

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 13

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 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. 31. Sentenza 12 febbraio - 20 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti, in vigenza della normativa poi abrogata - Residenza in Italia «per almeno dieci anni» anziché «per almeno cinque anni» - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 2, comma 1, lettera a), numero 2).
- Costituzione artt. 3, 11 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21 e 34; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, n. 38, art. 24, comma 1; Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, n. 492, art. 7, paragrafo 2.

Pag. 1

N. 32. Sentenza 27 febbraio - 20 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Legge della Regione Calabria - Modifiche alla legge regionale istitutiva del registro tumori - Attribuzioni della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del potere sostitutivo affidato al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, art. 5, introduttivo dell'art. 3-ter, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 12 febbraio 2016, n. 2.
- Costituzione, art. 120, secondo comma.

Pag. 18

N. 33. Sentenza 29 gennaio - 21 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione internazionale - Persone singole residenti in Italia - Possibilità di presentare la dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero e di chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione - Omessa previsione - Violazione del diritto, anche convenzionale, al rispetto della vita privata e all'autodeterminazione - Illegittimità costituzionale in parte qua

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 29-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 2 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

Pag. 25

N. 34. Sentenza 12 febbraio - 21 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per l'anno 2013, di un addizionale dell'8,5 per cento - Soggetti passivi - Società di gestione del risparmio (SGR) - Denunciata irragionevole discriminazione dei redditi ai fini dell'applicazione del tributo e violazione del principio della capacità contributiva - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

Pag. 38



N. 35. Ordinanza 24 febbraio - 24 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di rapina - Trattamento sanzionatorio - Possibilità che la pena sia diminuita quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, personalità della responsabilità penale, nonché della funzione rieducativa della pena - Intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Manifesta inammissibilità della questione.

– Codice penale, art. 628.

– Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

Pag. 44

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2025 (della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Contributo degli enti territoriali alla finanza pubblica – Contributo delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente – Meccanismi di riparto tra le regioni – Modalità di contribuzione mediante iscrizione nella missione 20, Fondi e accantonamenti, della parte corrente di ciascuno degli esercizi del rispettivo bilancio di previsione, di un fondo con una dotazione pari al contributo annuale alla finanza pubblica – Previsione che, per gli enti in disavanzo, alla fine dell'esercizio precedente, il fondo costituisce un'economia che concorre al ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione – Regime sanzionatorio – Rideterminazione delle autorizzazioni di spesa di cui all'art. 1, commi 134 e 139, della legge n. 145 del 2018, concernenti, rispettivamente, l'assegnazione alle regioni a statuto ordinario di contributi per investimenti per la progettazione e per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per interventi di viabilità e per la messa in sicurezza e lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali dei siti inquinati e contributi ai comuni per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio.

– Legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere a) e d).

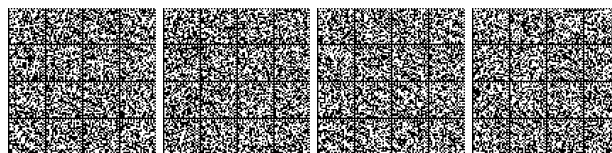
Pag. 47

N. 47. Ordinanza del Tribunale di Roma del 31 gennaio 2025

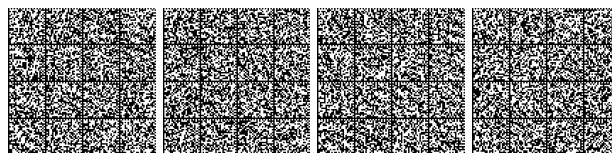
Reati e pene – Modifiche al codice penale – Riformulazione della fattispecie di reato di cui all'art. 346-bis cod. pen. (Traffico di influenze illecite) – Definizione di “mediazione illecita” – Previsione che per altra mediazione illecita si intende la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-bis cod. pen. a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito – Denunciata riduzione del perimetro applicativo della fattispecie – Mancata previsione, tra le possibili finalità della condotta, dei fatti rientranti nell'abrogata ipotesi di abuso di ufficio.

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

Pag. 62



- N. 48. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 20 febbraio 2025
Processo penale – Indagini preliminari – Attività a iniziativa della polizia giudiziaria – Identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini – Previsione che, quando si procede nei confronti di una persona cittadina di uno Stato non appartenente all’Unione europea, la polizia giudiziaria esegue sempre i rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici.
 – Codice di procedura penale, art. 349, comma 2, secondo periodo. Pag. 69
- N. 49. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Milano del 4 febbraio 2025
Reati e pene – Violenza sessuale di gruppo – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione che nei casi di minore gravità la pena possa essere dal giudice diminuita in misura non eccedente i due terzi.
 – Codice penale, art. 609-*octies*. Pag. 73
- N. 51. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania del 3 marzo 2025
Impiego pubblico – Impiego regionale – Trattamento economico – Norme della Regione Campania – Previsione che, per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate – Previsione che l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell’ammontare dell’emolumento e le modalità di erogazione – Previsione che l’emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.
 – Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)”), come modificata dalla legge della Regione Campania 4 marzo 2021, n. 2 (“Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l’apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l’attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell’articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)”), art. 23, commi 12-*ter* e 12-*quater*. Pag. 79





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 31

Sentenza 12 febbraio - 20 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti, in vigore della normativa poi abrogata - Residenza in Italia «per almeno dieci anni» anziché «per almeno cinque anni» - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2).
- Costituzione artt. 3, 11 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21 e 34; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, n. 38, art. 24, comma 1; Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, n. 492, art. 7, paragrafo 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

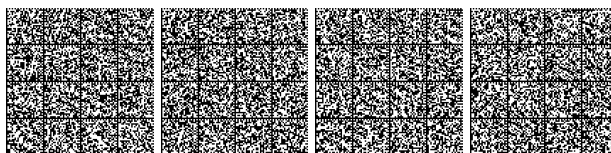
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dalla Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra I.M. M. e altri e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 31 maggio 2022, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di I.M. M. e altri e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per I.M. M. e altri, Mauro Sferrazza e Massimo Boccia Neri per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 maggio 2022 (reg. ord. n. 100 del 2022), la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, e all'art. 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

La disposizione censurata, rimasta in vigore fino al 31 dicembre 2023, prevedeva che il componente del nucleo familiare richiedente il beneficio del reddito di cittadinanza (d'ora in poi, anche: *Rdc*), dovesse essere, tra l'altro: «residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

Oggetto del giudizio principale è l'appello avverso l'ordinanza con la quale il Tribunale ordinario di Milano, sezione lavoro, ha respinto il ricorso proposto da alcuni cittadini romeni, privi della residenza in Italia per almeno dieci anni, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), ai sensi degli artt. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e 702-*bis* del codice di procedura civile, chiedendo in via principale: *a*) l'accertamento della natura discriminatoria della condotta tenuta dall'INPS adottando la circolare n. 43 del 2019, che confermerebbe il requisito della residenza decennale ai fini dell'accesso al reddito di cittadinanza, e sospendendo la erogazione del beneficio nei confronti degli stessi ricorrenti; *b*) la modifica di tale circolare e la condanna dell'INPS al pagamento dell'importo del *Rdc* anche per la parte successiva alla sospensione; in via subordinata: *c*) la condanna dell'INPS al risarcimento del danno per la discriminazione subita, nella misura della prestazione non fruita.

In particolare, i motivi di gravame fanno valere il diritto al soggiorno acquisito dai ricorrenti, che il primo giudice non avrebbe considerato nell'escludere il contrasto della previsione del requisito di residenza decennale sia con il diritto dell'Unione, per violazione del diritto alla parità di trattamento e del divieto di discriminazione in ragione della nazionalità, sia con gli artt. 3, 4, 35, 38 e 117 Cost.

1.1.- L'ordinanza motiva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate osservando che le parti ricorrenti, «in possesso degli ulteriori presupposti richiesti dalla legge», vedrebbero dipendere l'accesso al *Rdc* «solamente dal possesso o meno del requisito della lunga residenza» richiesto dalla disposizione censurata, il cui chiaro tenore letterale impedirebbe un'interpretazione costituzionalmente orientata.

L'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, contrasterebbe con gli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 CFDE, nonché agli artt. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e dell'art. 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE, previsioni costituenti concreta attuazione nel diritto derivato dell'Unione dei principi affermati dalle citate norme della Carta, relativi al divieto di discriminazione e al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale.

Proprio la violazione non solo di principi eurounitari, ma anche costituzionali, giustificerebbe la scelta di sollevare la questione di costituzionalità, alla luce della giurisprudenza di questa Corte sui casi di «doppia pregiudizialità» (è citata la sentenza n. 269 del 2017).

2.- Nell'argomentare le censure l'ordinanza di rimessione riporta anzitutto ampi passaggi della sentenza n. 19 del 2022, nella quale questa Corte ha sintetizzato la disciplina normativa e tratteggiato la natura del *Rdc*, per poi concentrarsi sulla questione, di interesse nella specie, «dei requisiti di residenza previsti indifferentemente per italiani e stranieri». Al riguardo, «per le prestazioni “non essenziali”» la giurisprudenza costituzionale riterrebbe «ragionevole richiedere un certo “radicamento territoriale” purché senza distinzioni tra italiani e stranieri» (sono richiamate le sentenze n. 2 del 2013 e n. 40 del 2011), dovendosi peraltro escludere la ragionevole correlabilità del requisito della residenza protratta per un tempo sproporzionato.

Il rimettente, inoltre, segnala alcune pronunce di questa Corte che hanno dichiarato costituzionalmente illegittimi requisiti siffatti imposti per la generalità dei richiedenti, italiani e stranieri (sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 222 e n. 172 del 2013) che, a suo avviso, confermerebbero il principio, affermato da questa Corte, «secondo cui il



requisito del radicamento territoriale può fungere da ragionevole criterio selettivo solamente in relazione alle provvidenze non correlate a situazioni di bisogno o di disagio e dirette, quindi, a soddisfare finalità eccedenti il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona, solo se risponde ad un criterio di proporzionalità e ragionevolezza».

