato proclamato eletto, nonostante la diffida ad adempiere” (comma 8) e per “il superamento dei limiti massimi di spesa consentiti ai sensi dell'art. 7, comma 1, per un ammontare pari o superiore al doppio” (comma 9). Nessuna di tali due fattispecie, però, è stata contestata alla dott.ssa Todde mentre, come sopra notato, la decadenza è stata “comminata” in base alla asserita violazione del solo precetto *ex* comma 7 dell'art. 15. Da ciò l'errore in cui è caduto il Collegio di garanzia che ha ordinato al consiglio regionale di pronunciare la decadenza della candidata Todde per una fattispecie in riferimento alla quale la legge non prevede tale sanzione.

L'interpretazione appena prospettata della disposizione in discussione – e che induce a censurare l'erronea decisione cui è pervenuto il Collegio di garanzia – è l'unica costituzionalmente possibile. Qualora, invece, si ritenesse che il comma 7 dell'art. 15, non si limiti a rinviare alle fattispecie descritte e sanzionate nei due commi successivi, bensì contenga un'ipotesi decadenziale autonoma (come, invero, sembrerebbe deporre il comma 10 del medesimo art. 15), non ci si potrebbe esimere dal dichiararne l'incostituzionalità per i molteplici e palesi vizi che la connotano, sicché si chiede che codesta ecc.ma Corte sollevi dinanzi a sé stessa le relative questioni di legittimità costituzionale per quanto di seguito.

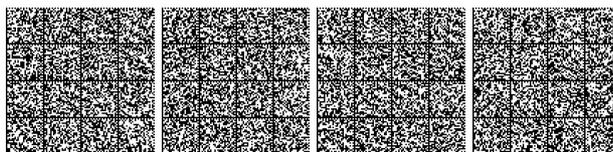
7.2.3. Infatti, nella denegata ipotesi interpretativa sopra prospettata, ci troveremmo innanzi ad una norma impositiva di una misura sanzionatoria gravissima – perché incidente sul diritto fondamentale all'elettorato passivo: *cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 1988, nonché n. 539 del 1990, n. 141 del 1996, n. 288 del 2007 – a fronte di una fattispecie descritta dalla norma legislativa in termini assolutamente generici e indeterminati. Com'è noto, infatti, l'ordinamento contiene una pluralità di disposizioni volte a disciplinare lo svolgimento delle campagne elettorali, tutte, peraltro, assistite da specifiche sanzioni di ordine patrimoniale e, in numerosi casi, anche penali. Si pensi, solo per fare qualche esempio, alla legge 4 aprile 1956, n. 212 (“Norme per la disciplina della propaganda elettorale”), composta da nove articoli, le varie disposizioni della stessa legge n. 515 del 1993, la legge 14 aprile 1975, n. 103 (art. 4), la legge 24 aprile 1975, n. 130 (“Modifiche alla disciplina della propaganda elettorale ed alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali”), la legge 22 febbraio 2000, n. 28 (“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e per la comunicazione politica”) di venti articoli, l'intero decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, nonché gli articoli 93-114 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, contenenti severe ipotesi di reato.

La legge n. 515, per tornare al testo legislativo nel quale è contenuta la disposizione della cui costituzionalità qui si dubita, disciplina le campagne elettorali (specificamente, per l'elezione della Camera dei deputati e il Senato della Repubblica), avuto riguardo a due diversi aspetti: dapprima, per quanto concerne l'uso dei mezzi di comunicazione di massa (l'accesso ai mezzi di comunicazione, art. 1; della propaganda elettorale a mezzo stampa e televisione e altre forme, articoli 2 e 3); le comunicazioni agli elettori, art. 4; la comunicazione istituzionale, art. 5; i sondaggi, art. 6). Nei successivi articoli (7-15) si occupa, invece, delle forme e dei limiti del finanziamento delle candidature e degli adempimenti da curare per consentirne la verifica. Anche in questo caso, come sopra già accennato, è previsto un corposo apparato punitivo specificamente contenuto nell'art. 15, nel quale sono previste sanzioni pecuniarie e, nei casi ricordati (commi 8 e 9, e, data l'oscura e incongruente fattura della disposizione, non si comprende se anche nel comma 7) ipotesi decadenziali incidenti sull'elettorato passivo.

Pertanto, il comma 7 dell'art. 15 in discussione, commina, nella prospettiva ermeneutica qui esplorata (e fatta propria dal Collegio di garanzia nel caso alla mano), la sanzione della decadenza per la violazione di qualsiasi e non meglio individuata norma applicabile allo svolgimento delle campagne elettorali ancorché le numerosissime leggi in materia (l'enumerazione svolta nei righi precedenti è solo parziale ed esemplificativa) siano accompagnate già da specifiche sanzioni, ora di ordine penale, ora pecuniario, ora incidenti sul diritto all'elettorato.

Nell'ipotesi applicativa fatta propria dal Collegio di garanzia, la questione di legittimità costituzionale di seguito dedotta (al pari di quelle sollevate nei §§ successivi) sarebbe certamente rilevante nell'odierno giudizio ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e dell'art. 1, legge cost. n. 2 del 1948 perché incidente sulla norma (l'art. 15, comma 7, legge n. 515 del 1993) che costituisce l'unico fondamento del provvedimento mediante il quale il Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari ha invaso la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alla regione ricorrente e, segnatamente, le competenze in materia di verifica dei poteri assegnate dallo statuto di autonomia sardo (approvato con legge cost. n. 26 febbraio 1948, n. 3 e successive modifiche) al consiglio regionale e specificamente disciplinato dal regolamento consiliare (art. 17).

7.2.4. Codesta ecc.ma Corte ha sempre censurato le disposizioni legislative sanzionatorie a fattispecie indeterminata e generica, perché contrarie al principio di legalità, di responsabilità personale, del diritto di difesa e del canone generale di ragionevolezza. Nel caso alla mano, si aggiunge anche la gravissima lesione del diritto all'elettorato passivo.



Infatti, con la notissima sentenza n. 110 del 2023, codesta ecc.ma Corte ha portato a sintesi (e a più avanzati approdi) la precedente, coerente evoluzione giurisprudenziale affermando che «deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.

L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.

Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost. [...].

Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei “requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa” che la poc'anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della “libertà e della sicurezza dei cittadini”. [...].

Una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurarli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa» (sent. n. 110 del 2023; sulle fattispecie sanzionatorie indeterminate *cf.*, tra le tantissime, anche Corte costituzionale, n. 34 del 1995 e 96 del 1981).

Tali principi trovano, ovviamente, il loro campo precipuo di elezione in materia penale, ma vanno trasposti anche in quello amministrativo quando, come nel caso di specie, le sanzioni pur formalmente amministrative vanno a incidere su diritti fondamentali (qual è, in democrazia, l'elettorato passivo) e, quindi, sono dotate di autentico valore punitivo e afflittivo anche secondo i c.d. criteri Engel. A parte varie riflessioni contenute nella stessa sentenza n. 110 del 2023, alle quali si rinvia, «deve ricordarsi come la giurisprudenza di questa Corte abbia già affermato che il principio della legalità della pena è “ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire” (sentenza n. 78 del 1967). Si è poi precisato, più di recente, che dall'art. 25 Cost., data l'ampiezza della sua formulazione, è desumibile il principio secondo cui «tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto” (sentenza n. 196 del 2010; in identico senso anche le sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014).

Vero è che tali affermazioni sono state formulate, in ragione delle questioni di legittimità allora proposte, con riferimento a uno dei corollari del principio di legalità, quello dell'irretroattività delle norme incriminatrici. Tuttavia, esse sono parimente da riferire ad altro corollario di detto principio, di rilievo nelle odierne questioni: il principio di determinatezza delle norme sanzionatorie. Principio, quest'ultimo, il quale, per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o “il giudice assuma[no] un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito” (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende “garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta” (ancora sentenza n. 327 del 2008).

Con riferimento a questo tipo di sanzioni amministrative, il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il *nomen* ad essa attribuito dall'ordinamento, del resto, non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzio-



nali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (ord. n. 121 del 2018).

Ancor più significativamente, si è affermato che «viene però oggi in rilievo un ulteriore e distinto problema: l'estensione, cioè, del campo applicativo della norma censurata – in nome dello stesso principio – con riguardo al tipo di sanzione attinta dalla declaratoria di illegittimità costituzionale (non solo la sanzione penale, ma anche la sanzione amministrativa qualificabile come penale ai sensi della CEDU). [...]».

Questa Corte ha osservato che l'attrazione di una sanzione amministrativa nella materia penale in virtù dei ‘criteri Engel’ trascina con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalla CEDU, come elaborate dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: giurisprudenza nella quale non si rinviene l'affermazione di un principio analogo a quello affermato dalla norma censurata (che impedisca, cioè, l'esecuzione di una sanzione sostanzialmente penale inflitta con sentenza irrevocabile sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale). Il legislatore nazionale, dal canto suo, può bene apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle previste dalla Convenzione, riservandole alle sole sanzioni qualificate come penali dall'ordinamento interno.

È vero – si osserva nella citata sentenza – che questa Corte ha “occasionalmente” riferito l'art. 25, secondo comma, Cost. anche a misure diverse dalle pene in senso stretto: ma lo ha fatto limitatamente al «contenuto essenziale» del precetto costituzionale (il principio di irretroattività della norma sfavorevole) e “in riferimento a misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino”» (sent. n. 68 del 2021).

Inoltre, poiché “l'eleggibilità è la regola; l'ineleggibilità l'eccezione” (C. cost., sentenza n. 46 del 1969, “le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi nei limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (v. la sentenza n. 46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989, 344 del 1993, 141 del 1996)” (Cosi, Corte costituzionale, sentenza n. 364 del 1996). Ne discende l'ulteriore, fondamentale corollario secondo il quale “non vi è dubbio che le cause di ineleggibilità devono essere tipizzate dalla legge con sufficiente precisione, al fine di evitare - o quanto meno limitare - le situazioni di incertezza” (sent. n. 364 cit., nonché Corte costituzionale sentenza n. 166 del 1972).

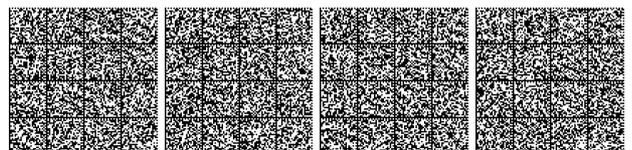
Alla luce di tali principi, non ci sono dubbi in ordine alla illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, per violazione dei parametri di legittimità costituzionale evocati in rubrica, dal momento che l'indeterminatezza della fattispecie sanzionatoria non consente al destinatario del precetto di avere reale cognizione di quale sia la condotta esigibile per non cadere nell'ipotesi sanzionata. In tal modo, risultano violati in un sol colpo il canone della ragionevolezza, il principio di legalità e di personalità della pena (*sub specie* di sanzione amministrativa punitiva) il principio della separazione dei poteri e lo stesso diritto di difesa, nonché, nel caso alla mano, del diritto all'elettorato passivo, nonché l'art. 6 della C.E.D.U. e l'art. 47 della C.D.F.U.E. per violazione del diritto ad un ricorso effettivo.

7.3. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, legge 10 dicembre 1993, n. 515, per violazione, sotto un diverso profilo, del principio di ragionevolezza *ex art. 3*, comma 1, Cost. del principio di legalità *ex articoli 25 e 97 Cost.*, del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* e del diritto di elettorato passivo (articoli 48 e 2 Cost.) nonché dell'art. 117, primo comma, in riferimento all'art. 6 della C.E.D.U. e all'art. 47 della C.D.F.U.E.

Senza recesso da quanto sopra, il comma 7 dell'art. 15, legge n. 515 del 1993, è palesemente incostituzionale anche nella parte in cui commina l'effetto (*recte*, la sanzione) della ineleggibilità al candidato che abbia violato le norme che disciplinano la campagna elettorale. Basta davvero una prima e superficiale lettura della disposizione in parola per vedere come la categoria della ineleggibilità sia invocata (ed applicata) non solo a sproposito sotto l'aspetto dommatico, ma del tutto incongruo e irragionevole sotto quello pratico-applicativo.

7.3.1. Per remoto e mai smentito insegnamento, infatti, «la differenza tra ineleggibilità e incompatibilità è data dal fatto che la prima situazione è idonea a provocare effetti distorsivi nella parità di condizioni tra i vari candidati nel senso che – avvalendosi della particolare situazione in cui versa il soggetto “non eleggibile” – egli può variamente influenzare a suo favore il corpo elettorale. La seconda, invece, è una situazione che non ha riflessi nella parità di condizioni tra i candidati, ma attiene alla concreta possibilità, per l'eletto, di esercitare pienamente le funzioni connesse alla carica anche per motivi concernenti il conflitto di interessi nel quale il soggetto verrebbe a trovarsi se fosse eletto. Di qui la conseguenza che il soggetto ineleggibile deve eliminare *ex ante* la situazione di ineleggibilità nella quale versa, mentre il soggetto soltanto incompatibile deve optare, *ex post*, cioè ad elezione avvenuta, tra il mantenimento della precedente carica e il *munus* pubblico derivante dalla conseguita elezione» (C. cost., sentenza n. 283 del 2010).

L'ineleggibilità, pertanto, deve preesistere all'elezione per avere effetti invalidanti: «sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati» (*cf.* art. 2, comma 1, lettera *a*), legge 2 luglio 2004, n. 165, contenente “Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione”); di contro, quest'ultima conseguenza non può essere l'effetto di una fattispecie concretatasi successivamente al (o anche nel corso *del*)



procedimento elettorale. Infatti, sempre secondo costante insegnamento giurisprudenziale – nonché, invero, anche per espresse previsioni normative: *cf.* art. 2, comma 1, lettera *c*), legge n. 165 del 2004 – il sopravvenire di un'ipotesi di ineleggibilità si concreta sul piano effettuale in un'ipotesi di incompatibilità sicché all'interessato deve essere concesso un termine per poterla rimuovere, diversi essendo, dal punto di vista ontologico, la natura dei valori tutelati dalla due ipotesi limitative dell'elettorato passivo (il rischio di *captatio benevolentiae* per l'ineleggibilità, il conflitto di interessi per l'incompatibilità: *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2013, nonché, n. 42 del 1961, n. 129 del 1975, n. 5 del 1978, n. 78 del 1979, n. 45 del 1977, n. 162 del 1985, n. 344 del 1993 e n. 217 del 2006).

7.3.2. La norma in esame, come già osservato, fa un uso del tutto improprio (*ergo*, irragionevole) della categoria della ineleggibilità perché la fattispecie presa in considerazione non è quella di una condizione personale preesistente all'elezione e, in termini oggettivi, suscettibile di condizionare la libera manifestazione del consenso degli elettori (per *metus*, ovvero per il rischio di *captatio benevolentiae*): per il comma 7 dell'art. 15, legge n. 515 del 1993, l'ineleggibilità è una sanzione inflitta a causa dell'omesso o erroneo (in tesi) adempimento agli obblighi di pubblicità sul finanziamento e la gestione delle spese elettorali che, però, va a incidere né sul piano penale né su quello amministrativo, bensì su quello dell'esercizio dei diritti civili e politici.

Premesso tale inusitata misura sanzionatoria, già di per sé palesemente irragionevole e lesiva dei principi costituzionali richiamati in rubrica, balzano evidenti ulteriori, palesi incongruità nei quali è caduto il legislatore.

Dalla disposizione in parola, infatti, non si capisce se l'«ineleggibilità» comminata sia da considerare assoluta (cioè applicabile a qualsiasi carica elettiva) oppure relativa (cioè, se riferita alla carica per la quale l'eletto non abbia osservato le norme sulla campagna elettorale, ma è comunque inevitabile ri-domandarsi: quali tra le tante?). Ancora, non si comprende se tale ineleggibilità sia da considerare *pro-futuro* (e in tale ipotesi, se *usque ad mortem*), ovvero *pro-praeterito*, e, quindi, con efficacia retroattiva, quindi come ineleggibilità sopravvenuta, ma senza poter essere trattata in tale ultima ipotesi come incompatibilità secondo la costante configurazione giuridica.