Nella prospettiva del diritto dell'Unione europea, il giudice *a quo* segnala che la giurisprudenza della Corte di giustizia avrebbe «sempre dato per scontato che un requisito di lungo-residenza possa costituire una discriminazione indiretta in ragione della cittadinanza, senza necessità di appoggiarsi a un particolare dato statistico» (sono richiamate le sentenze 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione contro Italia, e 10 marzo 1993, in causa C-111/91, Commissione contro Lussemburgo). Tale carattere discenderebbe dalla constatazione che «la percentuale di cittadini che risiedono da lungo tempo sul territorio nazionale (o regionale) è certamente superiore alla corrispondente percentuale di stranieri».

2.1.- Secondo il giudice *a quo*, la citata sentenza n. 19 del 2022 si collocherebbe nel descritto quadro giurisprudenziale, costituzionale ed europeo, senza che risulti «dirimente per la questione odierna» l'«esito negativo» della pronuncia indicata, per avere ritenuto non fondata la censura che riteneva violato l'art. 3, primo comma, Cost., per l'assenza di una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e le situazioni di bisogno in vista delle quali è previsto il Rdc.

La citata sentenza, infatti, avrebbe ravvisato la suddetta correlazione non tanto nel «pregresso inserimento sociale del richiedente [...], né [nel]la pregressa residenza», non considerati dalla pronuncia, «ma esclusivamente [nel]la natura a tempo indeterminato del permesso» e, dunque, «solo nella prospettiva di stabilità, attestata dal fatto che il beneficiario non deve sottoporsi ogni due anni alla verifica del titolo di soggiorno».

Pertanto, in relazione ai beneficiari del Rdc, la pregressa residenza non consentirebbe di «fondare una prognosi di stanzialità, essendovi altri elementi maggiormente sintomatici in grado di attestare tale situazione»; in questo senso, secondo il giudice *a quo* rileverebbero l'iscrizione all'anagrafe, la titolarità di un'abitazione, la condizione di lavoratore rimasto incolpevolmente privo di occupazione e seriamente in cerca di un nuovo impiego, la condizione di genitore di figli regolarmente iscritti al ciclo scolastico.

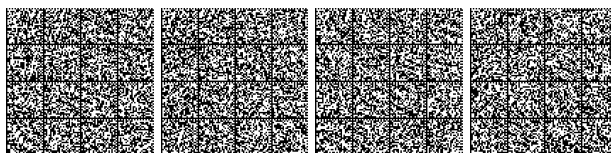
2.2.- L'ordinanza di rimessione passa poi a esaminare la posizione dei cittadini dell'Unione europea nonché dei loro familiari, secondo la disciplina contenuta nella direttiva 2004/38/CE e nel decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri).

In particolare, essa rimarca che «i beneficiari del diritto di soggiorno e di soggiorno permanente in Italia godono della parità di trattamento con i cittadini italiani anche nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale», in base agli artt. 24 della direttiva e 19 del decreto legislativo citato; tra queste ricadrebbero anche «le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», intese «a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato» ed erogate dagli Stati membri in base a criteri oggettivi e predeterminati, indipendentemente dalla modalità di finanziamento e senza discrezionalità del soggetto erogatore, secondo quanto previsto dall'art. 70, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. In questo senso convergerebbe altresì la giurisprudenza della Corte di giustizia (sono richiamate le sentenze 11 novembre 2014, in causa C-333/13, Dano, e 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D.).

Secondo l'ordinanza, da tale ricostruzione conseguirebbe che il Rdc, «essendo misur[a] rivolt[a] al contrasto alla povertà assoluta che v[iene] corrispost[a] con le modalità sopra ricordate», potrebbe rientrare nella suddetta nozione di cui al citato art. 70 «e, quindi, d[ovrebbe] essere concess[o] a tutti i cittadini UE in regime di parità di trattamento» in forza dell'art. 24 della direttiva 2004/38/CE. Peraltro, tale principio opererebbe appieno «solo [per] i soggiornanti permanenti, mentre per quelli di breve e di lungo periodo, se “inattivi”, [sarebbe] solo discrezionale», secondo quanto consentito agli Stati membri dal paragrafo 2 della citata disposizione e precisato dalla giurisprudenza europea (sono richiamate le sentenze 11 novembre 2014, in causa C-333/13, Dano, 25 febbraio 2016, in causa C-299/14, García-Nieto, e 15 settembre 2015, in causa C-67/14, Alimanovic).

Il rimettente osserva che, nel disciplinare il Rdc, il legislatore italiano, però, non si sarebbe avvalso della deroga di cui al paragrafo 2 del citato art. 24, posto che l'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, richiederebbe sotto il profilo soggettivo la mera titolarità della cittadinanza UE per la domanda del Rdc, «ponendosi così come *lex specialis* e permettendo a tutti i cittadini europei soggiornanti legalmente in Italia di accedere al beneficio, senza limitarlo a quelli economicamente attivi».

2.3.- Tuttavia, la previsione dell'ulteriore requisito, cumulativo, della «residenza in Italia “per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo”», avrebbe «di fatto ristretto il novero dei richiedenti al di là delle deroghe ammesse



al d.lgs. 30/2007 e dalla direttiva 2004/38», con «l'effetto di escludere non solo i titolari del soggiorno di breve durata ma anche quelli titolari del soggiorno di lunga durata, non importa se attivi o inattivi, nonché un buon numero di soggiornanti permanenti se residenti da meno di dieci anni».

Pur escludendo che tale requisito, esteso anche ai cittadini italiani, integri «una discriminazione direttamente basata sulla nazionalità», come tale vietata da varie disposizioni dell'ordinamento dell'Unione, il giudice *a quo* rileva che esso «oper[erebbe] una discriminazione “indiretta” dato che sfavori[rebbe] i cittadini di altri Stati membri in misura maggiore rispetto ai cittadini italiani», poiché «per i primi, in gran parte nati e cresciuti al di fuori del territorio italiano, [sarebbe] oggettivamente più arduo soddisfare una condizione di questo tipo rispetto a chi, come i secondi, p[otrebbe] più facilmente maturare i periodi di residenza utili» (sono richiamate le sentenze della Corte di giustizia UE 18 luglio 2007, in causa C-212/05, Hartmann, e 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione contro Italia).

Ad avviso del rimettente, «[i]l carattere discriminatorio emerge[rebbe] anche dal fatto che solo gli ultimi due anni devono essere continuativi», potendo i cittadini italiani più facilmente dimostrare di avere “accumulato” i primi otto anni di residenza in Italia, spesso sin dalla nascita, «rispetto ai cittadini di altri Stati UE che in buona parte si trasferiscono in Italia dopo un certo numero di anni trascorsi altrove».

2.3.1.- Il requisito della residenza decennale complessiva e biennale continuativa di cui alla disposizione censurata risulterebbe «sproporzionato perché privo di ragionevole correlabilità e, quindi, indirettamente discriminatorio», non prendendo in considerazione «il grado effettivo di integrazione di quei cittadini europei e loro familiari che, pur risiedendo in Italia da meno tempo o in maniera non continuativa negli ultimi due anni, sono, sulla base di altri concordanti elementi, sufficientemente integrati nel nostro Paese». In particolare, esso si porrebbe «in palese contrasto con l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, laddove afferma, in tema di prestazioni d'assistenza sociale, la parità di trattamento del cittadino europeo».

Il rimettente richiama poi, da un lato, il «Report Rdc» redatto dall'INPS nell'aprile del 2022, dal quale emergerebbe che il 4 per cento dei richiedenti il Rdc è cittadino europeo; dall'altro lato, i dati ISTAT relativi al 2020, secondo cui delle persone considerate a rischio povertà, la quota dei cittadini europei è del 24,2 per cento.

Inoltre, la relazione dell'ottobre del 2021 del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza avrebbe segnalato, tra le maggiori criticità della misura, proprio il requisito della residenza decennale, al quale andrebbe ricondotta l'esclusione, di fatto, di un'ampia parte di stranieri.

2.3.2.- Il giudice *a quo* ritiene dunque che il cittadino dell'Unione avente diritto di soggiorno si troverebbe «in posizione del tutto analoga» a quella del soggiornante extracomunitario di lungo periodo, esaminata nella sentenza n. 19 del 2022: così come tale soggetto, anche il primo «pot[rebbe] perdere il diritto al soggiorno solo in casi eccezionali» e «non [sarebbe] sottopost[o] alla procedura di rinnovo della autorizzazione al soggiorno».

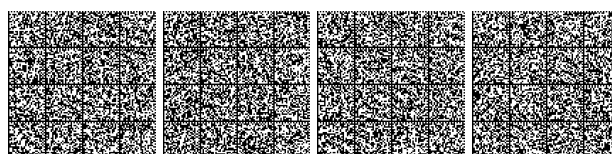
Ne deriverebbe che per il cittadino UE la condizione di avente diritto al soggiorno basterebbe a giustificare l'accesso al Rdc, mentre «l'ulteriore requisito di aver soggiornato per un periodo più o meno lungo in Italia» sarebbe «privo di qualsiasi rilevanza sotto il profilo delle prospettive di “stabilizzazione” e, dunque, [...] privo di “ragionevole correlazione” proprio secondo i parametri indicati dalla sentenza n. 19/2022».

A ogni modo, la discriminazione indiretta non sarebbe comunque giustificata: il requisito della residenza decennale, da un lato, «persegui[rebbe] uno scopo di dubbia legittimità (aiutare i bisognosi di un inserimento sociale solo in quanto “radicati” nel territorio e non in quanto bisognosi) e, dall'altro, persegui[rebbe] detta finalità con mezzi sicuramente non “proporzionati e necessari”». Il «particolare svantaggio» gravante sui cittadini UE contrasterebbe quindi «con il divieto di discriminazione in ragione della nazionalità nell'accesso ai vantaggi sociali ex art. 7 par. 2 del Regolamento e anche con il diritto alla parità di trattamento di cui all'art. 24, direttiva 2004/38».