Ebbene, poiché l'ineleggibilità (usando l'espressione in termini dommaticamente appropriati) non può che essere relativa e temporanea (perché, diversamente, da causa limitativa del diritto all'elettorato passivo a presidio di altri e concorrenti principi costituzionali, si tramuterebbe in una inaccettabile misura ablativa del diritto non consentita in nessun caso dalla Costituzione dato che l'art. 48, ultimo comma, Cost., parla di limitazione, non di privazione), appare chiaro come la disposizione in discussione sia lesiva di numerosi parametri di legittimità costituzionale.

Sicuramente verrebbe infranto quello di ragionevolezza, posto che l'uso in chiave «sanzionatoria» dell'istituto ne snaturerebbe la funzione che, invece, è ontologicamente posta ad anticipato presidio dell'ordinato svolgimento della competizione elettorale, perché l'acquisizione del consenso non possa essere (o anche solo apparire) viziata in ragione della condizione soggettiva e personale del candidato.

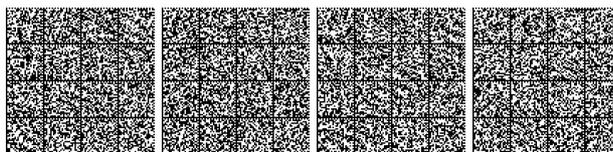
La via seguita dal legislatore con la norma qui censurata, invece, stravolge presupposti, fondamento, effetti e funzione della categoria giuridica dell'ineleggibilità facendola mutare in un'inedita misura ablativa di un diritto fondamentale (applicata in carenza delle garanzie previste dai criteri Engel) dai contorni applicativi indeterminati nello spazio (ineleggibilità a cosa?) e nel tempo (da quando e fino a quando?) e senza le garanzie del processo dinanzi ad un'autorità giudiziaria (da ciò, quindi, anche la violazione del diritto ad un giusto processo *ex art. 6 C.E.D.U.* e a un ricorso effettivo *ex art. 47 C.D.F.U.E.*

Tale vizio, peraltro, si coglie ancor più evidente ove si ponga mente, quale *tertium comparationis*, alle ipotesi di ineleggibilità conosciute dall'ordinamento giuridico (*cf.* ad esempio la legge quadro n. 165 del 2004 e, nel caso della Sardegna, la legge 23 aprile 1981, n. 154, alla quale fa rinvio, nelle more dell'approvazione di una specifica legge statutaria, l'art. 22, comma 2 della legge Statutaria sarda 12 novembre 2013, n. 1) alla *ratio* dell'istituto come sopra tratteggiato (limitazione del diritto all'elettorato in ragione di specifiche condizioni soggettive del candidato).

Risulta, altresì, leso il diritto (inviolabile) di elettorato avuto specifico riferimento all'ultimo comma dell'art. 48 Cost., secondo il quale «il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge» e considerato che la fattispecie genericamente e incongruamente descritta dal comma 7 in esame non è riconducibile a nessuna delle fattispecie previste dalla norma costituzionale.

7.4. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, legge 10 dicembre 1993, n. 515, nella parte in cui dispone che la fattispecie ivi prevista «costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza» e non «costituisce causa di ineleggibilità sopravvenuta del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo ove non rimossa nel ragionevole termine assegnato a seguito di contestazione effettuata con delibera della Camera di appartenenza», per violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza *ex art. 3, comma 1, Cost.* del principio di legalità *ex articoli 25 e 97 Cost.*, degli articoli 2, 48 e Cost., nonché dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), legge 2 luglio 2004, n. 165, quale fonte interposta contenente principi generali *ex art. 122, primo comma, Cost.*

In via del tutto subordinata all'eventuale mancato accoglimento delle censure di legittimità costituzionale sopra dedotte, occorrerebbe, allora, prendere atto dell'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 15 della legge n. 515



del 1993, nella parte in cui dispone che la fattispecie ivi prevista (l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale) «costituisce causa di ineleggibilità del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza» e non «costituisce causa di ineleggibilità sopravvenuta del candidato e comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo ove non rimossa nel ragionevole termine assegnato a seguito di contestazione effettuata con delibera della Camera di appartenenza».

7.4.1. Infatti, in tale subordinata ipotesi, l'unica possibilità di ricondurre a conformità a Costituzione la norma in discussione, sarebbe quella di intervenire con una pronuncia additiva/sostitutiva mediante la quale la categoria dell'ineleggibilità viene trattata in conformità ai principi costituzionali in materia, secondo i quali, allorché un cittadino eletto ad una carica politica si venga a trovare, successivamente all'elezione, in una condizione di ineleggibilità, tale fattispecie venga trattata come ipotesi di incompatibilità. Ciò comporta che la fattispecie venga contestata all'interessato concedendo allo stesso un congruo e ragionevole termine per rimuovere la causa ostativa al mantenimento del *munus publicum*.

Come sopra ricordato, la legge 2 luglio 2004, n. 165, di attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., impone alla legislazione elettorale regionale, l'«applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b)» (così, l'art. 2, comma 1, lettera c). Tale prescrizione ha valore di principio fondamentale, riconducibile agli articoli 3 e 51 Cost. e, pertanto, immediatamente applicabile anche alle regioni ad autonomia speciale: «questa Corte ha affermato che il legislatore regionale siciliano non può «sottrarsi, se non laddove ricorrano 'condizioni peculiari locali', all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli articoli 3 e 51 Cost. Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità» (sentenza n. 143 del 2010), come stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione). Sulla base di questo vincolo, che obbliga tutte le regioni a rispettare il parallelismo tra le ipotesi di illegittimità e quelle di incompatibilità, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana n. ...» (C. cost., sentenza n. 294 del 2011).

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte depone proprio nel senso della doverosità della concessione di un termine a favore dell'interessato per rimuovere la causa di ineleggibilità sopravvenuta (da valere quale incompatibilità): «quando si verifica, infatti, la sopravvenienza di una causa di ineleggibilità o di incompatibilità, vi sarebbe stata offesa ai principi se il legislatore avesse previsto semplicemente l'automatica decadenza dell'eletto. A questi, invece, è data possibilità di rimuovere la causa inficiante, ed entro un termine che appare del tutto ragionevole, atteso che si tratta soltanto di presentare delle dimissioni: com'è appunto nel caso di specie, dove...» (C. cost., sentenza n. 235 del 1989).

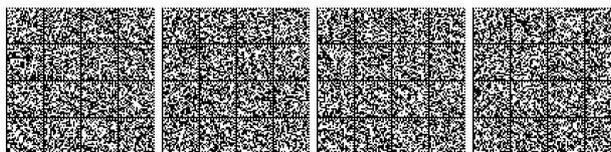
Inoltre, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è dovuta intervenire per correggere una asimmetria originariamente prevista nella legge n. 154 del 1981, secondo la quale, in caso di contestazione di una causa di incompatibilità in occasione del procedimento amministrativo di verifica dei titoli di ammissione ad un organo elettivo, era riconosciuta all'interessato la possibilità di rimuovere la causa ostativa al mantenimento dell'ufficio elettorale entro un congruo termine, facoltà non prevista, invece, in caso di contestazione della medesima causa di incompatibilità per via giudiziaria: «bisogna dunque consentire di rimuovere la causa d'incompatibilità entro un termine ragionevolmente breve, dopo la notifica del ricorso di cui all'art. 9-bis, per assicurare un equilibrio fra la *ratio* giustificativa della incompatibilità e la salvaguardia del diritto di elettorato passivo, senza pregiudizio di un futuro intervento del Parlamento e di un'evoluzione giurisprudenziale che diano compiuta razionalità al sistema», pertanto «l'art. 9-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960 è quindi illegittimo nella parte in cui prevede che la decadenza possa essere pronunciata in sede giurisdizionale, senza che sia data all'interessato la facoltà di rimuovere utilmente la causa di incompatibilità entro un congruo termine dalla notifica del ricorso previsto da esso» (C. cost., sentenza n. 160 del 1997; *cf.* anche n. 235 del 1989 e n. 294 del 2011).

In conclusione, ancorché in via subordinata al mancato accoglimento delle eccezioni dedotte ai punti precedenti, occorrerà sollevare questione di costituzionalità dell'art. 15, comma 7, legge 10 dicembre 1993, n. 515, per la violazione dei parametri indicati in rubrica, perché codesta ecc.ma Corte possa dichiararne l'illegittimità costituzionale e, quindi, accogliere l'odierno ricorso.

#### 8. Conclusioni in ordine al «tono costituzionale» del conflitto e alla lesione della «sfera di competenza costituzionale» della Regione Sardegna.

Nel punto 6 e ss. si è argomentato perché la disciplina sarda vigente in tema di rendicontazioni elettorali non può trovare applicazione con riguardo al presidente di regione elettivo. Tale rilievo apre la strada alle considerazioni finali circa il rapporto tra il quadro competenziale del Collegio di garanzia elettorale e le prerogative costituzionali degli organi regionali di indirizzo politico (presidente, consiglio e giunta), ossia la «sfera di competenza costituzionale» della Regione Sardegna (per riprendere sempre la formula dell'art. 39, comma 1, della legge statale n. 87 del 1953).

Proprio prendendo in esame i caratteri della vigente forma di governo della Regione Sardegna si rivela più chiaramente la ragione per cui occorre interpretare la legge regionale n. 1/1994 come se non si riferisse al presidente di regione elettivo, nonché la ragione per cui una diversa interpretazione (quale quella che fa da presupposto all'ordinanza/ingiunzione del Collegio di garanzia) implicherebbe necessariamente la lesione della «sfera di competenza costituzionale» degli organi facenti parte della forma di governo sarda.



La forma di governo sarda, come è noto, si basa sul meccanismo del *simul stabunt simul cadent* disciplinato dagli articoli 15 e 35 dello statuto speciale, per come novellati dall'art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 2001. In particolare, l'art. 15 dello statuto sardo dispone che «le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il consiglio regionale comportano lo scioglimento del consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo consiglio e del presidente della regione se eletto a suffragio universale». A seguire, l'art. 35, comma secondo, dello statuto prevede che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente della regione eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso comportano le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio regionale».

Come risulta palese, l'elezione e la dissoluzione dei due organi, il presidente e il consiglio, è sempre contestuale: o stanno assieme o cadono assieme, appunto. Di conseguenza, le vicende che determinano l'interruzione del mandato di un organo producono automaticamente il venir meno pure dell'altro. In particolare, queste vicende, ipotesi dissolutorie, espressamente tipizzate da disposizioni di rango costituzionale, sono le seguenti: sfiducia consiliare, morte, impedimento permanente, dimissioni e rimozione del presidente. A questo elenco, come si è detto, deve aggiungersi l'ipotesi delle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il consiglio regionale (art. 15 St. Sardegna).

Ciò premesso, appare fortemente dubbio che il Collegio di garanzia abbia il potere di comminare la sanzione della decadenza a carico del presidente di regione elettivo e di determinare con ciò l'automatico scioglimento del consiglio regionale. Poiché le ipotesi di dissoluzione degli organi regionali di direzione politica sono tassativamente stabilite da norme costituzionali e poiché implicano deroghe al principio democratico di sovranità popolare, esse sono di stretta interpretazione, sicché il legislatore non potrebbe legittimamente introdurre ipotesi ulteriori in assenza di esplicita autorizzazione costituzionale. Ne segue l'ulteriore conseguenza che la legge regionale n. 1 del 1994, in virtù del canone di interpretazione costituzionalmente conforme (su cui si veda il *dictum* della sentenza n. 356 del 1996 di questa ecc.ma Corte, secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali»), deve armonizzarsi col sistema costituzionale e non può interpretarsi come se attribuisse al Collegio regionale di garanzia elettorale il potere di azionare il dispositivo del *simul stabunt simul cadent*, che sta alla base della forma di governo regionale.

Se ne deve dunque concludere che il Collegio di garanzia non può accertare, ingiungere, imporre o anche solo proporre la decadenza del presidente di regione elettivo, con ciò disponendo indirettamente l'automatica dissoluzione del consiglio. La sua competenza deve ritenersi circoscritta alle cause di decadenza che colpiscono i soli consiglieri regionali elettivi, con esclusione del presidente di regione/consigliere di diritto.

In base all'art. 39, comma 4, della legge n. 87/1953 «il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate». Nel caso di specie il conflitto sorge, evidentemente, per effetto dell'ordinanza/ingiunzione notificata al presidente di regione e al presidente del consiglio regionale il 3 gennaio 2024. Le disposizioni di rango costituzionale che debbono ritenersi violate sono gli articoli 15, 35 e 50 dello statuto speciale per la Regione Sardegna, come novellati dall'art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 2001, in combinato disposto con gli articoli 1 e 22 della legge statutaria regionale 12 novembre 2013, n. 1 e degli articoli 97, 122, della Costituzione.

Non pare dubbio, inoltre, che la loro violazione determini un'invasione o menomazione della sfera regionale di competenza costituzionale, compromettendo la possibilità di esercizio delle attribuzioni e prerogative spettanti agli organi regionali di direzione politica (presidente, consiglio e giunta). Ciò è stato diffusamente argomentato nei precedenti §§, al quale dunque si fa rinvio.

Qui si rimarca soltanto che la sanzione della decadenza, erroneamente comminata al presidente di regione sulla base di un'altrettanta erronea interpretazione della legge regionale n. 1 del 1994, costituisce «cattivo esercizio del potere», poiché nell'imporre al consiglio regionale di dichiarare la decadenza della pres. Todde e, quindi, di determinare illegittimamente la contestuale dissoluzione di tutti gli organi regionali compromette la possibilità che questi possano continuare a esercitare le loro attribuzioni. In base alla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte si ha, infatti, invasione o lesione della sfera costituzionale di competenza regionale, cioè delle attribuzioni regionali, anche quando l'atto statale determina una «menomazione delle possibilità di esercizio delle medesime» (sentenza n. 332 del 2011). E non pare dubbio che le libere determinazioni del consiglio regionale (senza predeterminazione del loro contenuto *ab extra* da parte di organi statali), nonché la legittima permanenza in carica degli organi regionali rappresenti il presupposto indefettibile affinché questi possano effettivamente svolgere le funzioni che l'ordinamento attribuisce loro in piena autonomia e senza incostituzionali interferenze statali.

Alla luce delle considerazioni testé svolte, se ne evince senz'altro l'indubbio «tono costituzionale» del conflitto (si vedano almeno le sentt. nn. 137 del 2014, 87 del 2015, 260 del 2026 di questa ecc.ma Corte). Infatti, a seguire la giurisprudenza costituzionale, «il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le regioni non lamentino una lesione



qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali» (sent. n. 10 del 2017). Nel caso di specie l'ordinanza/ingiunzione del Collegio di garanzia elettorale non è un atto meramente illegittimo, nei confronti del quale valga solo la tutela offerta dalla giurisdizione comune, ma è un atto altresì viziato per contrasto con norme attributive di competenza costituzionale. Non è leso soltanto il diritto soggettivo di elettorato passivo di Alessandra Todde, in quanto cittadina candidata alla carica di presidente della regione, ma sono vulnerate anche le attribuzioni costituzionali degli organi regionali: per il vizio di legittimità concernente la posizione della persona fisica Alessandra Todde il giudice competente è la giurisdizione comune; per il vizio di legittimità e costituzionalità concernente la sfera di competenza e, prima ancora, la posizione stessa degli organi facenti parte della forma di governo regionale, il giudice competente non può che essere la giurisdizione costituzionale, stante il «tono costituzionale» del conflitto.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, se del caso previa autopromozione delle questioni di legittimità sopra dedotte, voglia dichiarare che non spetta allo Stato e per esso al Collegio di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari imporre «la decadenza dalla carica del candidato eletto» a presidente della regione, e disporre «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al presidente del consiglio regionale per quanto di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di presidente della Regione Sardegna» e, per l'effetto annullare l'ordinanza/ingiunzione depositata dal predetto Collegio regionale di garanzia il 3 gennaio 2025.*

Cagliari-Roma, 3 marzo 2025

*Prof. avv. CHessa - Prof. avv. SAITTA - Avv. PANI - Avv. PUTZU*

25C00060

**n. 42**

*Ordinanza del 4 febbraio 2025 del Tribunale di Torino sull'istanza proposta da Andrea Ribero*

**Spese di giustizia – Patrocinio a spese dello Stato nel processo civile – Compensi spettanti al consulente tecnico della parte – Riduzione degli importi della metà - Omessa esclusione dell'operatività della riduzione in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 130.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

### TRIBUNALE DELLE IMPRESE

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

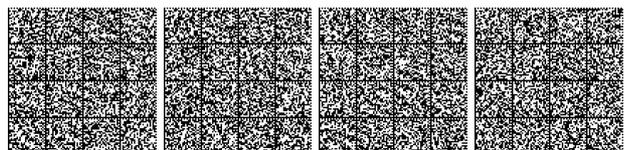
dott. Silvia Vitro – Presidente;

dott. Alberto La Manna – Giudice relatore;

dott. Marisa Gallo – Giudice;

Ha pronunciato la seguente ordinanza all'esito del procedimento di reclamo avverso l'ordinanza cautelare emessa dal Tribunale di Torino il 26 marzo 2024 e definito con ordinanza del 18 luglio 2024, la parte reclamante, Di Liberto Luigi ha depositato in data 18 dicembre 2024 istanza di liquidazione del compenso formulata dal consulente tecnico di parte ing. Andrea Ribero.

Agli atti risulta che la parte reclamante è stata ammessa al patrocinio a carico dello Stato con provvedimento del 8 aprile 2024.



Attesa l'attività espletata dal consulente a favore della parte ammessa al patrocinio a carico dello Stato si rende necessario procedere alla liquidazione del compenso secondo il parametro delle vacanze di cui all'art. 1 del DM 30 maggio 2002. La specifica attività di estrazione dati nel settore informatico oggetto dell'attività peritale non rientra, infatti, negli specifici parametri di liquidazione previsti dai successivi articoli del DM citato. Tale criterio prevede la liquidazione di euro 14,68 per la prima vacanza e di euro 8,15 per ciascuna delle vacanze successive.

Ai sensi dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà.

Il dimezzamento di tali valori in ossequio alla norma indicata risulterebbe, ad avviso del Collegio, incongruo tenuto conto della qualità e della tipologia di attività svolta dall'Ing. Ribero, in relazione alla misura dell'onorario prevista dall'art. 1 del citato DM 30 maggio 2002 ormai risalente nel tempo e mai aggiornata.

Per tali ragioni si ritiene necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti al consulente della parte sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

Sotto il profilo della rilevanza si osserva, in primo luogo, che l'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 deve trovare necessariamente applicazione nel caso di specie, dovendo essere liquidata l'attività svolta dal consulente della parte regolarmente ammessa al patrocinio a carico dello Stato ed essendo il consulente stato ritualmente nominato dalla medesima parte ammessa. Devono, inoltre, trovare applicazione, per le ragioni sopra indicate, le disposizioni di cui al DM 30 maggio 2002 e, in particolare, dell'art. 1 che disciplina la misura dell'onorario a vacanze che non sono mai state oggetto di adeguamento in base alla previsione di cui all'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 secondo cui «la misura degli onorari fissi, variabili e a tempo è adeguata ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatasi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze».

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza va in primo luogo evidenziato che la Corte Costituzionale con la sentenza 166/2022 ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

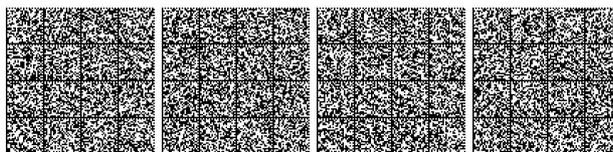
Tale pronuncia, richiamata dalla stessa parte ammessa che ha formulato l'istanza di liquidazione del compenso del consulente di parte non è, a ben vedere, direttamente applicabile al caso di specie, essendo la stessa riferita unicamente all'ausiliario del magistrato e non al consulente della parte.

Le ragioni sottese alla pronuncia di incostituzionalità della disposizione in oggetto riferita all'ausiliario del magistrato possono, in realtà, ad avviso del Collegio, essere riferibili anche al consulente della parte tenuto conto dell'incarico di ausilio tecnico dallo stesso svolto in favore della parte e, comunque, nell'interesse della giustizia.

La stessa Corte Costituzionale, con le sentenze 192 del 2015 e 178 del 2017, ha avuto modo di pronunciarsi in merito alla illegittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, relativo ai procedimenti penali, sia con riferimento alla figura dell'ausiliario del magistrato che con riferimento proprio al consulente della parte.

In particolare è stato evidenziato che il legislatore, nel prevedere l'obbligo della riduzione, sia pure nella diversa misura di un terzo per i procedimenti penali, degli onorari spettanti, tra gli altri, all'ausiliario del magistrato «non poteva ignorare come si trattasse di compensi che, a norma dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, avrebbero dovuto essere periodicamente rivalutati» e sottolineato come, in realtà, «l'adeguamento previsto dall'art. 54 del citato testo unico (...) non è mai intervenuto dall'emanazione del decreto ministeriale del 30 maggio 2002, così che, dopo oltre un decennio di inerzia amministrativa, la base tariffaria sulla quale calcolare i compensi risultava già allora seriamente sproporzionata per difetto, pur considerando il contemperamento imposto dalla natura pubblicistica della prestazione».

Sulla base di tali premesse è stato, quindi, ritenuto «affetto da irragionevolezza l'intervento di riduzione della spesa erariale in materia di giustizia adottato dal legislatore senza verificare che la decurtazione operasse su importi effettivamente congruenti con le stesse linee di fondo del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, «dunque su tariffe, da un lato, proporzionate (sia pure per difetto, tenendo conto del connotato pubblicistico) a quelle



libero-professionali (che per parte loro, nell'ambito di una riforma complessiva dei criteri di liquidazione, sono state aggiornate) e, dall'altro, preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita».

L'irragionevolezza della norma censurata è stata, pertanto, ritenuta risiedere nella possibilità, derivante dalla sua combinazione con il sistema di determinazione dei compensi delineato dagli artt. 50 e 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, che il dimezzamento imposto dall'ammissione al patrocinio a spese dello Stato operi su una base tariffaria già di per sé sproporzionata per difetto.

Per quanto attiene, poi, più specificamente, l'illegittimità della norma penale, con riferimento alla figura del consulente della parte, la stessa Corte, con la sentenza 178 del 2017, ha affermato che sotto il profilo della misura dei compensi liquidabili, a fronte delle prestazioni rese nel processo, ausiliario del magistrato e consulente di parte si trovano nella medesima condizione riferendosi la disciplina di cui agli artt. 50 e 54 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 ad entrambi i soggetti.

La stessa sentenza ha, quindi, sottolineato che l'irragionevolezza derivante dall'imposizione del dimezzamento su una base tariffaria già sproporzionata per difetto non può che essere estesa anche agli onorari del consulente tecnico di parte, medesima essendo la *ratio* decidendi e non rilevando in senso contrario le differenze che caratterizzano le figure dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte. Sotto ulteriore profilo di rilevanza costituzionale è stato, infine, valorizzato il fatto che, per il soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, la possibilità di nominare un consulente tecnico di parte costituisce un aspetto essenziale del diritto di difesa.

Da tali pronunce, ad avviso del Collegio, discende che il permanere dell'obbligo di dimezzamento dei compensi previsto dall'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per il consulente della parte sarebbe irragionevole e, pertanto, in contrasto con l'art. 3 Cost., tenuto conto del diverso trattamento previsto oggi previsto per il consulente dell'ufficio a seguito della pronuncia 166/2022 della Corte e dello stesso consulente della parte nel procedimento penale a seguito della pronuncia 178/2017.

Ulteriore profilo di illegittimità è, inoltre, quello relativo alla violazione dell'art. 24 Cost. traducendosi l'obbligo previsto in un pregiudizio al diritto di difesa, atteso il rischio di una maggiore difficoltà nel reperimento di un consulente esperto disponibile a svolgere la propria attività in favore della parte ammessa proprio in ragione del minor compenso che sarebbe, in ogni caso, destinato a percepire.

Da tali considerazioni discende la necessità di sospensione del procedimento di liquidazione e di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

*Visto l'art. 23 legge n. 87/1953, Solleva, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui prevede la riduzione della metà degli importi spettanti al consulente della parte, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.;*

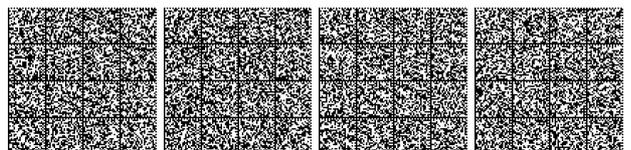
*sospende il procedimento di liquidazione del compenso del consulente della parte in corso; dispone la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del processo alla Corte Costituzionale;*

*dispone che la cancelleria notifichi la presente ordinanza alle parti, al Pubblico Ministero, al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso nella Camera di Consiglio del Tribunale delle imprese di Tribunale di Torino in data 17 gennaio 2025.

*Il Presidente:* VITRÒ

*Il Giudice estensore:* LA MANNA



N. 43

*Ordinanza del 2 dicembre 2024 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS contro A. R.*

**Assistenza e solidarietà sociale – Disabilità – Congedo straordinario per assistenza di un soggetto con disabilità in situazione di gravità – Soggetti legittimati alla fruizione del beneficio – Previsione che non include, nel novero dei beneficiari del congedo straordinario, il convivente di fatto.**

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 42, comma 5, nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105 (“Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio”).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi sig.ri magistrati:

dott. Umberto Berrino - Presidente  
dott. Rossana Mancino - Rel. - Consigliere  
dott. Luigi Cavallaro - Consigliere  
dott. Francesco Buffa - Consigliere  
dott. Simona Magnanensi - Consigliere

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 20265-2023 proposto da:

I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, Via Cesare Beccaria 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Samuela Pischedda, Maria Passarelli, Mauro Sferrazza;

- ricorrente

contro R A , domiciliato in Roma Piazza Cavour presso la cancelleria della Corte suprema di cassazione, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Guariso, Livio Neri;

- controricorrente

avverso la sentenza n. 482/2023 della Corte d'appello di Milano, depositata il 21 aprile 2023 R.G.N. 600/2022; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 11 giugno 2024 dal Consigliere dott. Rossana Mancino;

udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Carmelo Celentano, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'avvocato Samuela Pischedda.

*Rilevato che*

1. Si controverte dell'ambito di applicazione dell'art. 42, comma 5, decreto legislativo n. 151 del 2001, *ante* novella introdotta nel 2022, e, precisamente, s'interroga la Corte di legittimità per l'inclusione, in via interpretativa, nel novero dei soggetti beneficiari del congedo ivi previsto, del convivente *more uxorio* del familiare con disabilità grave;

2. R A ha agito in giudizio per il riconoscimento del diritto a fruire del congedo straordinario per il periodo dal 27 luglio al 30 novembre 2020 e per il pagamento della relativa indennità;



3. la Corte d'appello di Milano, con la sentenza in epigrafe indicata, ha confermato la decisione di primo grado che aveva accolto la domanda, ex art. 42, comma 5, decreto legislativo n. 151 cit., nel testo applicabile *ratione temporis*, per il periodo di convivenza *more uxorio* antecedente al matrimonio contratto con la coniuge, disabile in situazione di gravità, rigettata dall'INPS sul presupposto dell'assenza del vincolo coniugale (accolta, in seguito, dall'INPS per il periodo seguito al matrimonio e fino al decesso della coniuge);

4. la Corte di merito, letta la disposizione citata anche alla luce della successiva modifica normativa che, con l'art. 2, comma 1, lettera *n*) decreto legislativo n. 105 del 2022, benché non applicabile *ratione temporis*, aveva incluso il convivente di fatto del soggetto in condizioni di disabilità grave nella pletora dei beneficiari dei permessi oggetto di causa, conformava la disposizione ad un'interpretazione evolutiva, anche alla luce della lettura data dalla Corte costituzionale del congedo straordinario, equiparando il convivente al coniuge convivente e alla parte di un'unione civile;

5. ricorre avverso tale sentenza l'INPS, con ricorso affidato ad un motivo, ulteriormente illustrato con memoria, avverso il quale resiste R A , con controricorso;

#### Considerato che

6. ritiene questo Collegio, per le ragioni che di seguito si andranno ad esporre, che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, decreto legislativo 151/2001, nel testo anteriore alla novella, nella parte in cui non include il convivente *more uxorio* tra i soggetti beneficiari del congedo straordinario finalizzato all'assistenza del familiare con disabilità grave, per violazione degli articoli 2, 3, 32 Cost.;

#### Sulla rilevanza

7. R A non rientra tra i soggetti elencati dalla norma in questione, nel testo applicabile *ratione temporis*, e, in assenza di una pronuncia della Corte costituzionale che dichiari l'illegittimità dell'art. 42, comma 5, decreto legislativo n. 151/2001, nella parte in cui non include il convivente *more uxorio* tra i soggetti beneficiari del congedo straordinario per l'assistenza al disabile grave, la domanda azionata dovrebbe essere senz'altro rigettata;

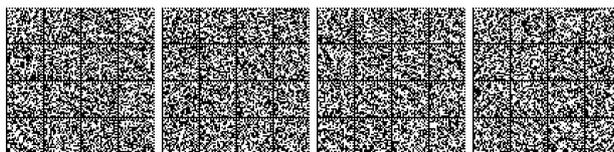
8. la formulazione della disposizione, che provvede ad elencare un numero chiuso di soggetti legittimati alla percezione del beneficio (coniuge convivente e, in via gradata, genitori, anche adottivi, figli conviventi, fratelli o sorelle conviventi), esclude la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata (*cf.* Corte costituzionale nn. 58 del 2017 e 198 del 2003), evidenza avvalorata anche dalle quattro pronunce della Corte costituzionale intervenute ad ampliare il novero dei soggetti legittimati a ricevere il beneficio (Corte cost. nn. 233 del 2005, 19 del 2009, 203 del 2013, 232 del 2018);

9. non ignora il Collegio che, nel giudizio incidentale promosso per analoga questione, con ordinanza n. 158 del 2023 è stato richiesto, al giudice remittente, un nuovo apprezzamento della rilevanza e della non manifesta infondatezza, in considerazione dello *jus superveniens* costituito dal decreto legislativo n. 105 del 2022, il cui art. 2, comma 1, lettera *n*), ha riformulato l'art. 42, comma 5, del decreto legislativo n. 151 del 2001 equiparando, ai fini del godimento del congedo straordinario per l'assistenza del congiunto con disabilità grave, ex art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, il convivente di fatto, di cui all'art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016, al coniuge convivente;

10. si legge, invero, nell'ordinanza n. 158 cit., che detto *jus superveniens* ha inciso in modo significativo sul quadro normativo di riferimento, integrando il contenuto della disposizione censurata secondo il verso del sollevato dubbio di legittimità costituzionale;

11. nondimeno ritiene il Collegio che il mutato quadro normativo non apra l'adito ad un'interpretazione evolutiva della disposizione *ante* riforma sì da ritenerla comprensiva dell'equiparazione del convivente di fatto al coniuge del disabile in condizione di gravità estendendo il numero chiuso dei beneficiari di un trattamento a carico della collettività, fin da epoca antecedente alla sopravvenuta modifica del quadro normativo per effetto del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105 ovvero per il tramite di un'interpretazione costituzionalmente orientata;

12. si legge nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, che: «Con la lettera *m*) [*recte*: lett *n*) nel testo in G.U.], all'art. 42, comma 5, del testo unico sono stati aggiunti, quali soggetti



beneficiari del congedo straordinario per l'assistenza a parenti affetti da disabilità grave, la parte di un'unione civile di cui all'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 e il convivente di fatto di cui all'art. 1, comma 36, della medesima legge. Per quanto riguarda la parte dell'unione civile, la nuova previsione ha un mero intento chiarificatore, in quanto il comma 20 dell'art. 1 della legge n. 76/2016 stabilisce già che "le disposizioni contenenti le parole «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso". L'inserimento della categoria del convivente di fatto si ritiene opportuno in questa sede nel rispetto del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione. È stato, inoltre, aggiunto un ultimo periodo all'art. 42 in esame, per specificare che il diritto al congedo spetta anche nel caso in cui la convivenza con il soggetto da assistere sia stata instaurata dal richiedente successivamente alla richiesta. La previsione risponde all'esigenza di conformarsi al principio espressamente affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 232/2018, per lo specifico caso del figlio nei confronti del genitore»;