Pertanto, l'eventuale esigenza di assicurare il radicamento territoriale sarebbe garantita nella specie dalla previsione dell'obbligo di risiedere stabilmente nel territorio italiano «per tutta la durata del beneficio» (art. 2, comma 1, lettera a, numero 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito).

2.4.- In conclusione, il giudice *a quo* ritiene, in via principale, che l'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, violi gli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 CDFUE, all'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE, «nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere “residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo continuativo”».

2.4.1.- Il rimettente prospetta anche una questione di legittimità costituzionale in via subordinata, ove si ritenga che, «nella specie, attesa la natura “mista” del beneficio, possa dirsi legittima l'imposizione di un requisito di residenza



pregressa»: quest'ultimo, di durata decennale, sarebbe infatti sproporzionato e irragionevole, dovendosi invece ritenere, in generale, che «il possesso di un titolo di soggiorno (quantomeno) permanente sia sufficiente» ad attestare la stabilità della presenza sul territorio.

Pertanto, sulla base della giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 63 del 2021 e i precedenti ivi richiamati), nell'ordinamento emergerebbero chiari «punti di riferimento» nel senso che, «in relazione ai cittadini UE, possa essere più che sufficiente (per garantire l'esigenza di una prospettiva di stabilità dello straniero) la pregressa residenza quinquennale»: il d.lgs. n. 30 del 2007, in attuazione della direttiva 2004/38/CE, prevederebbe infatti che «[i]l cittadino dell'Unione che ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale ha diritto al soggiorno permanente [...]».

La pretesa di un ulteriore requisito di lunga residenza, da parte della disposizione censurata, non sarebbe giustificata né ragionevole, ma solamente finalizzata a ridurre la platea degli stranieri che possono beneficiare del Rdc. Da ciò conseguirebbe che la stessa disposizione del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, violerebbe i parametri già illustrati «nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere “residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo continuativo”, anziché prevedere che il beneficiario del reddito di cittadinanza che sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea debba essere “residente in Italia per almeno 5 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo”».

2.4.2.- Infine, in ulteriore subordine, ad avviso del rimettente sarebbe «più che sufficiente, per garantire la prospettiva della stabilità, che il beneficiario sia residente in modo continuativo negli ultimi due anni»; poiché il cittadino UE, dopo i primi tre mesi di soggiorno potrebbe chiedere l'iscrizione all'anagrafe se si trovi in determinate condizioni, la residenza biennale continuativa rappresenterebbe senz'altro un elemento sintomatico del radicamento territoriale di tale straniero, che risulterebbe meritevole di essere assoggettato al percorso di integrazione sociale prevista dal Rdc. Il citato art. 2 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, violerebbe i già richiamati parametri «nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza debba essere “residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo continuativo”, anziché prevedere che il beneficiario del reddito di cittadinanza che sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea debba essere “residente in Italia negli ultimi due anni, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo”».

La questione di legittimità costituzionale così sollevata sarebbe rilevante in quanto tre ricorrenti, «al momento della presentazione della domanda, risultavano residenti in Italia da meno di 5 anni».

3.- Con atto depositato il 12 ottobre 2022 si è costituito nel presente giudizio l'INPS, chiedendo di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

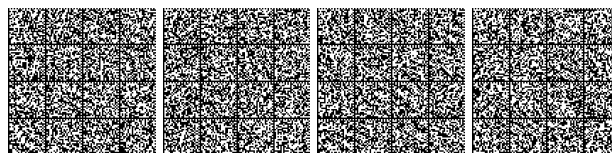
Queste sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, sia perché l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata «non condurrebbe all'effetto [...] dell'accoglimento della domanda della parte ricorrente», in mancanza dell'accertamento da parte del giudice del possesso degli altri requisiti previsti dalla disciplina sul Rdc in capo ai richiedenti; sia in quanto il giudice *a quo* avrebbe qualificato il ricorso introduttivo come un'azione contro la discriminazione ai sensi degli artt. 44 del d.lgs. n. 286 del 1998 e 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, anziché dichiararlo inammissibile, come eccepito dall'Istituto. Ad avviso della parte, infatti, nel caso in esame mancherebbero i presupposti legittimanti la speciale procedura di cui al citato art. 28, consentita solo a fronte di un comportamento discriminatorio, mentre nella fattispecie la prestazione reclamata sarebbe stata negata legittimamente, difettando in capo al richiedente i necessari requisiti previsti dalla legge. L'eventuale accoglimento delle questioni, dunque, «non potrebbe avere l'effetto di rendere antigiuridico un “comportamento” che tale non era» quando è stato realizzato, e pertanto non sarebbe utile «nel processo principale e per la definizione dello stesso».

3.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero a ogni modo non fondate.

Il Rdc non sarebbe soltanto un «beneficio economico, bensì un più ampio progetto personalizzato», essendo inserito in una cornice costituita sia da sostegni al nucleo familiare, sia da impegni dello stesso nucleo.

L'obiettivo di inclusione attiva e di affrancamento mirato dalla povertà, cui è finalizzato il Rdc, deporrebbe quindi nel senso di «una prestazione volta a superare le criticità in cui è incorso il nucleo familiare, già radicato stabilmente sul territorio italiano, e non già di uno strumento per creare il radicamento sociale dei nuclei familiari legati - in modo stabile - al territorio e che versano in condizione di difficoltà economica», come riterrebbe il giudice *a quo*.

Nella specie, non sarebbe quindi pertinente il richiamo alla giurisprudenza costituzionale formatasi sui requisiti di accesso a prestazioni essenziali.



Infatti, nell'ambito della ampia e complessa definizione del Rdc, «la sua porzione più evidente sembra restare quella che ne registra la natura propulsiva rispetto al mondo del lavoro». Oltre all'obiettivo di «mobilitare i beneficiari alla ricerca di una nuova attività», finalizzata al conseguimento della loro autonomia economica, sarebbe significativo, da un lato, che il diritto al Rdc non sarebbe «strettamente legato alla situazione di completa inabilità al lavoro», ciò che confermerebbe «uno scopo non rivolto, in principalità, a sostenere i poveri»; dall'altro lato, che sarebbero previsti sgravi fiscali in favore delle aziende private che assumono i beneficiari del Rdc, a conferma della natura di misura attiva per il lavoro.

3.2.- La difesa dell'INPS richiama poi la sentenza n. 19 del 2022 che, «pur non esprimendosi formalmente sul numero di anni (di soggiorno o di residenza) ritenuti sufficienti o necessari» per l'accesso al Rdc, avrebbe affermato il principio sostanziale secondo cui non sarebbe irragionevole una norma che leghi il riconoscimento di una prestazione, quale il Rdc, al «radicamento territoriale» del soggetto beneficiario e della sua famiglia.

In definitiva, nell'ambito delle prestazioni non direttamente o esclusivamente rivolte a soddisfare bisogni primari dell'individuo, il legislatore ben potrebbe riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status costituirebbe di per sé un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza. La Corte rimettente avrebbe dunque equiparato il Rdc a situazioni del tutto eterogenee.

L'assenza di un vulnus all'art. 3 Cost. emergerebbe anche dal fatto che il requisito della residenza decennale è previsto sia per i cittadini italiani, sia per quelli comunitari ed extra comunitari, mentre la differenza operata dal legislatore sarebbe ragionevolmente fondata sul radicamento territoriale del soggetto nel territorio nazionale, a prescindere dalla sua cittadinanza.

3.3.- Quanto alle censure riferite agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alle evocate disposizioni del diritto dell'Unione, la difesa dell'INPS le ritiene generiche e prive di fondamento.

Sotto un primo profilo, la *ratio* e la finalità del Rdc porrebbero questa prestazione «al di fuori dei settori di sicurezza sociale, in senso stretto intesi, tutelati dal diritto dell'Unione», rendendo ragionevole la scelta del legislatore di attribuirle in presenza del requisito della residenza, come connotato.

D'altro canto, la parte pubblica richiama la sentenza n. 50 del 2019 con cui questa Corte avrebbe ritenuto non irragionevole, né discriminatoria, la previsione del requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo con riferimento all'assegno sociale, prestazione prevista dopo il raggiungimento di un'età quantomeno prossima a quella di uscita dal mercato del lavoro. Ancor più coerente con le motivazioni di tale pronuncia apparirebbe la legittimità della limitazione all'accesso di una prestazione come il Rdc.

3.3.1.- Non fondata risulterebbe la censura formulata in relazione alle disposizioni della CDFUE, stante la già ricordata estraneità del Rdc ai settori di «sicurezza sociale» definiti dal diritto europeo nonché la espressa previsione di cui all'art. 51 della medesima Carta, secondo cui questa si applica esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione e non ne estende l'applicazione al di là delle competenze dell'Unione stessa, né, tantomeno, ne introduce di nuove.

In aggiunta, l'art. 34 della Carta non sarebbe nella specie applicabile, dal momento che la materia del contrasto alla povertà rientra di per sé nella competenza degli Stati membri e il riferimento, al paragrafo 3, al «fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà» non potrebbe comportare, come detto, l'attribuzione all'Unione della competenza in questo specifico settore.

Andrebbe infine disattesa anche la doglianza relativa all'asserito contrasto con l'art. 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE, in assenza di una discriminazione indiretta in danno dei cittadini UE.

Ricordando che la prestazione, non a caso denominata «di cittadinanza», presupporrebbe uno stabile collegamento del richiedente con il territorio italiano e il suo mercato del lavoro, la difesa dell'INPS richiama il considerando n. 10 della citata direttiva, che inviterebbe gli Stati membri a «evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante». Pertanto, potendo gli Stati membri subordinare a date condizioni il diritto al soggiorno per un periodo superiore a tre mesi, il legislatore italiano avrebbe inserito tra tali condizioni «anche il requisito della residenza», come declinata dalla disposizione censurata; ciò che comporterebbe sia la verifica della sussistenza di un effettivo legame tra la persona e lo Stato italiano, sia un contenimento della spesa pubblica correlata alla concessione del Rdc, secondo un principio affermato dalla Corte di giustizia (è richiamata la sentenza 11 novembre 2014, in causa C-333/13, Dano).

4.- Con atto depositato il 18 ottobre 2022 si sono costituite cinque delle sei parti private appellanti nel giudizio principale, chiedendo, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nei termini di cui alla questione sollevata in via principale, oppure di quelle che l'ordinanza ha formulato in via di ulteriore subordine.



La difesa delle parti private sottolinea che i parametri interposti evocati unitamente all'art. 117, primo comma, Cost. conferirebbero loro, nella condizione di cittadine dell'Unione europea, uno specifico diritto di uguaglianza che sarebbe «“più forte” e più assoluto di quello riconosciuto a tutti i consociati dall'art. 3 Cost.». La violazione dei vincoli di parità di trattamento stabiliti dagli artt. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE si realizzerebbe mediante una discriminazione indiretta, ossia con l'utilizzo di un criterio apparentemente neutro, ma destinato a porre i cittadini di altri Stati membri in condizione di particolare svantaggio. I principi del diritto antidiscriminatorio richiederebbero di verificare la finalità, l'appropriatezza e la necessità dell'applicazione di tale criterio e imporrebbero quindi «un controllo ancora più stringente di quello derivante dal generale principio di uguaglianza».

4.1.- Le parti concordano con il giudice *a quo* nel ritenere che le affermazioni della sentenza n. 19 del 2022 non contrastino con i dubbi di legittimità costituzionale sollevati: nella specie, sul presupposto che «il cittadino dell'Unione [abbia il] diritto di soggiornare in Italia a tempo indeterminato», si dovrebbe verificare la ragionevole correlabilità del requisito rispetto alla finalità perseguita dalla prestazione.

In particolare, nel giudizio *a quo* rilevarebbe la eventuale illegittimità costituzionale della previsione della residenza per gli otto anni ulteriori rispetto ai due immediatamente precedenti l'erogazione del Rdc, dovendosi rilevare che il termine di due anni sarebbe «sempre stato considerato dal legislatore più che sufficiente per individuare il giusto equilibrio tra passato e futuro, cioè tra pregressa residenza e probabilità di stabilità», come previsto per il reddito d'inclusione, per il reddito di emergenza, per l'assegno unico universale. Nemmeno potrebbe valere il richiamo all'assegno sociale, ossia «l'unico caso di utilizzo del medesimo parametro decennale», trattandosi di un «corrispettivo solidaristico di quanto doverosamente offerto dallo straniero al progresso materiale o spirituale della società» (è citata la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte), mentre nel Rdc il contributo del beneficiario sarebbe «offerto non prima ma nel corso della prestazione».

In sostanza, «il requisito non regge[rebbe] il controllo di ragionevolezza ex art. 3 Cost.» perché non servirebbe a garantire il “pregresso contributo” del beneficiario, dal momento che il suo diritto nascerebbe proprio dal trovarsi «“ai margini”» e in stato di bisogno. Nemmeno servirebbe a garantire la permanenza futura, in alcun modo assicurata da quella pregressa, tanto più se frammentata e risalente nel tempo.

4.2.- Con riferimento alle censure di violazione, sotto il profilo della discriminazione indiretta, degli specifici obblighi di parità di trattamento previsti dalle disposizioni evocate a parametri interposti, la difesa delle parti private ritiene non decisive le considerazioni svolte dall'ordinanza di rimessione in ordine alla facoltà per gli Stati membri, prevista dall'art. 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE, di limitare il riconoscimento delle prestazioni di assistenza sociale ai cittadini dell'Unione non titolari del diritto di soggiorno permanente.

Da un lato, tre delle originarie ricorrenti godrebbero in ogni caso del diritto di soggiorno permanente; dall'altro lato, nel giudizio principale era stata dedotta la ricorrenza, per altre parti ricorrenti, di specifiche situazioni che fonderebbero il diritto al soggiorno e il conseguente diritto alla parità di trattamento.

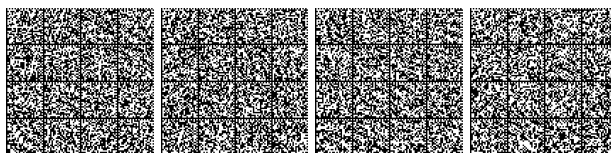
Sotto un altro profilo, la difesa riconosce che la richiamata affermazione del rimettente discenderebbe dalla qualificazione del Rdc nell'ambito delle prestazioni di assistenza sociale di cui all'art. 70 del regolamento CE n. 883/2004, che «potrebbe essere dubbia per vari motivi, anche connessi alla peculiare funzione dell'istituto». Tuttavia, non sarebbe decisivo includere il Rdc in tale ambito, perché, da un lato, l'art. 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE non conterrebbe alcun riferimento al citato art. 70; dall'altro lato, il diritto alla parità di trattamento non sarebbe limitato ai titolari del diritto di soggiorno permanente.

A quest'ultimo riguardo, potrebbe darsi che taluno sia titolare del mero diritto di soggiorno non permanente, ma ciononostante abbia la condizione di lavoratore, di cui all'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, o di “ex lavoratore”, di cui al paragrafo 3 della stessa disposizione, e dunque non si trovi nella condizione di cui all'art. 24, paragrafo 2, della citata direttiva.

Nella specie, precisato che «nessuna delle parti private ha mai perso la qualità di lavoratore ai sensi del citato art. 7 par. 3», la difesa rileva che la questione di legittimità costituzionale dovrebbe riferirsi al parametro interposto effettivamente evocato, ossia il paragrafo 1 dell'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, avuto riguardo «a cittadini dell'Unione che hanno diritto al soggiorno in qualità di lavoratori», ai sensi dei paragrafi 1 e 3 del precedente art. 7, esulando dal *thema decidendum* «ogni altra questione interpretativa della direttiva, ivi compresa quella dei cd “comunitari inattivi”».

4.3.- Da ultimo, secondo le parti private il requisito di residenza decennale violerebbe il diritto alla parità nell'attribuzione di diritti sociali o di vantaggi sociali, riconosciuto dagli artt. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE.

5.- Con atto depositato il 18 ottobre 2022 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale.



Queste sarebbero inammissibili anzitutto perché non sussisterebbero, in realtà, «gli estremi della “doppia pregiudizialità”»; nella specie, la prospettata violazione delle norme europee non si sovrapporrebbe, quanto piuttosto si affiancherebbe, al denunciato contrasto con l’art. 3 Cost. In relazione alle prime, il giudice *a quo* avrebbe quindi dovuto proporre rinvio pregiudiziale avanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea.

Sotto un ulteriore profilo, l’inammissibilità è eccepita «con riferimento alle proposte subordinate di carattere additivo». Infatti, per la specifica prestazione del Rdc, il legislatore avrebbe seguito la logica «di prevedere requisiti personali *ad hoc*», ossia la residenza decennale e quella biennale ininterrotta al momento della domanda, senza considerare automaticamente estensibili quelli di residenza previsti per l’attribuzione dello status di cittadino italiano, di cittadino dell’Unione soggiornante permanente, o di cittadino di un Paese terzo lungo soggiornante.

5.1.- Nel merito, non si potrebbe ritenere sussistente la discriminazione indiretta a favore dei cittadini italiani sul solo argomento che questi potrebbero maturare il requisito più facilmente rispetto ai cittadini di altri Stati membri; se così fosse, per il legislatore interno non sarebbe mai possibile prevedere requisiti di residenza, neppure stabilendoli anche per i propri cittadini.

Dal contesto normativo in cui si inserisce il requisito in esame emergerebbe che la residenza decennale, per quanto dia rilievo a un fatto riferito al passato, sarebbe «di tale consistenza da giustificare senza alcun dubbio la ragionevole previsione che l’interessato continuerà a prostrarla anche in futuro», alla luce altresì del concorrente requisito della residenza biennale ininterrotta prima della domanda.

In coerenza con la natura e i caratteri del Rdc, infatti, in base al criterio in esame sono inclusi i cittadini di altri Stati membri che mostrino una obiettiva tendenza a stabilirsi nella nostra società; e restano esclusi i nazionali che mostrino la tendenza a non legarsi stabilmente con essa.

Pertanto, la previsione di un criterio uniforme e consistente risulterebbe «per definizione non discriminatoria, proprio perché [sarebbe] la medesima per tutti»; il riferimento al requisito della residenza sarebbe anche di semplice accertamento e applicazione.

Inoltre, la discrezionalità degli Stati membri sarebbe nella specie piena, poiché nessuna norma di diritto dell’Unione, in particolare quelle evocate dal giudice *a quo*, disciplinerebbe misure come il Rdc; d’altro canto, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia sarebbe legittimo che uno Stato membro conceda una “prestazione previdenziale” «solo dopo che è stato possibile accertare l’esistenza di un nesso reale fra chi cerca lavoro e il mercato del lavoro di tale Stato» (è richiamata la sentenza 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Collins).

A maggior ragione ciò varrebbe nel caso del Rdc, essendo questo diverso dalla prestazione di cui alla citata sentenza.

Inoltre, il requisito della residenza prolungata prescinderebbe del tutto dalla cittadinanza e sarebbe obiettivamente collegato alla necessità di accertare il suddetto nesso, trattandosi di una prestazione particolarmente complessa dal punto di vista amministrativo e comportante l’erogazione di rilevanti somme a carico del bilancio dello Stato. Sarebbe quindi legittimo che questo riservi una misura del genere «soltanto a nuclei familiari di cui sia certo il radicamento».

5.2.- Peraltro, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. sarebbero comunque non fondate per l’assorbente considerazione che la peculiare natura del Rdc escluderebbe, contrariamente a quanto osservato dal giudice *a quo*, «che la materia appartenga al diritto dell’Unione».