13. come reso palese dalla relazione illustrativa, l'intento chiarificatore è attribuito solo alle unioni di fatto, e non anche alle convivenze, l'inclusione del convivente nel disposto normativo è improntata al rispetto del canone di ragionevolezza, infine, i profili di diritto intertemporale sono valorizzati con esclusivo riferimento alla convivenza con il soggetto da assistere instaurata in epoca successiva alla richiesta di congedo;

14. la norma sopravvenuta ha equiparato, ai soli fini della fruizione del congedo straordinario, di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 53 del 2000, il convivente di fatto al coniuge e alla parte dell'unione civile, senza con ciò valorizzare, in sé, la convivenza di fatto ma proseguendo in quell'opera di specifico allargamento della protezione e del diritto del disabile, in condizione di gravità, di ricevere assistenza dalla parte alla quale è unita da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza, morale e materiale;

15. il legislatore delegato del 2022 ha, dunque, ulteriormente ampliato i diritti del convivente di fatto, come già riconosciuto con legge n. 76 del 2016: nella materia dell'ordinamento penitenziario; in caso di malattia o ricovero; in caso di morte del precedente assegnatario di alloggi di edilizia popolare; nell'impresa familiare, *ex art. 230-bis* codice civile; in caso di domanda d'interdizione o inabilitazione; nella nomina a tutore, curatore o amministratore di sostegno; quanto ai diritti spettanti al superstite in caso di decesso del convivente dovuto al fatto illecito di un terzo (art. 1, commi 38, 39, 44-49, legge n. 76 cit.);

16. non vi è dunque un rilievo autonomo della famiglia di fatto ma solo un costante e progressivo riconoscimento del catalogo dei diritti del convivente di fatto in un contesto in cui, come rilevato da ultimo da Cass., Sez. Un., n. 35385 del 2023, la convivenza prematrimoniale è ormai un fenomeno di costume sempre più radicato nei comportamenti della nostra società cui si affianca un accresciuto riconoscimento - nei dati statistici e nella percezione delle persone - dei legami di fatto intesi come formazioni familiari e sociali di tendenziale pari dignità rispetto a quelle matrimoniali e costantemente si ripresenta, soprattutto nella materia del diritto di famiglia, l'esigenza che la giurisprudenza si faccia carico dell'evoluzione del costume sociale nella interpretazione della nozione di famiglia, concetto caratterizzato da una commistione intrinseca di relazioni fattuali e giuridiche, e nell'interpretazione dei vari modelli familiari;

17. come ribadito da Cass., Sez. Un. n. 35385 cit., in linea generale, tra i canoni che orientano l'interpretazione della legge deve annoverarsi anche quello dell'interpretazione storico - evolutiva, che si aggiunge ai canoni letterale, teleologico e sistematico e, nutrendosi anche del diritto positivo successivo alla disciplina regolatrice della fattispecie, getta sulla stessa una luce retrospettiva capace di disvelarne significati e orientamenti anche differenti da quelli precedentemente individuati (Cass. Sez. Un. n. 24413/2021, ove si sono anche efficacemente rimarcati i limiti di tolleranza ed elasticità dell'enunciato normativo, che l'attività interpretativa non può superare);

18. tuttavia, il detto canone non sembra soccorrere l'interprete nella soluzione della questione sottesa al giudizio d'impugnazione all'esame, in considerazione della delimitata cornice del decreto legislativo n. 105 del 2022, volta ad armonizzazione, nel diritto interno, la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, e che ha abrogato la direttiva 2010/18/UE del Consiglio;

19. si è trattato, dunque, dell'esercizio di un potere legislativo delegato per il tramite della legge 22 aprile 2021, n. 53, legge di delegazione europea 2019-2020, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea (art. 1, comma 1, e l'allegato A, punto 27, legge n. 53/2021 cit.);

20. dall'articolato della legge di delegazione non si evincono criteri specifici al quale informare la potestà legislativa delegata conferita al Governo per l'armonizzazione della direttiva (UE) 2019/1158 (genericamente indicata, nell'allegato A, tra le plurime direttive oggetto di recepimento nei termini prescritti), diversamente da altre direttive, del pari oggetto di armonizzazione ma affidate, dagli articoli dal 3 al 29 legge n. 53 cit., a specifici criteri di delegazione;

21. soccorrono, pertanto, all'interprete del decreto legislativo le direttrici rese palesi dalla direttiva medesima;



22. dal considerando n. 16 si evince che: «La presente direttiva stabilisce prescrizioni minime relative al congedo di paternità, al congedo parentale e al congedo per i prestatori di assistenza e a modalità di lavoro flessibili per i lavoratori che sono genitori o i prestatori di assistenza. Facilitando la conciliazione tra lavoro e vita familiare per tali genitori e prestatori di assistenza, la presente direttiva dovrebbe contribuire a conseguire gli obiettivi del trattato di parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro, la parità di trattamento sul posto di lavoro e la promozione di un livello di occupazione elevato nell'Unione»;

23. dal considerando n. 38 si evince la *ratio* delle disposizioni, per quanto in questa sede rileva, «destinate ad aiutare i lavoratori che sono prestatori di assistenza durante uno specifico periodo di tempo e mirano a mantenere e promuovere il loro collegamento ininterrotto con il mercato del lavoro»;

24. l'art. 6 della direttiva cit., rubricato «Congedo per i prestatori di assistenza» recita: «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché ciascun lavoratore abbia diritto di usufruire di un congedo per i prestatori di assistenza di cinque giorni lavorativi all'anno. Gli Stati membri possono specificare modalità supplementari riguardo all'ambito e alle condizioni del congedo dei prestatori di assistenza in conformità del diritto o delle prassi nazionali. La fruizione di tale diritto può essere subordinata a un'adeguata attestazione, in conformità del diritto o delle prassi nazionali. 2. Gli Stati membri possono assegnare il congedo dei prestatori di assistenza sulla base di un periodo di riferimento diverso da un anno, per singola persona che necessita di assistenza o sostegno o per singolo caso»;

25. in definitiva, nessun passaggio della direttiva cit. reca riferimenti idonei ad armonizzare illimitatamente e indefinitamente, nella legislazione nazionale, fin da epoca antecedente alla novella, la tutela del prestatore di cura e assistenza nella convivenza di fatto e ad equiparare il convivente di fatto al coniuge e alla parte di un'unione civile;

26. l'armonizzazione della direttiva nell'ordinamento interno è stata di certo preordinata alla più pregnante tutela del diritto alla salute del disabile, valorizzando il familiare che presta assistenza e accudimento sollevandolo dai concomitanti impegni quotidiani di lavoro e familiari in funzione di una miglior condizione complessiva del *caregiver* foriera di una vantaggiosa assiduità per la persona cara, fragile, assistita;

27. pur non dando tutela ai caregivers familiari - prestatori di assistenza alla stregua della traduzione della direttiva - il decreto legislativo del 2022 ha introdotto ampie garanzie per il familiare che accudisca il congiunto (non dimenticando che il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha rilevato come i *caregiver* familiari, in Italia, siano discriminati e il 3 ottobre 2022 ha condannato l'Italia nella incapacità di fornire servizi di supporto individualizzati alle famiglie di persone con disabilità, nella rilevata violazione dei loro diritti alla vita familiare, a vivere in modo indipendente e per un tenore di vita adeguato, per violazione degli obblighi previsti dagli articoli 19, 23 e 28, comma 2, lettera c), in combinato disposto con l'art. 5 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità);

28. non vi è dunque, nell'ordinamento, alcuna fonte normativa primaria che, per il convivente, rechi disposizione analoga a quella introdotta dal legislatore del 2016 che ha esteso ad ognuna delle parti dell'unione civile, tra persone dello stesso sesso, tutte le disposizioni contenenti le parole «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi (art. 1, comma 20 legge n. 76/2016 cit.);

### *Sulla non manifesta infondatezza*

29. la norma dettata dall'art. 42, comma 5, decreto legislativo n. 151 del 2001, nel testo anteriore alla riforma, applicabile *ratione temporis*, viola la tutela costituzionale da riconoscersi all'aggregazione costituita dalla convivenza di fatto e quindi dalla famiglia di fatto, in quanto comunità d'affetti in cui l'individuo sviluppa la propria personalità nella garanzia dei diritti inviolabili;

30. l'indicata esclusione comprime in modo irragionevole (art. 3 Cost.) il diritto alla salute psicofisica (art. 32 Cost.) del disabile grave - inteso come diritto inviolabile dell'uomo ex art. 2 Cost. - limitandone l'assistenza all'interno della propria comunità di vita in funzione di un dato normativo integrato «dal mero rapporto di coniugio» (art. 29 Cost.);

31. il diritto inviolabile alla salute del disabile grave nella sua dimensione piena - anche relazionale - non può essere obliterato ove custodito e protetto in seno alla famiglia di fatto alla cui preminente valutazione, come comunità capace di sostenere ogni componente nello sviluppo della personalità, concorrono:

a) il riconoscimento operato dalla normativa sull'esercizio della responsabilità genitoriale nei procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio (art. 337-bis e ss. codice civile, inserito dall'art. 7, comma 12, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'art. 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219»);



b) l'eliminazione dall'ordinamento, con legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), delle distinzioni tra figli legittimi e figli naturali, in affermazione del principio dell'unicità dello stato giuridico dei figli (art. 315 codice civile);

c) la precedente introduzione dell'affido condiviso dei figli rispetto ai genitori non legati da vincolo matrimoniale con legge 8 febbraio 2006, n. 54, recante «Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli»;

d) la previsione che possa essere nominata come amministratore di sostegno anche la persona stabilmente convivente con il beneficiario, persona che può anche promuovere il procedimento per l'interdizione e l'inabilitazione (legge 9 gennaio 2004, n. 6 (Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia d'interdizione e d'inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali);

32. il riconoscimento delle posizioni risarcitorie in capo ai componenti della famiglia di fatto e l'affermazione di un principio di responsabilità dei terzi, svolgerebbe analoga convergente funzione;

33. la prospettiva è quella adottata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 213 del 2016 che nel riconoscere al convivente di fatto il permesso mensile retribuito di cui all'art. 33 legge n. 104 del 1992, ha sostenuto che, altrimenti: «[...] il diritto – costituzionalmente presidiato – del portatore di handicap (ora, *recte*, del disabile) di ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita, verrebbe ad essere irragionevolmente compresso, non in ragione di una obiettiva carenza di soggetti portatori di un rapporto qualificato sul piano affettivo, ma in funzione di un dato “normativo” rappresentato dal mero rapporto di parentela o di coniugio» aggiungendo che «[...] se, dunque, l'art. 3 Cost. è violato per la non ragionevolezza della norma censurata, gli articoli 2 e 32 Cost. lo sono, quanto al diritto fondamentale alla salute psico-fisica del disabile grave, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»;

34. va ricordata, inoltre, la posizione che, nel tempo, ha assunto la Corte europea dei diritti dell'uomo;

35. fin dalla sentenza *Marckx vs Belgio* (ricorso n. 683/74) del 13 giugno 1979, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la vita familiare comprende anche gli interessi materiali ed ha esteso la nozione di vita familiare di cui all'art. 8 anche alla famiglia non legittima che, nel caso di specie, era costituita da una madre e dalla figlia nata fuori dal matrimonio;

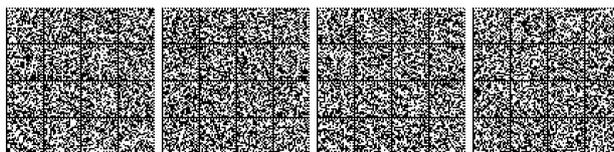
36. così nel caso *Keegan vs Irlanda*, sentenza del 26 maggio 1994, ha affermato che la nozione di famiglia di cui all'art. 8 non è limitata alle relazioni fondate sul matrimonio e può oltrepassare di fatto i legami familiari quando le parti convivono fuori dal matrimonio (nella specie la legge irlandese sull'adozione negava al padre naturale, convivente di fatto con un'altra donna al momento della nascita del figlio, il diritto di prestare il proprio consenso all'affidamento del bambino da parte della madre);

37. ancora nel caso *X., Y. e Z. vs Regno Unito*, sentenza del 22 aprile 1997, la Corte europea ha ribadito che la nozione di vita familiare non è limitata alle coppie sposate e sottolineato che i criteri rilevanti per la definizione sono la convivenza della coppia, la lunghezza della relazione, la presenza di figli, occorrendo accertare l'esistenza di una relazione effettiva (nel caso di specie, la Corte ha ritenuto si potesse parlare di vita familiare in relazione alla situazione di convivenza tra un transessuale, la compagna e la figlia nata dalla loro unione);

38. ancora, con la sentenza del 5 gennaio 2010, nel caso *Jaremowicz vs Polonia* (ricorso n. 24023/03), la Corte dei diritti ha sottolineato le affinità e le differenze strutturali tra il diritto a contrarre matrimonio garantito dall'art. 12 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il diritto al rispetto della vita familiare di cui all'art. 8 CEDU;

39. con la medesima sentenza ha rimarcato le differenze che, in particolare, si riflettono sull'ampiezza del sindacato che può operare in materia la stessa Corte: nel caso dell'art. 12 CEDU, il controllo di conformità alla Convenzione deve limitarsi alla verifica dell'arbitrarietà e sproporzionalità delle scelte operate dagli Stati in virtù del margine di apprezzamento che la Convenzione riserva loro in materia (§ 50);

40. ancora, nel caso *e ti vs Italia* (ricorso n. 16318/07), sentenza del 27 aprile 2010, la Corte ha ribadito che l'art. 8 trova applicazione anche rispetto a legami familiari di fatto, in presenza di vincoli di natura affettiva (i ricorrenti si erano visti rigettare la domanda di adozione di un neonato che, subito dopo la nascita, era stato collocato provvisoriamente presso di loro, in quanto la madre aveva rifiutato di riconoscerlo: la Corte europea ha osservato che l'art. 8 è applicabile anche nei confronti dei ricorrenti, benché essi non abbiano potestà genitoriale sul bambino, perché tale disposizione si applica anche ai legami familiari di fatto, in presenza di vincoli di natura affettiva);



41. ebbene, la famiglia è considerata, dalla normativa e giurisprudenza europea, sia nella sua versione tradizionale, composta da due membri di sesso diverso uniti in matrimonio, sia nella versione moderna costituita da coppie non unite in matrimonio, ma semplicemente conviventi, siano esse di sesso diverso o dello stesso sesso e la convivenza qualifica il rapporto che lega i familiari di fatto; non si esige una disciplina dei differenti modelli familiari identica a quella del matrimonio ma una disciplina non discriminatoria (art. 14 della CEDU) che salvaguardi e rispetti le scelte familiari della persona;

42. sempre la Corte europea dei diritti dell'uomo, *Schalk and Kopf vs Austria*, decisione del 24 giugno 2010, ha riconosciuto alle coppie omoaffettive il diritto al rispetto della vita familiare ex art. 8 CEDU, includendole nella definizione di famiglia, anche in base ad una interpretazione evolutiva dell'art. 12 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («Diritto al matrimonio: A partire dall'età minima per contrarre matrimonio, l'uomo e la donna hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le leggi nazionali che regolano l'esercizio di tale diritto») e in relazione all'art. 9 della Carta di Nizza («Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia: Il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio»);

43. la Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre, 7 novembre 2013, Vallianatos e altri vs Grecia*, ha statuito circa il diritto del singolo, una volta instaurato il legame di coppia, all'uguaglianza con il *partner*, tutelato non tanto in base all'art. 5 del Protocollo n. 7 alla Convenzione, sulla parità tra i coniugi, quanto sul fondamento degli articoli 8 e 14 CEDU, e confermato la non necessaria coabitazione per l'individuazione della famiglia di fatto;