Infatti, l’art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE limiterebbe l’operatività della parità di trattamento a ciò che rientri «nel campo di applicazione del trattato», mentre una prestazione come il Rdc sarebbe integralmente compresa nella competenza e nella discrezionalità degli Stati membri e, comunque, esulerebbe da quelle qualificabili come di sicurezza sociale o di assistenza sociale contemplate dal regolamento CE n. 883/2004.

Nemmeno rileverebbero gli artt. 21 e 34 CFDE, poiché il successivo art. 51, paragrafo 2, escluderebbe che la Carta possa estendere il campo di applicazione dei Trattati.

D’altro canto, richiamando ampi passaggi della sentenza n. 19 del 2022 di questa Corte, l’Avvocatura ribadisce l’irrelevanza del diritto dell’Unione e la conseguente non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., osservando che il Rdc non costituirebbe una misura di protezione o assistenza sociale, volta direttamente e semplicemente a erogare denaro a persone o nuclei familiari indigenti o colpiti dalla disoccupazione. Oltre a essere compatibile e cumulabile con le indennità di disoccupazione o con le misure pecuniarie di sostegno ai carichi familiari, il Rdc sarebbe una misura complessa, nella quale la componente della erogazione pecuniaria sarebbe solo strumentale alla stipula e alla esecuzione delle misure personalizzate costituite dal patto per il lavoro o dal patto per l’inclusione sociale, la cui finalità è quella di risolvere le problematiche che il nucleo familiare, nella sua interezza, presenta.

Si tratterebbe dunque di una misura totalmente nella competenza degli Stati membri, relativa a un campo di azione nel quale, finora, non risulterebbe che l’Unione abbia esercitato competenze. In ogni caso, oltre a quanto già rilevato, andrebbe



esclusa l'operatività dell'art. 34, paragrafo 3, CFDUE poiché il fine ivi enunciato di «lottare contro l'esclusione sociale e la povertà» risulterebbe concretizzato solo come diritto all'assistenza sociale e abitativa, riferito a misure ben diverse e più circoscritte rispetto al Rdc.

6.- Con decreto presidenziale del 25 gennaio 2023 sono state ammesse le opinioni scritte depositate dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, dalla Caritas ambrosiana e dalla Comunità di Sant'Egidio Milano ONLUS.

Le opinioni della CGIL e dell'ASGI richiamano dati statistici che denoterebbero, all'interno della popolazione residente, una incidenza proporzionalmente maggiore della condizione di povertà assoluta per gli stranieri rispetto agli italiani.

In questo senso, la previsione del requisito di residenza decennale per l'accesso al Rdc avrebbe determinato una bassa copertura di tale categoria di destinatari.

Considerazioni analoghe, basate sull'attività sociale direttamente svolta, che evidenzia la gravità delle situazioni di povertà esistenti, sono portate dalle opinioni della Caritas Ambrosiana e dalla Comunità di Sant'Egidio Milano; quest'ultima aggiunge anche informazioni relative ad alcune delle parti private, assistite dai suoi operatori.

7.- Tutte le parti e l'interveniente hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza del 21 maggio 2024 nonché, a seguito del rinvio a nuovo ruolo della trattazione del giudizio, in vista della successiva udienza fissata per il 12 febbraio 2025.

7.1.- Con la prima memoria l'INPS segnala che la normativa disegnata dal legislatore sarebbe «tutt'uno con la compatibilità finanziaria della misura di cui trattasi» e richiama la nota 8 maggio 2024 redatta dalle competenti strutture centrali dell'Istituto, allegata alla memoria, «per rappresentare le conseguenze finanziarie derivanti dall'interpretazione propugnata dal Giudice rimettente».

In particolare, ove non fosse stato previsto il requisito di residenza decennale, «il maggior onere per la finanza pubblica, calcolato sull'intero periodo in cui il Reddito e la Pensione di cittadinanza è stato in vigore (Aprile 2019 - Dicembre 2023) è stimato in complessivi 3.088 milioni di euro».

L'Istituto evidenzia altresì di avere respinto o revocato 106 mila domande di reddito di cittadinanza «per mancanza del requisito decennale in parola» e che «ad oggi sono ancora pendenti poco più di 600 controversie vertenti sulla medesima questione». Con riferimento alla intera platea delle suddette domande, una pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione in esame comporterebbe oneri finanziari per circa 850 milioni di euro.

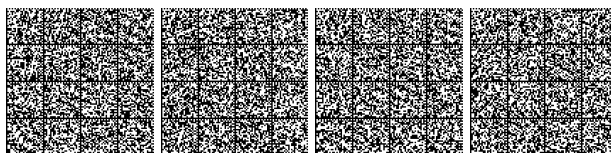
7.2.- La prima memoria delle parti private dà conto, anzitutto, di alcune vicende successive alla ordinanza di rimessione, segnalando l'avvio da parte della Commissione europea, nel febbraio del 2023, di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia riferita al requisito oggetto del giudizio di legittimità costituzionale sulla base di una posizione che, a loro avviso, sarebbe «identica a quella della Corte rimettente».

La difesa delle parti private aggiunge che il legislatore, «[p]robabilmente anche in relazione» a tale procedura, avrebbe ridotto il periodo di pregressa residenza allorché ha sostituito il reddito di cittadinanza con l'assegno di inclusione, determinandolo in cinque anni, di cui gli ultimi due continuativi (ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera a, numero 2, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro», convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85). Si tratterebbe, pertanto, «di un riconoscimento che il precedente limite era sproporzionato».

È segnalata altresì la pendenza davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea di un giudizio (cause riunite C-112/22 e C-223/22) avente a oggetto l'eventuale contrasto tra la stessa disposizione censurata e l'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Al riguardo, la memoria richiama le conclusioni presentate dall'avvocato generale, nel senso della sussistenza del suddetto contrasto, ritenendole nella specie rilevanti, in disparte la diversità della disposizione del diritto dell'Unione di riferimento.

La difesa delle parti private ritiene poi erronea la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato secondo la quale il Rdc rientrerebbe integralmente nella competenza e nella discrezionalità degli Stati membri. In senso contrario: a) rileverebbe in particolare l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, che, prevedendo al paragrafo 2 ipotesi in cui gli Stati membri possono limitare il riconoscimento di prestazioni di assistenza sociale, assumerebbe che queste siano normalmente attribuite, in forza del principio espresso al paragrafo 1; b) tra le competenze dell'Unione vi sarebbero «strumenti, se pure di soft law», negli ambiti della politica sociale e del contrasto alla povertà e all'esclusione; c) in ogni caso, rileverebbero le previsioni che «autorizza[no] l'Unione a regolare i vincoli di parità di trattamento», ossia gli artt. 18, 21 e 45 TFUE.

Peraltro, per la soluzione delle questioni riguardanti il diritto dell'Unione è suggerita la possibilità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, dal momento che sia il giudizio in precedenza richiamato, sia l'altro, in quella stessa sede pendente (causa C-747/22, K. H.), non riguarderebbero le «norme dell'Unione qui rilevanti».



Da ultimo, la difesa delle parti private rileva che i dati finanziari contenuti nel documento depositato dall'INPS (ricevuto in anticipo dalla difesa dell'Istituto), da un lato, non distinguerebbero i cittadini UE da quelli dei Paesi terzi; dall'altro, «pecc[herebbero] di estrema approssimazione per eccesso». In particolare, la cifra di 3.088 milioni di euro non sarebbe pertinente, «essendo evidente che chi non ha proposto domanda non potrebbe ora farlo per anni passati», se non altro perché l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), necessario ai fini della domanda, «non viene rilasciato per anni pregressi».

A ogni modo, per un verso, gli oneri finanziari non potrebbero far venire meno gli obblighi di parità di trattamento sanciti dal diritto dell'Unione; per altro verso, un ente pubblico dovrebbe considerare, oltre al tema dei costi, che la preclusione del sostegno contro la povertà «a causa di un requisito (in ipotesi) contrario alla Costituzione» sarebbe una situazione tale da «meritare certamente un rimedio effettivo» per le persone coinvolte.

7.3.- La memoria dell'Avvocatura generale dello Stato, in via preliminare, chiede che questa Corte «dichiari la sopravvenuta irrilevanza della questione», oppure, in subordine, restituisca gli atti al giudice *a quo* «per nuova valutazione della rilevanza». In questo senso deporrebbero: *a)* la abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2024, della disciplina complessiva del reddito di cittadinanza, interamente sostituita da quella dell'assegno di inclusione; *b)* la previsione, per l'accesso alla nuova prestazione, di un requisito di residenza limitato a cinque anni, di cui gli ultimi due continuativi; *c)* la previsione in base alla quale, nell'anno 2023, la misura del Rdc «è riconosciuta nel limite massimo di sette mensilità e comunque non oltre il 31 dicembre 2023» (art. 1, comma 313, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»).

Secondo l'Avvocatura, si tratterebbe di sopravvenienze normative idonee a influire sull'esito del giudizio principale, dovendo «condurre al rigetto della richiesta di riattivazione delle erogazioni» sospese per difetto del requisito di residenza, «non essendo ormai consentiti riconoscimenti *ex novo* del diritto al reddito di cittadinanza né ulteriori erogazioni dello stesso».

Nel merito, sostiene la difesa statale, non andrebbero prese in considerazione le conclusioni dell'Avvocato generale, nelle richiamate cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D. dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che recepirebbero la qualificazione del Rdc fornita dal Tribunale ordinario di Napoli, giudice del rinvio, «in modo erroneo rispetto a quanto chiarito» da questa Corte nella sentenza n. 19 del 2022.

8.- Con ulteriore memoria depositata in data 20 gennaio 2025 l'INPS dà conto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, nelle cause C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D., che ha ritenuto la disposizione censurata - e quella che punisce con sanzione penale qualsiasi falsa dichiarazione relativa al requisito di residenza - in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d)*, della direttiva 2003/109/CE.