44. sempre la Corte europea dei diritti dell'uomo, *vs Italia*, decisione del 21 luglio 2015, ha sancito la violazione dell'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per omissioni del Governo italiano, ossia per non aver adempiuto all'obbligo positivo di assicurare alle coppie omoaffettive la disponibilità di uno specifico strumento/istituto di tutela dei propri diritti e doveri, nonostante la giurisprudenza ne avesse ravvisato la necessità di intervento;

45. insomma, prendendo le mosse dai principi generali che vengono in rilievo nelle materie della famiglia, del lavoro e della protezione dei soggetti fragili, sia la Corte europea dei diritti dell'uomo sia la Corte costituzionale, pur riconoscendo la discrezionalità del legislatore nel prevedere diverse soglie di tutela dei vincoli discendenti dal matrimonio e dalla convivenza di fatto in relazione alla necessità di proteggere i controinteressi in gioco, hanno tuttavia stigmatizzato che nessuna situazione espressiva della scelta di un differente modello familiare può restare priva di tutela;

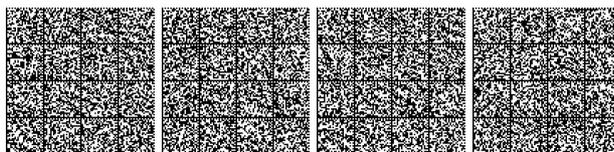
46. benché la Corte europea dei diritti dell'uomo riconduca nella sfera applicativa dell'art. 8 CEDU, nella parte in cui protegge la vita familiare, la tutela dei vincoli affettivi discendenti dalla convivenza di fatto, tuttavia, considera legittima la limitazione di tale diritto, riconoscendo altresì la possibilità di bilanciamenti differenziati per le coppie sposate e le convivenze di mero fatto, secondo la discrezionale valutazione del legislatore (*cf.*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 3 aprile 2012, *Van der Heijden vs Netherlands*);

47. di bilanciamento deve pur sempre trattarsi e non di indifferenza del legislatore allorché vengono in gioco, nella comunità degli affetti, i profili relativi alla protezione del componente fragile, protezione immutata e conformata a doveri di solidarietà indipendentemente dall'esservi o meno il crisma del vincolo coniugale;

48. la salute psicofisica del disabile, quale diritto fondamentale dell'individuo tutelato dall'art. 32 Cost., rientra tra i diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce all'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.);

49. la cura, l'accudimento, la protezione del disabile e il soddisfacimento dell'esigenza di socializzazione conformato alle delicate modalità del vivere correlate alla disabilità, costituiscono fondamentali fattori di sviluppo della personalità e idonei strumenti di tutela della salute del disabile, nella sua accezione più ampia di salute psicofisica e sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale (Corte cost. n. 42 del 2024);

50. il ruolo fondamentale svolto dalla famiglia, nella cura e nell'assistenza dei soggetti disabili, ribadito, da ultimo, da Corte costituzionale n. 42 del 2024 cit., richiamando numerosi precedenti, tra cui Corte costituzionale n. 203 del 2013, va affermato, pur nella distinta considerazione costituzionale della convivenza e del rapporto coniugale, nella comunità di vita e affetti in cui, l'assenza del vincolo coniugale costituisce un mero dato normativo che, ove così non fosse, comprimerebbe irragionevolmente l'effettività dell'assistenza ed integrazione del disabile nella comunità affettiva discriminando altresì i *caregiver* o prestatori di assistenza dediti, in identica misura, ad apprestare accudimento premuroso al congiunto disabile;



51. peraltro, la legge di bilancio per l'anno 2018 - legge 27 dicembre 2017, n. 205 – ha già attribuito, con l'art. 1, comma 255, la definizione di *caregiver* familiare alla persona che assiste e si prende cura del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76 (che, vale ricordare, ai limitati fini delle disposizioni di cui ai commi da 37 a 67 della legge n. 76 cit., ha introdotto la definizione di conviventi di fatto, vale a dire di «due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile»);

52. la convivenza di fatto è in concreto capace di corrispondere alle esigenze di realizzazione dei fondamentali bisogni di cura e protezione della persona disabile grave al pari del rapporto coniugale;

53. sul piano del diritto unionale va richiamato l'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. («Il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio»), approvata dal Parlamento europeo il 14 novembre 2000, formalmente proclamata a Nizza il 7-8 dicembre 2000 e divenuta giuridicamente vincolante (ex art. 6, par. 1, TUE) a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona;

54. con tale disposizione, infatti, il diritto di sposarsi viene riconosciuto tra le libertà fondamentali tutelate dal capo secondo, in modo disgiunto rispetto al diritto di fondare una famiglia, così realizzando una significativa apertura nei confronti delle famiglie di fatto, in quanto la meritevolezza degli interessi perseguiti attraverso la scelta, del tutto legittima, di convivere senza matrimonio viene riconosciuta e tutelata anche al di fuori della presenza di vincoli formali nei rapporti familiari;

55. i giudici di Strasburgo, come già sopra accennato, hanno interpretato evolutivamente la nozione di vita familiare di cui all'art. 8 CEDU, includendovi, oltre al rapporto di coniugio in senso stretto, la parentela tra nonni e nipoti (sentenza 13 luglio 2000, n. 39221, *vs Italia*), zii e nipoti (sentenza 3 giugno 2004, 1ª sez., *E Z vs Italia*) purché venga provata l'esistenza di legami personali affettivi (come la coabitazione o le visite frequenti) ed anche la relazione di una coppia omosessuale (v. la già ricordata sentenza del 24 giugno 2010, prima sezione, caso *Schalk and Kopf vs Austria*);

56. ed infatti, per la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in materia di coppie eterosessuali, la nozione di famiglia, in base alla predetta disposizione, non è limitata alle relazioni basate sul matrimonio e può comprendere altri legami familiari di fatto, se le parti convivono fuori dal vincolo del matrimonio;

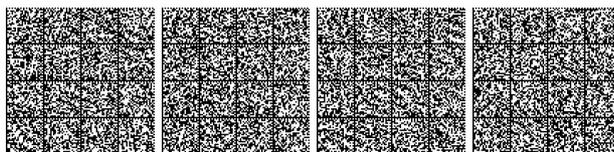
57. conclusivamente, non essendo percorribile la strada di una interpretazione della disposizione conforme a Costituzione, ritiene il Collegio che l'art. 42, comma 5, decreto legislativo n. 151 del 2001, *ante* novella, nella parte in cui non include, nel novero dei beneficiari del congedo straordinario, il convivente di fatto, ponga seri dubbi di costituzionalità per violazione degli articoli 2, 3, 32 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*La Corte, visti gli articoli 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera n) del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105. Sospende il presente giudizio. Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio dell'11 giugno 2024.

*Il Presidente:* BERRINO



## N. 44

Ordinanza del 20 gennaio 2025 del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere nel procedimento penale a carico di M. C.

**Reati e pene – Reati in materia di immigrazione – Delitti di contraffazione o alterazione di titoli di soggiorno o di documenti necessari al loro ottenimento e di utilizzo dei medesimi atti e documenti contraffatti o alterati – Mancata previsione di trattamenti sanzionatori differenziati – Omessa previsione, in particolare, della riduzione di un terzo della pena per il delitto di utilizzo degli atti e documenti contraffatti o alterati, analogamente a quanto previsto dall’art. 489 cod. pen.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 5, comma 8-*bis*.

## TRIBUNALE DI SANTA MARIA CAPUA VETERE

## UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI E DELL’UDIENZA PRELIMINARE

Il giudice dell’udienza preliminare, dott. Giuseppe Zullo, sulla questione di legittimità costituzionale avanzata dal difensore (munito di procura speciale) dell’imputato C.M., nato in ... in data ..., in ordine all’art. 5, comma 8-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

Sentito il pubblico ministero, che s’è associato a quanto esposto dalla difesa;

## OSSERVA QUANTO SEGUE

C.M. è chiamato a rispondere del reato previsto dall’art. 5, comma 8-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, commesso in ... in data ... ed accertato in data ..., «perché, al fine di ottenere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, presso l’ufficio immigrazione del Commissariato di ... utilizzava a sostegno della relativa richiesta falsa documentazione attestante un rapporto di lavoro domestico inesistente.

Nello specifico:

denuncia di rapporto di lavoro domestico apparentemente rilasciata dall’INPS di Caserta in data ..., protocollo n. ...

copia di carta di identità I. apparentemente rilasciata dal Comune di ..., ed intestata al sig. P.C. nato a ... in data ...».

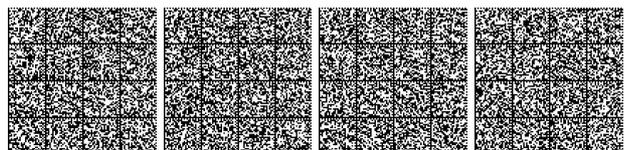
All’udienza preliminare del 27 giugno 2024 il difensore dell’imputato, munito di procura speciale, ha preannunciato questione di legittimità costituzionale dell’indicata disposizione normativa (appunto l’art. 5, comma 8-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, per i motivi che saranno di seguito esposti.

Alla successiva udienza del 3 ottobre 2024 la difesa ha specificato le proprie doglianze precisando che l’esigenza di adire la Corte costituzionale era dettata dalla volontà di definire il giudizio nelle forme del rito abbreviato (e dalla conseguente necessità, in caso di condanna, di evitare l’inflizione di una pena «irragionevole»), chiedendo pertanto un termine per formalizzare l’accesso al rito e per ufficializzare, di seguito, l’eccezione di incostituzionalità.

In data 13 gennaio 2025, pertanto, è stata veicolata dalla difesa la richiesta di definizione del processo con rito abbreviato, immediatamente disposto dallo scrivente. A quel punto è stata proposta la prima indicata questione di legittimità costituzionale, sulla quale questo giudice s’è riservato per decidere come dalla presente ordinanza.

Due i profili di doglianza stigmatizzati dal difensore.

In primo luogo, l’articolo in questione si porrebbe in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio in ordine ad una pluralità di fattispecie criminose, tutte in esso contemplate, aventi gravità senz’altro diversa e dunque irragionevolmente equiparate *quoad poenam*. L’art. 5, comma 8-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, infatti, punisce indistintamente, con la reclusione da uno a sei anni, sia chi contraffà o altera un visto di ingresso o reingresso, la comunicazione del rilascio di un’autorizzazione



ai viaggi, una proroga del visto, un permesso di soggiorno, un contratto di soggiorno o una carta di soggiorno, sia chi contraffà o altera documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un'autorizzazione ai viaggi, della proroga del visto, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno sia, infine, chi utilizza uno di tali documenti contraffatti o alterati.

In secondo luogo, l'art. 5, comma 8-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998 si porrebbe in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione nella parte in cui, equiparando il trattamento sanzionatorio di colui che contraffà o altera gli atti e i documenti in esso contemplati e di colui che di tali atti (già contraffatti o alterati) fa uso, introdurrebbe un'ingiustificata disparità tra l'autore delle condotte in oggetto e il soggetto attivo del reato di cui all'art. 489 del codice penale, a mente del quale la pena edittale per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati va determinata riducendo di un terzo la pena prevista per le condotte di contraffazione o alterazione dei documenti medesimi.

Le due doglianze, a parere di chi scrive, non sono manifestamente infondate.

Quanto alla prima questione, non può sottacersi che in effetti l'art. 5, comma 8-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, nell'equiparare la cornice edittale delle plurime ed autonome fattispecie ivi contemplate, introduce un trattamento sanzionatorio omogeneo per ipotesi criminose senz'altro diverse quanto a gravità, condotta e grado di lesione al bene interesse tutelato. Altro, infatti, è falsificare un titolo abilitativo al soggiorno nel territorio dello Stato (sia sub specie di creazione di un atto non originale sia sub specie di alterazione di un preesistente atto originale), altro è falsificare documenti utili al rilascio di tale titolo, altro ancora è fare uso di detti atti già falsificati. Le prime due ipotesi criminose (ossia le condotte di falsificazione dei titoli abilitativi al soggiorno o dei documenti utili al loro ottenimento) presuppongono all'evidenza un'organizzazione, quand'anche rudimentale, di mezzi e risorse denotante una maggior capacità criminale, una più marcata pervicacia delinquenziale, un dolo verosimilmente più intenso, elementi - questi - che considerati nella loro globalità e letti alla luce del dato per cui non di rado si tratta di condotte perpetrate nell'ambito di organizzazioni che traggono lucro dallo sfruttamento dell'immigrazione irregolare, rendono dette attività senz'altro più gravi rispetto a quella di chi dei menzionati atti falsificati faccia semplicemente uso.

In questa logica, la previsione di un omogeneo trattamento sanzionatorio per così eterogenee condotte da un lato non risponde a canoni di ragionevolezza (in ciò ponendosi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione) e dall'altro viola il principio di proporzionalità della pena, assoggettando alla medesima sanzione fattispecie che esprimono un diverso grado di offensività (in ciò ponendosi in contrasto con l'art. 27 della Costituzione).

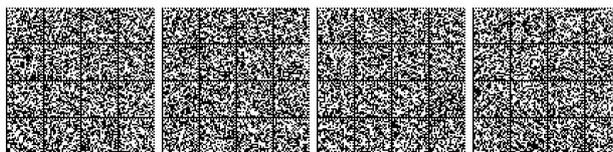
La questione pare ancor più fondata se letta alla luce della disciplina dei reati di falso contemplati dal Codice penale, ove si assiste ad una marcata differenziazione sanzionatoria tra le condotte di falsificazione di atti e quella di uso di atti falsificati. Ai sensi dell'art. 482 del codice penale, in particolare, la falsificazione materiale di un atto pubblico o di un certificato o ancora di un'autorizzazione amministrativa, ove commessa da un privato, è sanzionata con le pene previste dagli articoli 476 e 477 codice penale (rispettivamente da uno a sei anni, e da sei mesi a tre anni di reclusione) ridotte di un terzo, mentre per l'uso di un atto falso è previsto (a condizione che non vi sia stato concorso nella falsità) che dette pene siano ulteriormente ridotte di un terzo, secondo il disposto dell'art. 489 del codice penale.

Il raffronto comparativo con le disposizioni codicistiche rende dunque irragionevole la previsione normativa di cui al citato art. 5, comma 8-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui contrariamente a quanto previsto per i comuni delitti di falso - precostituisce una cornice sanzionatoria unitaria per fattispecie tra loro ontologicamente diverse.

Né può sostenersi, in senso contrario, che trattasi di valutazioni - quelle relative alla determinazione del trattamento sanzionatorio - rimesse all'esclusiva discrezionalità del legislatore.

Pur nella convinzione che la definizione delle fattispecie astratte di reato e la correlativa determinazione della loro cornice edittale siano riservate alla discrezionalità del legislatore, si ritiene opportuno riportare quanto costantemente affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui dette scelte, in particolare quelle relative al trattamento sanzionatorio, sono sindacabili allorquando trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2022, n. 95 del 2022, n. 62 del 2021, n. 136 del 2020 e n. 68 del 2012; ordinanze n. 207 del 2019 e n. 247 del 2013).

Facendo applicazione di tali coordinate alla vicenda in esame, va considerato che le condotte materiali stigmatizzate nell'ambito dei delitti di falso previsti dal codice penale sono senz'altro sovrapponibili a quelle di cui al citato art. 5, comma 8-*bis* (detta ultima disposizione si limita a scandire, quale elemento specializzante per specificazione, la tipologia di atti - ossia i titoli abilitativi al soggiorno sul territorio dello Stato o i documenti finalizzati ad attenerli - sui quali si appunta l'attività illecita), donde l'incoerenza dell'opzione legislativa volta ad unificare il trattamento sanzionatorio delle varie condotte di falso di cui alla citata norma speciale laddove, al contrario, dette condotte sono chiaramente diversificate *quoad poenam* nel Codice penale sul presupposto del loro diverso grado di offensività e della diversa capacità criminale del loro autore.



Quanto al diverso profilo della rilevanza delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, va ribadito che nella vicenda in oggetto è incriminato l'uso, al fine di ottenere il permesso di soggiorno, di falsa documentazione attestante un rapporto di lavoro domestico inesistente.

L'imputazione stigmatizza dunque una condotta (appunto l'uso di atti falsi onde ottenere il titolo abilitativo al soggiorno) che, in caso di accoglimento della presente doglianza di legittimità costituzionale, vedrebbe una pena sensibilmente ridotta rispetto a quella attualmente prevista dalla norma censurata. E, considerando la richiesta dell'imputato (veicolata per il tramite del difensore munito di procura speciale) di essere giudicato con rito abbreviato, vien da sé che la diversa cornice edittale risultante dall'eventuale accoglimento della questione sarebbe (nell'ipotesi in cui, all'esito del giudizio abbreviato, si pervenisse a condanna) senz'altro più favorevole al reo. L'attuale forbice edittale della disposizione richiamata, ossia da uno a sei anni di reclusione, subirebbe - ove la disciplina in oggetto fosse allineata, in caso di accoglimento della questione, a quella vigente per i reati codicistici di falso - una sensibile riduzione, tanto nel minimo quanto nel massimo, rispetto a quella attualmente vigente.

Trattasi dunque di questione senz'altro attuale, ritenendo chi scrive l'esistenza di un rapporto di necessaria strumentalità tra la risoluzione dell'eccezione di costituzionalità e il progredire verso la decisione del giudizio *a quo*, non potendo quest'ultimo essere proseguito o definito indipendentemente dalla risoluzione della questione incidentale.

Ritenuta, alla luce di quanto affermato, la questione rilevante e non manifestamente infondata.

*P.Q.M.*

*Letti gli art. 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 ss., legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 5, comma 8-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio per il delitto di contraffazione o alterazione degli atti e dei documenti ivi previsti e per il delitto di uso dei documenti stessi, e non invece trattamenti sanzionatori differenziati, non prevedendo in particolare che la pena prevista per il delitto di uso degli atti e dei documenti contraffatti ivi previsti sia determinato riducendo di un terzo la pena prevista per la contraffazione o alterazione degli atti e documenti stessi, analogamente a quanto previsto dall'art. 489 del codice penale.*

*Sospende il giudizio in corso nei confronti dell'imputato ed i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente.*

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

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

Santa Maria Capua Vetere, 20 gennaio 2025

*Il giudice: ZULLO*

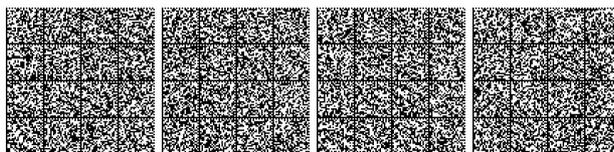
25C00063

N. 45

*Ordinanza del 18 febbraio 2025 del Tribunale per i minorenni di Roma  
nel procedimento penale a carico di K. C. e A. U.*

**Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 123 del 2023, come convertito – Esclusione dell'applicabilità delle disposizioni del comma 1 dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, ai delitti previsti dall'art. 609-*octies* cod. pen., limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* cod. pen.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-*bis*.



## TRIBUNALE PER I MINORENNI DI ROMA

Il giudice dell'udienza preliminare composto da:

- 1) dott. Federico Falzone - Presidente;
- 2) dott.ssa Anna Troise - giudice on.;
- 3) dott. Luca Ansini - giudice on.;

riunito in Camera di consiglio all'udienza del 18 febbraio 2025 nel procedimento indicato in epigrafe a carico di C. K., nato a [...] l' [...], difeso d'ufficio dall'avv. Marianna Mossutto, e U. A., nato a [...] il [...], difeso di fiducia dall'Avv. Andrea Barbesin, ha emesso la seguente ordinanza.

Il giudice per le indagini preliminari presso questo T.M. con decreto del 28 ottobre 2024 disponeva il giudizio immediato nei confronti di C. K. e U. A. in relazione alle seguenti imputazioni:

A) articoli 609-*octies* e 609-*ter* n. 2 e 5 e 61 n. 4 e n. 5 del codice penale, perché, dopo averlo portato in un garage sottostante il supermercato [...], mediante la forza intimidatrice del gruppo e la minaccia consistita, da parte dell'H. S., nel dirgli «la devi fare sta cosa senno' passiamo alle mani», costringevano P. G., di anni sedici, a subire atti sessuali, consistiti, da parte dell'H. S., nel penetrarlo nell'ano con un bastone e nel costringerlo poi a inserire in bocca la medesima estremità del bastone così da simulare un rapporto orale, colpendolo al contempo con uno schiaffo sulla nuca, mentre tutti lo colpivano con ripetuti sputi e riprendevano con i propri telefoni cellulari.

Con l'aggravante di aver adoperato sevizie e crudeltà, nei confronti di un minore di anni diciotto, mediante l'utilizzo di strumenti gravemente lesivi della salute della vittima profittando di circostanze di luogo e persona tali da ostacolare la privata difesa.

In località [...] tra il [...] e il [...] del [...].

B) articoli 110 e 600-*ter*, comma 1, n. 1 del codice penale perché, in concorso tra loro, realizzavano mediante i propri telefoni cellulari, diffondendoli poi su gruppi WhatsApp, video nei quali era ripreso P. G. nel compimento degli atti sessuali di cui al capo che precede.

In località [...] tra il [...] e il [...] del [...].

C) articoli 110 e 612-*bis*, comma 1, del codice penale perché, in concorso tra loro, con condotte reiterate, consistite nel porre in essere la condotta di cui al capo che precede, nonché, in altra circostanza verificatasi in data [...] nel deriderlo e percuoterlo ripetutamente, nel farlo sbattere più volte contro la serranda della gioielleria «[...]», nel metterlo all'interno di un cassonetto dell'immondizia, nello spargergli una sigaretta sul collo, nel gettargli contro un liquido, verosimilmente urina, molestavano P. G., di anni sedici, cagionandogli un perdurante e grave stato d'ansia e di paura e ingenerando in lui un fondato timore per la propria incolumità.

In località [...] tra il [...] e il [...] del [...].

Veniva tempestivamente chiesto dai difensori muniti di procura speciale il giudizio abbreviato per C. K. e U. A., mentre per gli altri imputati il procedimento proseguiva nelle forme del giudizio immediato.

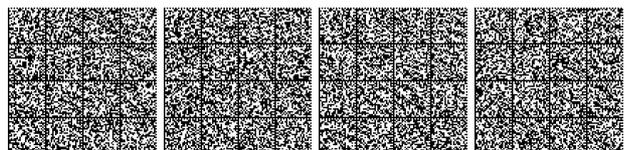
Veniva fissata l'udienza odierna in cui, ammesso il rito, venivano sentiti gli imputati, che ammettevano il fatto, dichiarandosi sinceramente pentiti per quanto commesso, riferendo di essersi scusati con la p.o. nei giorni immediatamente successivi. Cercavano di fornire una ricostruzione delle ragioni che li avevano indotti a compiere azioni tanto gravi, connesse alla logica del gruppo ed alle personali sofferenze che stavano vivendo, pur non volendo assolutamente minimizzare la loro responsabilità.

Chiedevano la sospensione del processo con messa alla prova ai sensi dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988.

Il personale dell'USSM presente in udienza insisteva affinché venisse loro concessa questa possibilità.

Il PMM dava parere favorevole.

Il 15 novembre 2023 è entrata in vigore la legge 13 novembre 2023, n. 159, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (cd. decreto Caivano) recante «Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile» che ha escluso la possibilità di sospendere il processo con messa alla prova in relazione a determinati reati, tra i quali la violenza sessuale di gruppo aggravata ai sensi dell'art. 609-*ter*, del codice penale. Il comma 5-*bis* dell'art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 prevede infatti che «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti [...] dagli articoli 609-*bis* e 609-*octies* del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* [...]».



L'imputazione di cui al capo *A*) contestata agli imputati riguarda i reati di cui agli articoli 609-*octies* e 609-*ter* n. 2 e 5 e 61 n. 4 e 5 del codice penale in ipotesi commessi dopo l'entrata in vigore del comma 5-*bis* citato (in In [...] tra il [...], e il [...] del [...]), come emerge senza dubbio dalle dichiarazioni della persona offesa, dalle indagini espletate e dalle stesse dichiarazioni degli imputati).

Agli imputati è dunque preclusa *de iure* la possibilità di essere ammessi alla prova ai sensi del comma 1, dell'art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 per il capo *A*), ed il Collegio non può prendere in considerazione le loro richieste, che dovrebbero pertanto esser rigettate, senza poter entrare nel merito della valutazione in ordine alla relativa fattibilità della messa alla prova.

All'udienza odierna i difensori ed il PMM chiedevano al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale del comma 5-*bis* dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988.

Ciò premesso occorre verificare la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione proposta.

Il vaglio di rilevanza della questione attiene alla verifica dell'impossibilità, per il giudice *a quo*, di risolvere il caso pratico sottoposto alla sua attenzione, indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa.

Sul punto della rilevanza, il Collegio, esaminati gli atti e sentiti gli imputati, ritiene che, in assenza della disposizione di cui al comma 5-*bis* dell'art. 28, del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, avrebbe potuto valutare positivamente la loro richiesta di messa alla prova. Si ritengono infatti sussistenti i requisiti richiesti dal costante orientamento giurisprudenziale ai fini dell'ammissione alla messa alla prova. Innanzitutto, sulla base degli elementi agli atti e delle dichiarazioni rese dagli imputati non può pervenirsi ad un proscioglimento nel merito degli stessi. Inoltre, gli imputati hanno fin dai giorni seguenti ai fatti esplicitato il loro pentimento chiedendo scusa alla persona offesa (*cf.* sul punto le dichiarazioni rese dalla p.o. in data 17 maggio 2024: «comunque A. U. si è pentito, mi ha detto che ha sbagliato a non difendermi ed a schierarsi con P.; dopo questa cosa A. U. e K. C. mi hanno chiesto scusa e adesso hanno allentato i rapporti con P., credo che loro si siano fatti trasportare»).

Gli imputati, fin dall'interrogatorio di garanzia del 27 agosto 2024, successivo all'ordinanza cautelare della permanenza in casa, ammettevano i fatti e si dichiaravano pentiti (C. K. «la cosa è degenerata, ho chiesto scusa al ragazzo, mi sono reso conto della gravità; U. A. «mi sono pentito di ciò che ho fatto, ho chiesto scusa, ho inviato un sms»).

Altrettanto sincero e ragionato pentimento mostravano in occasione dell'esame effettuato all'udienza odierna.

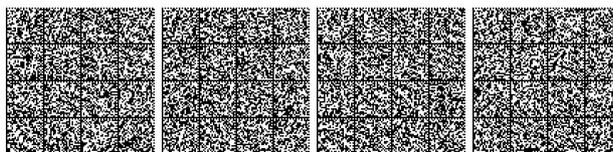
Dalle relazioni dell'USSM emerge che C. K. si è presentato all'assistente sociale con un reale desiderio di collaborazione e partecipazione agli interventi educativi proposti; veniva inoltre rappresentata una situazione familiare molto complessa e dolorosa (la madre è sottoposta ad un'ordinanza cautelare che vede il marito ed i figli persone offese) ed evidenziato che C. K. «mostra un atteggiamento maturo ed autenticamente sofferente per l'accaduto»; è stato attivato un supporto psicologico, frequenta con buon rendimento il terzo anno del liceo scientifico, gioca a calcio a livello agonistico; l'USSM concludeva definendo C. K. come un giovane sensibile e pieno di risorse, che ha vissuto una sofferenza familiare eccessiva per la sua età, disponibile a trattare l'accaduto con modalità responsabile ed autenticamente dispiaciuta.

Anche la relazione dell'USSM elaborata per U. A. ha evidenziato la corretta collaborazione sia dell'imputato che della famiglia, disponibili a trattare l'accaduto con modalità costruttiva. U. A., negli spazi di riflessione con l'assistente sociale, ha compiuto «un importante lavoro di riflessione, non solo rispetto al reato in contestazione, ma anche rispetto ad alcuni elementi personali della propria storia». Sono stati evidenziati precedenti episodi in cui U. è stato vittima di aggressione con ricovero in ospedale, circostanza che lo aveva indotto ad abbandonare la scuola. Durante la misura cautelare, ha accolto le indicazioni educative dell'assistente sociale, si è nuovamente iscritto a scuola e frequenta un corso di nuoto per ottenere il brevetto di salvataggio. L'assistente sociale concludeva affermando che U. appare realmente dispiaciuto dell'accaduto ed aveva, fin dai giorni immediatamente successivi al fatto, chiesto scusa alla p.o.

Ritiene in definitiva il Collegio sussistere, in entrambi gli imputati, una rimediazione critica rispetto ai reati contestati autentica e non strumentale. È stata infatti esternata direttamente alla p.o. molto tempo prima dell'emissione della misura cautelare e della conoscenza della pendenza di indagini nei loro confronti, ribadita, con ammissione sostanziale dei fatti, in tutte le occasioni processuali e nei rapporti con l'USSM.

Tale valutazione ha determinato anche la revoca della misura cautelare (sempre rispettata) essendo stata ritenuta l'assenza, allo stato, del pericolo di reiterazione di fatti analoghi (anche in considerazione dell'incensuratezza), con parere favorevole del PMM. Si evidenzia che i reati, sebbene di sicura gravità, sono stati compiuti quando U. A. aveva quindici anni e C. K. ne aveva appena compiuto sedici.

Il Collegio ritiene dunque la sussistenza di tutti i requisiti di merito in astratto necessari per l'ammissione degli imputati alla messa alla prova prevista dall'art. 28, del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988.



L'unico ostacolo è costituito dalla previsione di cui al comma 5-*bis* introdotto dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, che impedisce la sospensione del processo con messa alla prova per il capo A).

A ciò si aggiunga che l'entità della pena in astratto prevista dal legislatore per i reati in contestazione e considerato il caso concreto (che esclude la possibilità di qualificazione ai sensi del terzo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale) non consente di prendere in considerazione gli istituti previsti dall'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 o 169 del codice penale.

È in ogni caso da sottolineare la diversità degli istituti citati e la peculiarità della messa alla prova, atteso quanto statuito dalla stessa Corte costituzionale, secondo cui «la messa alla prova del minore è prevista per tutti i reati anche quelli di gravità massima, rispetto ai quali l'ordinamento sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato per finalità puramente rieducative, quindi non perché l'imputato lo richieda e il pubblico ministero vi consenta, ma solo perché, ed in quanto, lo ritenga opportuno un giudice strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore» (sentenza n. 139 del 6 luglio 2020).

Per quanto attiene al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* non è chiamato a pronunciarsi sulla fondatezza o meno, esame che è appunto rimesso alla sola Corte costituzionale, ma deve semplicemente respingere la questione quando si presenti palesemente priva di ogni fondamento giuridico. La Corte costituzionale ha poi aggiunto che il giudice *a quo*, prima di rimettere la questione, deve preliminarmente tentare l'interpretazione conforme a Costituzione, che tuttavia nel caso in esame non appare possibile, in quanto tale operazione ermeneutica comporterebbe l'applicazione di un istituto in presenza di imputazioni espressamente escluse dal comma 5-*bis* dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988.

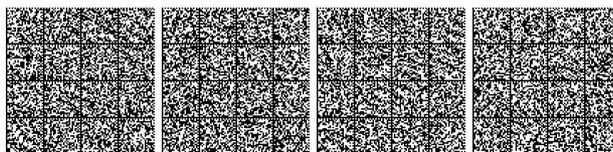
Il Collegio ritiene la non manifesta infondatezza della questione innanzitutto in relazione alla violazione dell'art. 31, comma secondo, della Costituzione. La preclusione introdotta dalla norma in esame contrasta con tutto l'impianto normativo che regola il processo penale minorile e che trova il proprio fondamento costituzionale nell'art. 31, comma secondo, della Costituzione che recita «La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». Il processo penale minorile è di conseguenza volto principalmente al recupero del minore deviante, mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, anche attraverso l'attenuazione dell'offensività del processo e la sua rapida fuoriuscita dal circuito penale, come più volte la Corte costituzionale ha affermato (*cf.* sentenze n. 125 del 1992, n. 206 del 1987 e n. 222 del 1983).