La difesa dell'Istituto, tuttavia, esclude che le valutazioni contenute in questa pronuncia possano essere «automaticamente trasposte al presente giudizio», avendo la Corte di giustizia fondato il proprio convincimento sulla base della qualificazione del Rdc quale prestazione di assistenza sociale, erroneamente operata dal giudice del rinvio.

Inoltre, la previsione del requisito selettivo del periodo di residenza sarebbe giustificata dalla natura del beneficio e dalla esigenza di assicurarne la sostenibilità finanziaria, rispettando così l'art. 81 Cost.; in questo senso, una pronuncia di questa Corte che si ponesse «in scia» di quella della Corte di giustizia «potrebbe rischiare di comportare effetti finanziari tali da incidere in misura estremamente rilevante sul bilancio dello Stato».

8.1.- La difesa dell'Istituto prospetta, infine, come già eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, la manifesta irrilevanza sopravvenuta delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La struttura del Rdc sarebbe infatti caratterizzata «dalla connessione inscindibile tra erogazione del beneficio economico e misure di reinserimento sociale e lavorativo», che non è più possibile realizzare dal 1° gennaio 2024, essendo venute meno tutte le strutture, gli organismi preposti, così come anche le procedure amministrative finalizzate al reinserimento lavorativo e sociale del beneficiario, a sottoscrivere il Patto per il lavoro ed a individuare i percorsi di formazione idonei. Pertanto, se si ritenesse, comunque, di procedere all'astratto riconoscimento giudiziario del diritto delle parti ricorrenti «si darebbe luogo ad un mutamento della natura giuridica della prestazione, che, da misura di inclusione sociale e lavorativa si trasformerebbe in mero sussidio economico sganciato dalla finalità propria della disciplina legislativa in materia».

9.- Le parti private, con ulteriore memoria depositata in data 22 gennaio 2025, ritengono che, alla luce della richiamata sentenza della Corte di giustizia 29 luglio 2024, «anche per i cittadini dell'Unione» si dovrebbe ritenere non più applicabile il requisito di residenza stabilito dalla disposizione censurata.

Al riguardo, verrebbe in rilievo il tema del «divieto di discriminazioni alla rovescia», esaminato dalla sentenza di questa Corte n. 443 del 1997 e, oggi, sancito dall'art. 53, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme



generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), ai sensi del quale «[n]ei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea».

Ad avviso delle parti private il fatto che la pronuncia della Corte di giustizia riguardi il trattamento del cittadino di un Paese terzo non varrebbe a «condurre a esiti diversi», che, per di più, sarebbero tali da privare di significato la stessa cittadinanza dell'Unione.

Inoltre, il profilo della discriminazione alla rovescia, costituendo «riflesso» sia dell'art. 3 Cost., sia degli artt. 21 e 34 CDFUE, non potrebbe dirsi estraneo ai parametri evocati dall'ordinanza di rimessione.

9.1.- Secondo le parti private, comunque, anche nel presente giudizio andrebbe seguito lo stesso percorso offerto dalla recente sentenza della Corte di giustizia; in particolare, dovendo l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione essere considerata sufficiente per accedere alla parità di trattamento - al pari dell'acquisizione del permesso di lungo soggiorno, per i cittadini dei Paesi terzi, valutata dalla citata pronuncia - il legislatore nazionale non potrebbe aggiungere requisiti che rendano anche indirettamente più difficoltoso l'accesso a tale parità.

9.2.- Nel senso indicato non sarebbe di ostacolo la qualificazione data al Rdc dalla giurisprudenza costituzionale, che non potrebbe «comportare l'esclusione dalla nozione di “assistenza sociale” di tutte le prestazioni “condizionali”», dovendosi, pertanto, chiedere «se tale aiuto, comunque qualificato, sia soggetto a qualche vincolo di parità di trattamento».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 CDFUE, 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE.

Tra i requisiti stabiliti per il riconoscimento del reddito di cittadinanza, la disposizione censurata prevedeva che il beneficiario dovesse essere «residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

Secondo il giudice *a quo* - le cui censure non toccano affatto la previsione che la residenza permanga durante l'erogazione del beneficio - il suddetto requisito di residenza pregressa violerebbe l'art. 3 Cost., non essendo ragionevolmente correlabile alla *ratio* della prestazione in esame e determinando, inoltre, una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea.

La stessa previsione si porrebbe in contrasto anche con la parità di trattamento e con il divieto di discriminazione previsti dalle evocate disposizioni del diritto dell'Unione.

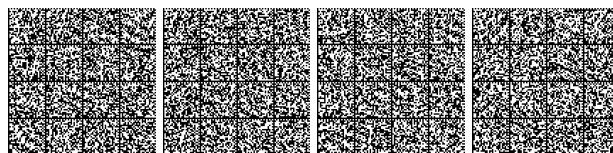
2.- La disciplina del Rdc, compresa la disposizione censurata, è stata abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2024, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 318, della legge n. 197 del 2022.

Tale sopravvenienza normativa - eccepiscono in via preliminare l'Avvocatura generale dello Stato e l'INPS nelle memorie depositate - determinerebbe la sopravvenuta irrilevanza della questione.

Ciò in quanto, a seguito dall'abrogazione del Rdc, per effetto del venir meno delle strutture e delle procedure finalizzate al reinserimento lavorativo e sociale del beneficiario, non sarebbe più possibile né sottoscrivere il Patto per il lavoro, né individuare i percorsi di formazione idonei; pertanto procedendo all'astratto riconoscimento giudiziario del diritto delle parti ricorrenti, si darebbe luogo ad un mutamento della natura giuridica della prestazione, che, da misura di inclusione sociale e lavorativa si trasformerebbe in mero sussidio economico sganciato dalla finalità propria della disciplina legislativa in materia.

Le eccezioni non sono fondate.

L'intervenuta abrogazione della disposizione censurata non incide, infatti, sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, la cui ammissibilità, sotto questo profilo, permane intatta, dovendo il giudice *a quo* pronunciarsi sulla domanda di accertamento del carattere discriminatorio della sospensione della erogazione del Rdc nei confronti delle parti ricorrenti, realizzata dall'INPS in attuazione della previsione indubbiata nel periodo in cui questa era in vigore.



Altrettanto è a dirsi con riferimento all'ulteriore domanda, spiegata nel giudizio principale, di condanna dell'INPS al risarcimento del danno per la suddetta discriminazione. Tale pronuncia non costituirebbe un riconoscimento *ex novo* del beneficio ormai cessato, come sostenuto dall'Avvocatura e dall'INPS, rappresentando piuttosto un rimedio per una condotta posta in essere nella vigenza della disposizione censurata, fermo restando per il giudice il compito di individuare i criteri di quantificazione del danno applicabili alla fattispecie.

3.- L'INPS ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sotto due profili.

3.1.- Anzitutto, il giudice *a quo* non avrebbe accertato la sussistenza degli altri requisiti previsti dalla disciplina del Rdc in capo ai soggetti richiedenti.

L'eccezione non è fondata, avendo il giudice rimettente affermato che il riconoscimento del Rdc in capo alle parti ricorrenti dipenderebbe «solamente dal possesso o meno del requisito della lunga residenza»; si tratta di una motivazione sufficiente ai fini della rilevanza, «tenuto conto anche del carattere “esterno” del controllo operato da questa Corte sul punto» (sentenza n. 19 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 34 del 2022).

3.2.- Secondo l'Istituto, inoltre, il giudice *a quo* avrebbe qualificato il ricorso introduttivo come un'azione contro la discriminazione, senza che, tuttavia, ne ricorressero le condizioni, essendosi l'INPS limitata a riscontrare che le parti richiedenti non possedevano i requisiti previsti dalla legge. Pertanto, la soluzione del dubbio di costituzionalità non sarebbe utile, non potendo rendere antigiusdiziale un comportamento che tale non era quando è stato realizzato.

Neppure tale eccezione è fondata: più volte questa Corte ha deciso nel merito «questioni originate da azioni antidiscriminazione proposte contro atti applicativi di una norma legislativa (sentenze n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 119 del 2015)» (sentenza n. 19 del 2022).

4.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero inammissibili perché non sussisterebbero, in realtà, «gli estremi della “doppia pregiudizialità”»: nella specie, la prospettata violazione delle disposizioni del diritto dell'Unione - gli artt. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE, considerati attuativi degli artt. 21 e 34 CDFUE - non si sovrapporrebbe, quanto piuttosto si affiancherebbe, al denunciato contrasto con l'art. 3 Cost. In relazione alle prime, il giudice *a quo* avrebbe quindi dovuto proporre rinvio pregiudiziale avanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.1.- La prospettazione della difesa statale non può essere condivisa.

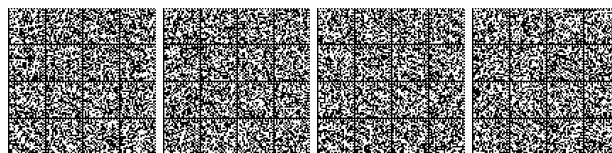
Al riguardo il giudice rimettente, nell'introdurre i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, giustifica esplicitamente la scelta di proporre l'incidente di costituzionalità «in considerazione del fatto che la norma interna sopra citata viola non solo principi eurounitari, ma anche principi costituzionali», e richiama «l'ormai costante orientamento sulla doppia pregiudizialità» di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, di cui riporta ampi passaggi.

Soprattutto, nel motivare la non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* articola i profili della discriminazione indiretta che porterebbero la disposizione interna a violare, in stretta connessione, da un lato, il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e, dall'altro, quello di non discriminazione espresso dall'art. 21 della Carta, nella specie attuato dal richiamato art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, secondo cui, «ogni cittadino dell'Unione che risiede», in base alla direttiva stessa, «nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato».