Al fine del perseguimento di tali finalità e dell'individuazione della migliore risposta del sistema alla commissione del reato da parte di un soggetto in formazione e in continua evoluzione, quale è il soggetto di minore età, il giudice è chiamato, di volta in volta, ad esaminare la sua personalità. Non è un caso che, in ogni stato e grado del procedimento minorile, come statuito dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, l'autorità giudiziaria debba acquisire «elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili».

La messa alla prova è uno dei principali strumenti che consente al giudice di valutare compiutamente la personalità del minore, sotto l'aspetto psichico, sociale e ambientale, anche ai fini dell'apprezzamento dei risultati degli interventi di sostegno disposti. Se, infatti, la personalità del minore è avviata a possibile cambiamento (come emerge dalle relazioni dell'USSM redatte nei confronti degli imputati) e, all'esito dello svolgimento del programma trattamentale di messa alla prova, il minore abbia dato prova del superamento delle situazioni che hanno portato alla commissione del reato, l'ordinamento prevede che il giudice possa dichiarare estinto il reato per esito positivo della disposta prova ai sensi dell'art. 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, essendo venuto meno l'interesse alla pretesa punitiva per il raggiungimento delle finalità di recupero del minore e del suo reinserimento sociale.

I tempi di durata previsti per la messa alla prova (sino a tre anni per i delitti più gravi), la possibilità che la stessa sia svolta per tutta la durata all'interno di comunità di tipo educativo o terapeutico (per la cura delle dipendenze o dei disturbi psichiatrici), la possibilità di verifiche intermedie dell'andamento del percorso, così come la revocabilità della sospensione, rappresentano elementi idonei a verificare, nel tempo, la serietà dell'impegno dell'imputato, scongiurando strumentalizzazioni dell'istituto. Inoltre, la possibilità di inserire, nel progetto di messa alla prova, importanti momenti di confronto con i servizi specialistici (Consultorio familiare, neuropsichiatria infantile, serd) e di supporto psicologico, utili nei delitti caratterizzati da dinamiche affettive disfunzionali (come nei casi di violenza sessuale e nei delitti di pedopornografia) riduce il rischio di recidiva, a beneficio della generalità dei consociati.

Come ampiamente argomentato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 125 del 1995 «la messa alla prova, in conclusione, costituisce, nell'ambito degli istituti di favore tipici del processo penale a carico dei minorenni, uno strumento particolarmente qualificante, rispondendo, forse più di ogni altro, alle indicate finalità della giustizia minorile».



Prevedere un catalogo di reati (tra cui la violenza sessuale aggravata in esame) in relazione ai quali privare l'imputato della possibilità di accesso a questo importante istituto di recupero e reinserimento sociale, senza possibilità da parte del giudice di valutare nel merito la richiesta, costituisce un *vulnus* non solo di tutela e protezione del minore autore del reato ma anche dell'intera collettività contro i rischi di una possibile recidiva.

È stata la stessa Corte costituzionale, sia pure nella diversa materia della esecuzione della pena detentiva, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, per violazione dell'art. 31, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non consentiva la sospensione della esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi elencati (ossia quelli di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354/1975), ad escludere la possibilità di prevedere nei confronti dei minori «un rigido automatismo, fondato su una presunzione di pericolosità legata al titolo del reato commesso, che esclude la valutazione del caso concreto e delle specifiche esigenze del minore» (sentenza n. 90 del 28 aprile 2017).

La Corte costituzionale ha sempre ribadito che il cuore della giustizia minorile consiste in valutazioni fondate su prognosi individualizzate, in grado di assolvere al compito del recupero del minore deviante. È, infatti, costante nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione della esigenza che il sistema di giustizia minorile sia caratterizzato fra l'altro dalla «necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante» (sentenze n. 143 del 1966, n. 182 del 1991, n. 128 del 1987, n. 222 del 1983 e n. 46 del 1978), esattamente su «prognosi particolarmente individualizzate» (sentenza n. 78 del 1989), questo essendo «l'ambito di quella protezione della gioventù che trova fondamento nell'ultimo comma 31 della Costituzione» (sentenze n. 128 del 1987 e n. 222 del 1983): vale a dire della «esigenza di specifica individualizzazione e flessibilità del trattamento che l'evoluitività della personalità del minore e la preminenza della funzione rieducativa richiedono» (sentenza n. 125 del 1992).

In questa cornice si colloca la citata pronuncia della Corte costituzionale n. 139 del 6 luglio 2020 che, mettendo in relazione la messa alla prova dell'adulto con la messa alla prova del minorenne, ha statuito: «la messa alla prova del minore è prevista per tutti i reati anche quelli di gravità massima, rispetto ai quali l'ordinamento sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato per finalità puramente rieducative, quindi non perché l'imputato lo richieda e il pubblico ministero vi consenta, ma solo perché, ed in quanto, lo ritenga opportuno un giudice strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore».

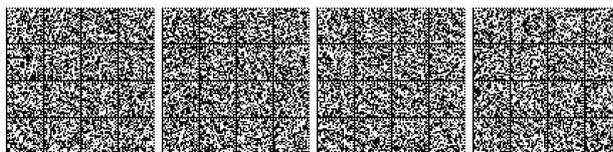
La previsione *ex lege* del divieto assoluto di accesso alla messa alla prova, nei casi di violenza sessuale aggravata, appare inoltre contrastare con l'art. 31, comma secondo, della Costituzione, sottraendo al vaglio di un giudice specializzato e interdisciplinare la possibilità di valutare, caso per caso, la particolare condizione del minore imputato, per rendere la risposta del processo penale minorile aderente alla sua personalità e maggiormente rispondente alla finalità rieducative, di recupero e di reinserimento sociale del minore autore di reato.

Si rappresenta, infine, che i progetti di messa alla prova tengono in considerazione anche le persone offese, soprattutto se minorenni e vittime di particolari reati, quali quelli in esame, prevedendo specifiche prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione, nonché la partecipazione a un programma di giustizia riparativa, ove ne ricorrano le condizioni.

Gli insegnamenti della Consulta si conformano altresì, ai principi espressi in numerosi atti internazionali. Sul punto, infatti, si sono espresse le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e le istituzioni europee. In merito, vale la pena di ricordare le regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, c.d. regole di Pechino (approvate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite in data 29 novembre 1985), le regole ONU per la protezione dei minori privati della libertà (approvate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite in data 14 dicembre 1990), c.d. regole dell'Havana, la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in data 5 novembre 2008 sulle regole del trattamento per i condannati minorenni sottoposti a sanzioni o a misure restrittive della libertà personale, le linee guida su una giustizia a misura di minore adottate dal Consiglio d'Europa nel 2010, nonché, da ultimo, la direttiva 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali.

Le indicazioni che accomunano tutti gli atti citati sono essenzialmente riconducibili all'esigenza che le autorità nazionali ricorrano alla privazione della libertà personale del condannato minorenne quale misura di ultima istanza. Si richiede, inoltre, che venga sempre privilegiato il ricorso alle misure alternative, che il minore detenuto sia collocato in istituti separati rispetto a quelli degli adulti e che gli venga garantito un trattamento penitenziario specificamente disegnato sulle sue peculiari necessità.

Si rilevano, pertanto, ragioni di contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione considerati i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario sopra specificato e dagli obblighi internazionali che ne conseguono.



Inoltre, si rilevano profili di irragionevolezza del criterio di esclusione dei reati resi «ostativi» alla messa alla prova, che non sono necessariamente i più gravi. Solo a titolo esemplificativo, resta attuale la possibilità di valutare l'istituto giuridico in esame per i reati di cui agli articoli 416-*bis*, aggravati *ex art.* 416-*bis*.1, 422, 629 comma secondo, 630 del codice penale.

Anche laddove si volesse sostenere la possibilità di operare un contemperamento ai principi sopra enucleati (volti alla opportunità di consentire sempre valutazioni, da parte del giudice minorile, fondate su prognosi particolarmente individualizzate), in relazione ad alcuni delitti connotati da particolare violenza alla persona ritenuti «ostativi» alla messa alla prova (sempre richiamando i principi della Corte costituzionale che ha espressamente dichiarato l'illegittimità di tale modo di procedere, ad esempio in riferimento ai reati «ostativi» *ex art.* 4-*bis* della legge n. 375/1975), rileva il Collegio che tale ipotetico bilanciamento è stato del tutto irragionevole ed in palese contrasto, ad esempio, con la legislazione antimafia.

Si evidenziano, quindi, anche profili di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui imputati di reati anche più gravi, in considerazione della pena edittale prevista (ad esempio, 422 e 630 del codice penale), ovvero perché rientranti nella legislazione antimafia (416-*bis* del codice penale o aggravati dall'art. 416-*bis*.1 del codice penale), avrebbero accesso all'istituto della messa alla prova, negato invece agli odierni imputati.

Tale disparità di trattamento non sarebbe dunque supportata da criteri di ragionevolezza nelle scelte legislative, sempre qualora si ritenesse di consentirle nella materia in esame in relazione al principale ed assorbente contrasto con l'art. 31, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione.

Neanche pare ragionevole far riferimento generico a criteri statistici che evidenzieranno la crescita numerica di tali imputazioni. Qualora la premessa fosse dimostrata in concreto (a prescindere dall'eco mediatica ricevuta), ancor di più richiederebbe l'analisi approfondita ed individualizzata della personalità del minore imputato, per cogliere le ragioni del comportamento deviante, le sfumature e l'intensità del dolo, la presenza di eventuali dinamiche di gruppo, per giungere, nel merito, ad ammettere od escludere la messa alla prova, che certamente non è istituto che i Tribunali per i minorenni concedono automaticamente.

In conclusione, il comma 5-*bis* dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 impedisce al Collegio di valutare la presenza dei presupposti per la sospensione del procedimento e messa alla prova, con grave pregiudizio per le esigenze di recupero e di reinserimento sociale degli imputati, in violazione dell'art. 31, secondo comma, 117, primo comma, e 3 della Costituzione per i profili di irragionevolezza sopra enucleati.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dinanzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 per contrasto con gli articoli 31, secondo comma, 117, primo comma, e 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'art. 609-octies del codice penale limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter del codice penale;*

*Sospende il procedimento penale in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

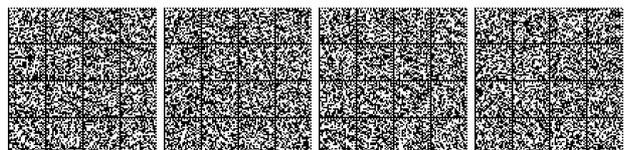
*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a C. K., nato a [...] l'[...] e U. A., nato a [...] il [...], ai loro genitori e difensori e al pubblico ministero;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, l'ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Segnala che, a norma dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196/2003 e successive modifiche, in caso di diffusione del presente provvedimento dovranno essere omessi le generalità e gli altri dati identificativi dei minorenni.*

Roma, 18 febbraio 2025

*Il Presidente estensore: FALZONE*



## N. 46

*Ordinanza del 14 febbraio 2025 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento penale a carico di P. T.*

**Reati e pene – Condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva – Modifiche normative ad opera del d.lgs. n. 150 del 2022 – Previsione che la pena detentiva non può essere sostituita nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 59, comma 1, lettera *d*), sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera *g*), 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).

## CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

## SECONDA SEZIONE PENALE

La Corte d'appello di Firenze, riunita in camera di consiglio nelle persone dei seguenti consiglieri:

Presidente dott. Giampiero Borraccia, rel.;

Giudice dott. Rosa Valotta;

Giudice dott. Francesca Sbrana.

Nel procedimento penale a carico di T... P... nato il ... a ..., residente a ... in via ..., ove ha dichiarato domicilio, difeso di fiducia da:

avv. Cecilia Turco del foro di Pistoia con studio in via Della Vigna n. 6 - Pistoia;

avv. Michele Giacomo Carlo Passione del foro di Firenze con studio in via L. S. Cherubini n. 13;

## IMPUTATO

In concorso con A... M..., (la cui posizione è stata separata) dei seguenti reati:

*a)* delitto di cui all'art. 110, 600-*ter* del codice penale perché, in concorso tra loro, utilizzando una minore degli anni diciotto, producevano un video pornografico e, in particolare, dopo avere consumato un rapporto sessuale con la minore A... A..., la riprendevano con un cellulare mentre, ancora semi nuda, la ragazza giaceva immobile a terra, soffermandosi con dei primi piani sulle parti intime della stessa e conservavano il video nella memoria fissa del dispositivo del T... P..., ove veniva rinvenuto.

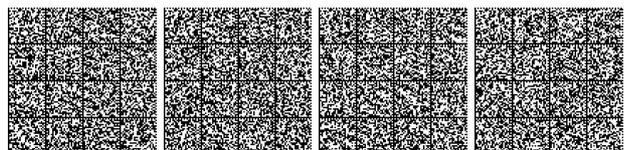
In ... il ...

*b)* per il reato di cui all'art. 609-*octies*, art. 609-*ter* n. 5 del codice penale, perché partecipavano in più persone riunite ad atti di violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* del codice penale ai danni di A... A..., nata a ... il ..., all'epoca dei fatti diciassettenne: nello specifico, dopo averla condotta con l'inganno in un luogo appartato e dopo che la minore aveva iniziato con A... i primi approcci sessuali consenzienti, abusavano della stessa. Nello specifico, dopo che la ragazza aveva espresso al T..., alla presenza dell'A..., la propria volontà contraria a proseguire ulteriormente il rapporto sessuale, continuavano nel loro agire, costringendo la ragazza a subire, contro la sua volontà manifesta, atti sessuali, approfittando anche delle condizioni di inferiorità fisica in cui la stessa, alterata per la pregressa assunzione di alcol, versava.

In ... il ....

## PARTE CIVILE

A... A..., nata a ... il ..., difesa dall'avv. Gianmarco Romanini del Foro di Lucca.



### A. Esposizione dei fatti di causa

1. Con sentenza in data 24 novembre 2023 del GUP presso il Tribunale di Firenze T... P... è stata condannato in sede di rito abbreviato alla pena di anni tre e mesi due di reclusione per i reati in epigrafe previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche e di quella di cui all'art. 62, n. 6, del codice penale.

2. Avverso la sentenza ha proposto appello l'imputato deducendo quali motivi di impugnazione:

a) L'insussistenza del reato di cui all'art. 609-*octies* del codice penale per difetto dell'elemento soggettivo;

b) L'insussistenza del reato di cui all'art. 600-*ter* del codice penale;

c) L'eccessività della pena inflitta con richiesta di: applicazione delle riduzioni massime per le circostanze attenuanti di cui agli articoli 62-*bis* del codice penale e 62, n. 6, del codice penale; aumento minimo per la continuazione con il capo a); concessione della sospensione condizionale della pena ex art. 163, comma 3, del codice penale; applicazione di pena sostitutiva della pena detentiva ex articoli 545-*bis* e 598-*bis*, comma 4-*bis*, del codice di procedura penale.

3. Ha concluso chiedendo:

a) in tesi, in totale riforma della sentenza impugnata, di assolvere l'imputato T... P... dai reati a lui ascritti perché il fatto non sussiste o non costituisce reato o ai sensi dell'art. 530, comma 2, del codice di procedura penale, oppure secondo la formula ritenuta di giustizia, con ogni consequenziale pronuncia;

b) in denegata ipotesi, in parziale riforma della sentenza impugnata, previa rinnovazione parziale della istruttoria dibattimentale ai sensi dell'art. 603, comma 1 e 2, codice di procedura penale, di diminuire la pena, previo riconoscimento della riduzione massima per le circostanze attenuanti di cui all'art. 62, n. 6, del codice penale e all'art. 62-*bis* del codice penale entrambe prevalenti rispetto alla contestata circostanza aggravante di cui all'art. 600-*ter*, n. 5, del codice penale, e previa applicazione dell'aumento per la continuazione con il reato ex art. 600-*ter* del codice penale di cui al capo a) ridotto nella misura tale da consentire la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena ai sensi dell'art. 163, comma 3, del codice penale, sussistendone i presupposti;

c) nella denegatissima ipotesi di conferma della pena irrogata dal primo giudice o, comunque, di mancata concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena, disporre la sostituzione della pena detentiva inflitta con una pena sostitutiva ai sensi dell'art. 545-*bis* del codice di procedura penale (in virtù della procura speciale rilasciata dall'odierno appellante), con riserva di formulare eccezione di illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 59, lettera d), della legge n. 689/1981 in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede che la pena detentiva non può essere sostituita nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 3541, salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 323-*bis*, secondo comma, del codice penale.