Non vi è dubbio che, ravvisando una discriminazione avente a oggetto l'esercizio del diritto di soggiorno in base alla citata direttiva e, al contempo, una violazione del «principio di uguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale» (sentenza n. 1 del 2025), la questione sollevata assume un «tono costituzionale». Pertanto, una volta che il giudice abbia individuato l'incidente di costituzionalità come «rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame» (ancora sentenza n. 1 del 2025) - sulla base, nella specie, della evidente idoneità di una pronuncia ad efficacia erga omnes a rimuovere in radice la discriminazione - questa Corte potrà rispondere a tali censure «con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie» (di nuovo sentenza n. 1 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025), contribuendo ad assicurare piena effettività al diritto dell'Unione in modo «sempre più integrato» (sentenze n. 7 e n. 1 del 2025, n. 181 e n. 15 del 2024), dovendosi escludere che il sindacato accentrato di costituzionalità si ponga in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo.

Ciò vale a maggior ragione quando i «principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano [...] i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana» sì che «la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione» (sentenza n. 269 del 2017).

In questa evenienza di overlapping di tutele di livello costituzionale, sussiste l'opportunità «di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fon-



damento dell'architettura costituzionale» (ancora sentenza n. 269 del 2017), con conseguente possibile assorbimento della denunciata violazione del diritto europeo, ferma restando la possibilità, per il giudice comune, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o, ricorrendone i presupposti, della non applicazione.

5.- Sempre in via preliminare, pur in assenza di eccezione sul punto, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 34 CDFUE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE.

5.1.- Quanto alla disposizione della Carta, il rimettente si limita a menzionarla, affermandone la violazione, ma senza fornire alcun argomento diretto, in particolare, a illustrare «il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme sul reddito di cittadinanza rappresentino “attuazione del diritto dell’Unione” ai sensi del suo art. 51», con conseguente inammissibilità della relativa questione per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenza n. 19 del 2022).

5.2.- Quanto alla censura basata sulla violazione dell'art. 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE, essa sconta una carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

Sebbene il principio di parità di trattamento riconosciuto dalla citata previsione operi a favore del lavoratore cittadino di un Paese membro presente nel territorio di un altro Stato dell'Unione, al cui mercato del lavoro abbia «già avuto accesso» (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 6 ottobre 2020, in causa C-181/19, Jobcenter Krefeld, punto 45), l'ordinanza, sotto questo profilo, «non contiene indicazioni sufficienti ad una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, necessaria al fine di valutare tanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, quanto la non manifesta infondatezza della stessa» (sentenza n. 128 del 2014 e, nello stesso senso, sentenze n. 256 del 2022 e n. 56 del 2015).

Inoltre, l'ordinanza non fornisce argomenti sulla possibilità di qualificare il Rdc come «vantaggio sociale», di cui il lavoratore cittadino di un altro Stato membro deve godere al pari del lavoratore nazionale ai sensi del richiamato art. 7, paragrafo 2; peraltro, nemmeno prende in considerazione che, coerentemente con la prevalente funzione di misura di politica attiva del lavoro e di inclusione sociale, l'accesso al Rdc non implica lo status di lavoratore.

Pertanto, sotto il profilo appena evidenziato, l'evocazione della suddetta previsione del diritto dell'Unione risulta del tutto sformata di motivazione, discendendone la inammissibilità della questione sollevata.

6.- Va, infine, esaminata l'eccezione di inammissibilità che l'Avvocatura indirizza alle questioni sollevate dal rimettente in via subordinata, dirette a conseguire una pronuncia che limiti il requisito di residenza pregressa al periodo di cinque anni precedente alla domanda (di cui gli ultimi due in modo continuativo), oppure, in ulteriore subordine, al periodo di due anni continuativi prima della domanda.

Secondo la difesa statale, avendo il legislatore utilizzato per il Rdc criteri selettivi *ad hoc*, risulterebbe precluso ricavare, da discipline di altri istituti, validi punti di riferimento per una pronuncia di tipo sostitutivo.

6.1.- L'eccezione non è fondata.

La possibilità di adottare pronunce sostitutive, costantemente ammessa dalla giurisprudenza di questa Corte, consegue dall'accertamento di «un vulnus a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione» (sentenza n. 6 del 2024), a fronte del quale «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a “rime obbligate” per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 138 del 2024).

7.- Le questioni sono fondate nei termini che seguono in riferimento all'art. 3 Cost.

7.1.- Le numerose pronunce in cui questa Corte si è occupata del Rdc sono state tutte risolte a partire dall'affermazione di una interpretazione, funzionale a inquadrarne correttamente la natura all'interno del sistema costituzionale, che è stata ripetutamente ribadita in termini univoci (sentenze n. 1 del 2025, n. 54 del 2024, n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021; ordinanza n. 29 del 2024).

Ai fini della decisione delle questioni considerate in quei giudizi, infatti, è risultato sempre dirimente evidenziare la peculiarità strutturale e funzionale di questa misura, dove la componente di integrazione al reddito è strettamente condizionata al conseguimento di obiettivi di inserimento nel mondo del lavoro e comunque di inclusione sociale, che richiedono il coinvolgimento attivo del beneficiario.

Fin dall'inizio di questo filone giurisprudenziale si è quindi chiarito che «la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica»: mentre le prestazioni di assistenza sociale vere e proprie si «fonda[no] essenzialmente sul solo stato di bisogno», il Rdc prevede «un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità», che strutturano un percorso formativo e d'inclusione, «il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo» (sentenza n. 126 del 2021 e, in termini simili, sentenza n. 122 del 2020).



L'erogazione del Rdc, infatti, «“è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, [...] nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale” (art. 4, comma 1). Questo percorso si realizza o con il Patto per il lavoro (stipulato presso un centro per l'impiego e che “deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dal comma 8, lettera b”, che riguardano essenzialmente la ricerca attiva del lavoro e l'accettazione delle offerte congrue) o con il Patto per l'inclusione sociale, stipulato presso i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà (art. 4, commi 7 e 12). Si tratta di due “canali” comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa (art. 4, commi 5-*quater* e 12). Il Patto per l'inclusione sociale comprende anche gli “interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo” (art. 4, comma 13)» (sentenza n. 19 del 2022).

Si è quindi ribadito che: «il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019)» (ancora sentenza n. 19 del 2022).

In definitiva, gli strumenti apprestati non consistono in meri sussidi per rispondere alla situazione di povertà, dal momento che il beneficio economico erogato è inscindibile da una più complessa e qualificante componente di inclusione attiva, diretta a incentivare la persona nell'assunzione di una responsabilità sociale, che si realizza attraverso la risposta positiva agli impegni contenuti in un percorso appositamente predisposto e che dovrebbe condurre, per questa via, all'uscita dalla condizione di povertà.

Non incoerentemente, quindi, il mancato rispetto degli impegni priva il soggetto del beneficio economico, in conseguenza dell'interruzione del percorso che era stato condiviso tra il beneficiario e il sistema pubblico.

All'interno di questa peculiare struttura della misura, si giustificano anche le ulteriori condizionalità e preclusioni che la connotano, anch'esse finalizzate al percorso di integrazione sociale.

Al riguardo, questa Corte ha giudicato non incoerente la sospensione del Rdc per il venir meno degli specifici requisiti di onorabilità necessari sia per accedere che per mantenere il Rdc, ovvero la mancata soggezione a una misura cautelare personale e l'assenza di condanna per taluni specifici reati intervenuta nei dieci anni antecedenti (sentenze n. 169 del 2023, n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020).

Nella medesima prospettiva, la sentenza n. 54 del 2024 ha ritenuto «coerente con tale natura del Rdc la previsione, contenuta nell'art. 5, comma 6, sesto periodo, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che “[a] fine di prevenire e contrastare fenomeni di impoverimento e l'insorgenza dei disturbi da gioco d'azzardo (DGA), [ha] in ogni caso fatto divieto di utilizzo del beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità”»; ha quindi precisato che «[i]l principio di eguaglianza sostanziale, alla cui attuazione il Rdc è peraltro riconducibile, non può certo essere invocato a sostegno di una questione di legittimità costituzionale nell'interesse di chi ha travolto le regole fondamentali dell'istituto, alterandone così la natura».

La stessa temporaneità della misura (diciotto mesi, rinnovabili) è stata ricollegata alla sua precipua natura, che non si risolve in mero sussidio economico per contrastare la povertà, ma si presenta diversamente articolata, mirando a offrire chances di integrazione sociale e lavorativa.

È evidente che una simile struttura, fondata sulla temporaneità, precisi obblighi e soprattutto rigide condizionalità persino in grado, se disattese, di determinare il venir meno del diritto alla prestazione, risulterebbe del tutto inconciliabile con il carattere meramente assistenziale e quindi con le caratteristiche tipiche delle vere e proprie prestazioni di assistenza sociale, dove invece prevale l'esigenza, sostanzialmente incondizionata, di rispondere ai bisogni primari, «indifferenziabili e indilazionabili» (sentenza n. 166 del 2018), cui sono relative (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2024 e ordinanza n. 29 del 2024).

Nella sentenza n. 137 del 2021, del resto, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost. la revoca di prestazioni assistenziali di quest'ultimo tipo, fondate sullo stato di bisogno, persino ai condannati in via definitiva per reati di mafia o terrorismo, i quali stiano scontando la pena in modalità alternativa alla detenzione.

Si è infatti precisato che, sebbene queste persone abbiano gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile, «attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere».



7.2.- La descritta natura del Rdc - affermata dalla giurisprudenza di questa Corte in termini di interpretazione costituzionalmente orientata (necessaria perché, qualora fosse inteso quale prestazione meramente assistenziale, il Rdc non potrebbe che rivelarsi intrinsecamente contraddittorio e irragionevole alla luce dei principi costituzionali) - deve essere ancora ribadita in questa sede, senza che a ciò possa ritenersi d'ostacolo la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D.