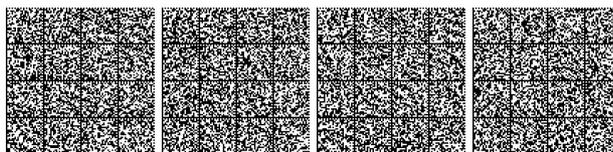
4. Con motivi nuovi e aggiunti l'appellante ha chiesto:

in tesi: A) di ridurre la pena inflitta, applicando la massima diminuzione per le già concesse circostanze ex art. 62-*bis* del codice penale, e la minima riduzione per l'aumento operato ex art. 81 del codice penale, concedendo il beneficio di cui all'art. 163, comma 3, del codice penale; B) di disporre l'invio dell'imputato e della vittima al Centro per la giustizia riparativa di riferimento, per l'avvio di un programma di giustizia riparativa; C) di sostituire la pena inflitta con quella di cui all'art. 561 della legge n. 689/1981;

in ipotesi: D) di dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 1, lettera d), legge n. 689/1981, come sostituito dall'art. 71, del decreto legislativo n. 150/2022, per contrasto con gli articoli 3, 27, comma 3, 76 della Costituzione, laddove non consente la sostituzione della pena detentiva con quella sostitutiva nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 323-*bis*, secondo comma, del codice penale, assumendo per l'effetto ogni conseguente determinazione di legge.

5. Fissata l'udienza per la discussione è stata presentata richiesta di concordato con rinuncia ai motivi di appello con applicazione della pena finale di anni due e mesi sei subordinata alla concessione della sospensione condizionale della pena ai sensi dell'art. 163, comma 3, del codice penale, richiesta alla quale il procuratore generale ha prestato il consenso.

6. All'udienza del 4 novembre 2024 la Corte ha rigettato la richiesta di concordato non ritenendo la pena proposta congrua rispetto alla gravità dei fatti contestati rilevando altresì che la sospensione condizionale della pena non era stata subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i reati, di cui all'art. 609-*octies* del codice penale, come previsto dall'art. 165, comma 3, del codice di procedura penale vigente all'epoca dei fatti;



7. All'odierna udienza di rinvio l'appellante ha presentato nuova istanza di concordato nei medesimi termini prevedendo però che la pena venisse condizionalmente sospesa subordinatamente alla partecipazione ad ulteriore specifico percorso di recupero presso ente o associazione che si occupa di prevenzione, assistenza psicologica e recupero come disposto dall'art. 165, comma 5, del codice penale.

Il procuratore generale ha prestato nuovamente il consenso.

La Corte ha invitato le parti a discutere sulla nuova richiesta di concordato e nel merito dei motivi di appello. Le parti hanno quindi così concluso:

il procuratore generale si è riportato al consenso prestato al concordato e nel merito ha chiesto la conferma della sentenza di primo grado;

il difensore della parte civile ha chiesto la conferma della sentenza impugnata;

il difensore di T... ha chiesto l'accoglimento del concordato e, in subordine, si è riportato ai motivi di appello.

8. La Corte ritiratasi in camera di consiglio non ha accolto la nuova richiesta di concordato accogliendo invece, previa separazione della posizione A..., l'ultima richiesta subordinata di rimessione degli atti alla Corte costituzionale come di seguito dettagliata.

#### B. Disposizioni legislative censurate

Art. 59, comma 1, lettera d), legge n. 689/1981, come sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, nella misura in cui non consente la sostituzione della pena detentiva nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 323-bis, secondo comma, del codice penale.

#### C. Parametri costituzionali

Si rileva il contrasto della suindicata norma con gli articoli 3, 27, comma 3, e 76 della Costituzione.

#### D. Termini e motivi della questione

Alla stregua dei rilievi difensivi, ritiene il giudice remittente che il decreto legislativo n. 150/2022 sia incorso in un eccesso di delega introducendo una disciplina che finisce col tradire le *rationes* sottese alla legge delega, legge n. 134/2021, con cui si delegava al Governo di ridisciplinare opportunamente le condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, assicurando il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge delega n. 134 del 2021, nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche alla disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, dovevano essere adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi *ivi* indicati, tra cui quello di cui alla lettera c che di seguito si riporta testualmente:

«c) prevedere che le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi possano essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati; disciplinare conseguentemente il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive;».

Le finalità della riforma delle pene sostitutive perseguite dal legislatore delegante emergono, in particolare, dalla relazione finale della Commissione di studio istituita con decreto ministeriale 16 marzo 2021 per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, sulla base della quale è stato formulato l'emendamento 1.502 del 14 luglio 2021 di iniziativa governativa al disegno di legge A.C. 2435, che è all'origine della delega conferita dall'art. 1, comma 17, della legge n. 134 del 2021. Tale relazione aveva auspicato, tra l'altro, che «l'istituto della sostituzione della pena detentiva, contestuale alla condanna da parte del giudice di cognizione, possa essere opportunamente rivitalizzato, con impatto positivo sulla deflazione penitenziaria e processuale». La stessa relazione, conseguentemente, aveva proposto tra l'altro di «modificare la tipologia delle pene sostitutive in modo tale da valorizzare contenuti sanzionatori sperimentati con successo in altri contesti normativi; ciò nella consapevolezza che il carcere non deve rappresentare l'unica risposta al reato e che, anzi, per gli effetti desocializzanti che comporta, deve essere evitato quando possibile in favore di pene da eseguirsi nella comunità. Se corredate di contenuti sanzionatori positivi, le sanzioni sostitutive possono rivestire il ruolo di vere e proprie pene sostitutive delle pene detentive. Una riforma delle pene sostitutive promette d'altra parte ripercussioni positive altresì in termini di deflazione processuale, se si valorizzano quelle pene come incentivo ai riti alternativi - procedimento per decreto e patteggiamento, in particolare - il cui ruolo è di primaria importanza in vista della deflazione del carico giudiziario e della riduzione dei tempi medi di durata del processo penale». Il disegno complessivo perseguito dal legislatore dele-



gante si articolava dunque attorno alla finalità di rivitalizzare un istituto - quello delle pene sostitutive - introdotto nel 1981 ma ancora scarsamente utilizzato nella prassi. E ciò per perseguire due obiettivi di fondo, chiaramente emergenti dalla relazione citata.

In primo luogo, quello di mettere a disposizione del giudice di cognizione - già in fase, dunque, di commisurazione della pena - risposte sanzionatorie alternative alle pene detentive brevi o comunque di durata contenuta, la consapevolezza dei cui effetti desocializzanti era stata all'origine della stessa introduzione delle pene sostitutive oltre un quarantennio fa: e ciò in coerenza sia con il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale, sia con la necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che deve accompagnare la pena «da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue», e dunque anche nella fase di determinazione del trattamento sanzionatorio appropriato da parte del giudice della cognizione. Principio, questo, di speciale rilievo in un contesto caratterizzato dalla situazione di significativo sovraffollamento in cui versano le carceri italiane.

In secondo luogo, quello di incentivare definizioni alternative del processo - attraverso la prospettiva di ottenere l'applicazione di pene sostitutive del carcere, anche per effetto degli sconti di pena connessi alla scelta dei riti alternativi - con conseguente alleggerimento complessivo dei carichi del sistema penale. E ciò in funzione dell'obiettivo ultimo, imposto dall'art. 111, secondo comma, della Costituzione, di assicurare (al singolo imputato e alla generalità degli imputati) tempi più contenuti di definizione dei processi. (così, Corte costituzionale, sentenza n. 84/2024, paragrafo 3.2 Considerato in diritto). Così chiarita la *ratio* sottesa alla legge delega, si rileva che per espressa previsione di legge (art. 58 della legge n. 689/1981; art. 1, comma 17, lettera *d*), legge n. 134/2021) le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi posso essere applicate dal giudice solo allorché egli ritenga le stesse funzionali alla rieducazione del condannato e idonee a prevenire il pericolo di recidiva.

Di regola, dunque, l'applicazione di una sanzione sostitutiva ad opera del giudice della cognizione richiede un apprezzamento discrezionale da parte dello stesso in relazione alle circostanze del caso concreto; il giudicante dovrà domandarsi se, alla luce delle peculiarità del caso, una sanzione sostitutiva sarà più idonea di quella detentiva breve a rieducare il condannato e a prevenire la commissione di ulteriori reati.

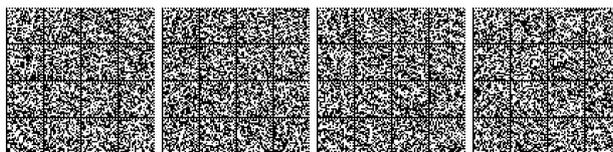
Con il decreto legislativo n. 150/2022, il Governo, nell'esercizio della delega conferitagli con la legge n. 134/2021, ha modificato l'art. 59 della legge n. 689/1981 introducendo, in sostanza, una presunzione di inidoneità delle misure alternative a conseguire le finalità indicate dalla legge nei confronti del soggetto che sia imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* legge n. 354/1975, con conseguente inapplicabilità delle stesse.

In altri termini, nei confronti di un imputato per i reati di cui all'art. 4-*bis* o.p., si sottrae al giudice della cognizione la possibilità di una valutazione discrezionale delle peculiarità del caso concreto ai fini dell'applicazione di una sanzione sostitutiva, operando una presunzione legale di inidoneità della stessa a perseguire i fini cui è preposta. Presunzione, questa, che viene meno solo allorquando sia stata riconosciuta l'attenuante di cui all'art. 323-*bis*, secondo comma, del codice penale, e cioè allorquando condannato abbia dato prova di ravvedimento operoso, attivandosi per evitare che l'attività delittuosa giungesse a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite.

Tale preclusione, oltre a tradire la *ratio* sottesa alla legge delega n. 134 del 2021 di rivitalizzare l'istituto delle pene sostitutive e disciplinare il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive, con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione, si presenta contraria e lesiva degli ulteriori principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione. Ed infatti, appare del tutto irragionevole ancorare una presunzione legale di inidoneità della pena sostitutiva a perseguire i fini di legge al mero titolo di reato addebitato all'imputato, a prescindere da una valutazione delle peculiarità del caso concreto. Una tale previsione normativa sembra aprire al rischio di trattare in maniera diversa situazioni differenziate dal titolo di reato ma connotate, in concreto, da eguale gravità.

Altrettanto irragionevole pare che al momento dell'applicazione di una sanzione di natura penale che deve avere carattere retributivo, specialpreventivo e rieducativo non si consenta al giudice della cognizione di valutare le condizioni soggettive dell'autore del reato soprattutto ove queste, unite alle circostanze concrete in cui è stato commesso il fatto, consentano di escludere un rischio attuale di recidiva ovvero la possibilità di contenerlo con una misura efficace diversa dalla detenzione.

Ciò senza considerare che, precludendo al giudice del caso concreto qualsiasi valutazione discrezionale in ordine alla possibilità di sostituire la pena detentiva breve nei confronti di un condannato per uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* ord. penit. ove non ricorra la circostanza attenuante di cui all'art. 323-*bis*, comma 2, del codice penale, si impedisce al giudice della cognizione di individuare la sanzione più adeguata al caso concreto, alla luce delle peculiarità della fattispecie e della personalità del condannato, vulnerando il principio costituzionale per cui la pena deve tendere alla rieducazione del soggetto.



In altri termini, si ritiene che la norma in questa sede censurata impedisca al giudice *a quo* di individualizzare il trattamento sanzionatorio attraverso l'applicazione di una pena sostitutiva a quella detentiva che, alla luce delle specificità del caso concreto, potrebbe perseguire la funzione rieducativa del condannato più e meglio dell'esperienza detentiva in carcere, che, come noto, produce sovente un effetto desocializzante e di involuzione della persona, anche alla luce della situazione critica in cui versano le carceri italiane.

#### *E. Sulla non manifesta infondatezza*

Posto il carattere chiaro e univoco del dato normativo, non appaiono percorribili interpretazioni della norma ora censurata in senso conforme agli articoli 3 e 27, comma 3, e 176 della Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa non appare pertanto manifestamente infondata e merita il vaglio della Corte costituzionale in quanto sussistono seri dubbi di costituzionalità della norma censurata in relazione alle norme costituzionali anzidette.

#### *F. Sulla rilevanza della questione*

Questa Corte all'odierna udienza ha invitato le parti a concludere sia in relazione alla seconda richiesta di concordato presentata dalla difesa T... (e per il quale il procuratore generale ha prestato il consenso), sia in merito ai motivi di impugnazione proposti. Quindi la Corte è stata investita di tutte le questioni devolute nell'atto di appello e nei motivi nuovi, in cui sono state articolate richieste gradate e subordinate (come sopra riportate), ultima delle quali è quella di sollevare la questione di legittimità costituzionale, sollecitazione che è stata raccolta nei termini di cui al punto D.

La Corte, dunque, non solo non ha accolto la richiesta principale di concordato (già rigettata e reiterata peraltro tardivamente tenuto conto dei termini di decadenza previsti dall'art. 599-*bis*, comma 1, del codice di procedura penale), ma anche tutte le altre richieste nel merito (assoluzione, riduzione della pena e sospensione condizionale della stessa, accesso a percorso di giustizia riparativa) accogliendo l'ultima richiesta subordinata di remissione degli atti alla Corte costituzionale per sollevare la questione di legittimità costituzionale proposta dall'appellante.

Questa Corte dovrà dunque affermare la responsabilità penale dell'imputato per la quale non appare congrua una pena pari o inferiore a quella di anni due e mesi sei di reclusione.

Residua solo la decisione sulla quantificazione della pena che, per la sua entità, non potrà essere condizionalmente sospesa, e la valutazione della richiesta di applicazione di pene sostitutive ai sensi dell'art. 58, comma 1, legge n. 689/1981 che secondo questa Corte appaiono idonee alla rieducazione dell'imputato, incensurato e di giovane età, in tal modo assicurando la prevenzione del pericolo di reiterazione di condotte criminose.

Non vi sono neppure elementi per valutare come negativa la prognosi circa l'adempimento da parte dell'imputato delle prescrizioni connesse alla pena sostitutiva avendo T... già positivamente intrapreso un percorso di responsabilizzazione per uomini maltrattanti.

Ritiene, tuttavia, la Corte di non poter accedere, allo stato, alla richiesta di applicazione di pene sostitutive ostando il chiaro dettato normativo di cui all'art. 59, comma 1, lettera *d*), legge n. 689/1981, ma solo previa dichiarazione di illegittimità della norma nei termini sopra enucleati e per la quale si rende necessaria una pronuncia della Corte costituzionale cui si debbono rimettere gli atti.

La questione appare dunque rilevante poiché questa Corte nell'irrogare una pena superiore ad anni due e mesi sei di reclusione potrà applicare le pene sostitutive solo previa declaratoria di illegittimità costituzionale della norma anzidetta nella parte in cui non consente di sostituire la pena detentiva breve nei confronti di un condannato per uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* ord. penit.

#### *P. Q. M.*

*La Corte di appello di Firenze, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la remissione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 1, lettera *d*), della legge 24 novembre 1981, n. 689, come sostituito dall'art. 71 del decreto legislativo n. 150/2022, per contrasto con gli articoli 3, 27, comma 3, e 76 della Costituzione.*

*Dispone altresì la sospensione del presente giudizio fino alla decisione della Corte costituzionale.*



*Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al procuratore generale, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Firenze, 27 gennaio 2025

*Il Presidente est.: BORRACCIA*

Si dispone, a norma dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196/2003, che chiunque diffonda la sentenza provveda ad omettere le generalità, altri dati identificativi o altri dati anche relativi a terzi dai quali può desumersi anche indirettamente l'identità dei minori oppure delle parti.

25C00065

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-012) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