In tale pronuncia, infatti, la Corte di giustizia, come di consueto, ha interpretato il diritto dell'Unione, ma non ha operato un sindacato sull'esattezza, o no, dell'interpretazione del diritto nazionale, quale offerta dal giudice del rinvio pregiudiziale. Essa quindi, da un lato, ha sì affermato che «spetta al giudice del rinvio stabilire se il “reddito di cittadinanza” di cui trattasi nei procedimenti principali costituisca una prestazione sociale» e che proprio tale giudice (il Tribunale di Napoli) «constata nelle sue domande di pronuncia pregiudiziale che il “reddito di cittadinanza” costituisce una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza, rientrando in uno dei tre settori indicati all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, ossia le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale, ai sensi della legislazione nazionale».

Dall'altro, tuttavia, la stessa Corte non ha affatto avallato tale interpretazione del Tribunale di Napoli, perché ha chiaramente precisato che «indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell'interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, l'esame delle questioni pregiudiziali dev'essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l'esattezza».

Solo sulla scorta di tale premessa - che espressamente riconosce come tale interpretazione sia suscettibile di verifica da parte degli organi a cui invece istituzionalmente spetta, secondo l'ordinamento nazionale, proprio verificarne l'esattezza - la sentenza è giunta a ritenere che «il “reddito di cittadinanza” di cui trattasi nei procedimenti principali costituisce una misura rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, letto alla luce dell'articolo 34 della Carta».

7.3.- In definitiva, la sentenza della Corte di giustizia non ha verificato l'esattezza dell'interpretazione proposta dal giudice del rinvio, ovvero dal Tribunale di Napoli, in ordine alla natura del Rdc, ma ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale che è deputato a garantire l'uniforme applicazione del diritto interno.

Del resto, se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l'interpretazione dei trattati e del diritto derivato, al fine di assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l'interpretazione della Costituzione è riservata a questa Corte, così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto.

8.- Una volta ribadita la natura del Rdc, occorre confrontarsi con le questioni poste dal giudice rimettente, che prospetta in primo luogo il contrasto con l'art. 3 Cost., ritenendo che il radicamento territoriale dei dieci anni richiesto dalla disciplina censurata risulti del tutto privo di giustificazione e non proporzionato.

In particolare, il requisito dei dieci anni non risponderebbe «ai requisiti di ragionevole correlabilità» con il Rdc, dato che tale «tempo sproporzionato» di residenza, sebbene richiesto «indifferentemente per italiani e stranieri», determinerebbe quantomeno una discriminazione indiretta a danno dei cittadini di altri Stati membri.

8.1.- Va precisato che, nella sentenza n. 19 del 2022, questa Corte si è confrontata, escludendone l'illegittimità costituzionale, solo con l'altro requisito, previsto dall'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, del possesso del permesso di lungo soggiorno per i cittadini di Paesi terzi, e quindi della residenza per almeno cinque anni continuativi sul territorio nazionale, necessaria per conseguire tale permesso.

In tale pronuncia, in ogni caso, è stato messo in evidenza che gli obiettivi del Rdc implicano «una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza».

È quindi anche il radicamento territoriale, e non solo la mera prospettiva di stabilità - come invece ritenuto dal giudice *a quo* -, ad essere stato considerato in tale pronuncia.

In questa prospettiva, del resto, nel valutare la ragionevolezza di tale criterio può essere considerata non solo la complessità delle attività richieste alle pubbliche amministrazioni per realizzare le politiche attive del lavoro e di inclusione sociale, ma anche l'entità delle risorse finanziarie destinate alla attuazione della misura.

Rispetto alla precedente misura - il reddito di inclusione (il cosiddetto *ReI*), che richiedeva solo due anni di residenza - si è, infatti, realizzato un forte salto di livello, poiché: a) la consistenza del beneficio economico è più che raddoppiata per



ciascun nucleo familiare, garantendo una provvidenza che potrebbe, per il suo ammontare, esporre lo Stato italiano a migrazioni puramente “assistenziali”; b) la stessa platea dei nuclei beneficiari è fin dall’inizio raddoppiata; c) le risorse finanziarie stanziare dal bilancio dello Stato sono più che triplicate; d) è stato necessario un rafforzamento della struttura organizzativa con l’assunzione di personale da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte nell’attuazione del Rdc.

In considerazione di tali elementi caratterizzanti non può essere accolta la questione prospettata in via principale dal giudice rimettente, che porterebbe, in sostanza, ad annullare completamente il requisito di radicamento territoriale in base alla residenza, rendendo sufficiente solo quello, per i cittadini degli Stati membri, del diritto di soggiorno.

Non trattandosi di una prestazione meramente assistenziale, un requisito di radicamento territoriale non è di per sé implausibile: questa Corte, del resto, rispetto a una misura (attinente alla concessione di mutui agevolati) che non ha incidenza su diritti fondamentali, ha precisato che «non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanti un legame duraturo», per cui non ha censurato «il requisito della residenza protratta per almeno otto anni» (sentenza n. 53 del 2024).

Un requisito di residenza pregressa, peraltro, non appare, di per sé, determinare una violazione del divieto di discriminazione indiretta e delle relative disposizioni del diritto dell’Unione, che pure vengono in considerazione nella questione in esame. Per quanto un tale requisito ponga di fatto il cittadino italiano in una posizione più favorevole, non di meno la discriminazione indiretta ben può ritenersi giustificata quando sussistono ragioni che la rendono necessaria e proporzionata.

La stessa Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 15 luglio 2021, in causa C-709/20, C. G.) ha, in particolare, precisato che riconoscere ai cittadini di Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38/CE la fruizione «di prestazioni di assistenza sociale allo stesso titolo dei cittadini nazionali [...] rischierebbe di consentire a cittadini dell’Unione economicamente inattivi di utilizzare il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento (v., in tal senso, sentenza dell’11 novembre 2014, Dano, C-333/13 [...], punti 74, 76 e 77 e la giurisprudenza ivi citata)». Per cui «uno Stato membro ha la possibilità, ai sensi dell’articolo 7 della direttiva 2004/38, di negare la concessione di prestazioni di assistenza sociale a cittadini dell’Unione economicamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione e che non dispongano delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno ai sensi di tale direttiva».

La Corte di giustizia ha anche precisato che l’esigenza di garantire l’esistenza di «nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato», nonché di «garantire l’equilibrio finanziario» del sistema sociale nazionale «costituiscono, in linea di principio, obiettivi legittimi idonei a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall’art. 21 TFUE» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 89 e 90).

Coerentemente con questa posizione, a livello dell’Unione europea, la recente raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l’inclusione attiva, consente chiaramente agli Stati membri, per l’accesso a prestazioni aventi struttura e funzioni analoghe a quelle del Rdc, il ricorso al criterio selettivo basato sulla residenza protratta, anche in considerazione dell’esigenza di salvaguardare «la sostenibilità delle finanze pubbliche», purché «la durata del soggiorno legale sia proporzionata».

In questa prospettiva, il considerando n. 22 della suddetta raccomandazione precisa che «[l]’introduzione di criteri non discriminatori per l’accesso a un reddito minimo non pregiudica le eccezioni alla parità di trattamento previste o consentite dal diritto dell’Unione, come la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio».

8.2.- Tuttavia, nonostante tali considerazioni - che non si oppongono, ex se, alla possibilità di prevedere un requisito di residenza pregressa, quando si tratti di prestazioni non meramente assistenziali caratterizzate da un complesso progetto di inclusione lavorativa e sociale - il periodo di residenza decennale istituisce una barriera temporale all’accesso al Rdc che trascende del tutto la ragionevole correlazione con le finalità di quest’ultimo.

A differenza di altre misure, come l’assegno sociale, che questa Corte ha ritenuto correlate allo «stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo» (sentenza n. 50 del 2019 e ordinanza n. 29 del 2024), il progetto di inclusione previsto dal Rdc non guarda, come invece le suddette misure, al concorso realizzato nel passato, ma alle chances dell’integrazione futura, mirando alla prospettiva dello stabile inserimento lavorativo e sociale della persona coinvolta.

In quest’ottica il gravoso termine del pregresso periodo decennale non appare ragionevolmente correlato alla funzionalità precipua del Rdc e si pone in violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all’art. 3 Cost.

Tali principi, infatti, si oppongono alla discriminazione, anche indiretta (come di recente ribadito con la sentenza n. 25 del 2025), prodotta da una barriera temporale, effetto del requisito censurato, che, sebbene applicato a ogni richiedente, appare



artificialmente finalizzata al solo tentativo di limitare l'accesso alla prestazione, favorendo i cittadini italiani già residenti (più facilitati - come peraltro dimostrano i dati segnalati dal giudice rimettente - a integrare tale requisito), a scapito sia di quelli di altri Stati membri dell'Unione, sia di quelli di Paesi terzi.

Del resto, proprio il termine decennale è stato la causa dell'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia sia per la discriminazione indiretta, sia per la discriminazione a danno degli stessi italiani, a cui il requisito poteva, in effetti, precludere la possibilità di trasferirsi a lavorare fuori dal Paese.

Tale procedura è stata chiusa solo a seguito dell'abrogazione del Rdc a decorrere dal 1° gennaio 2024 e alla sua sostituzione con l'assegno di inclusione, dove il termine di residenza pregressa è stato ridotto a cinque anni, non più oggetto di contestazione a livello della Commissione europea.

8.3.- Alla luce di tutte queste considerazioni e nell'ottica di allontanarsi il meno possibile dal bilanciamento che, nella sua discrezionalità, è stato operato dal legislatore, la ragionevole correlazione con la misura del Rdc appare ricomponibile proprio in riferimento a quest'ultimo termine di cinque anni.

Questo dato temporale, infatti, non solo è quello assunto, come detto, dal legislatore nazionale all'interno dell'assegno di inclusione, "erede" del Rdc, ma è anche quello che, in sostanza, è stato giudicato non irragionevole, ai sensi dell'art. 3 Cost., da questa Corte nella sentenza n. 19 del 2022, in quanto dimostra la «relativa stabilità della presenza sul territorio»; non è poi di certo irrilevante che esso sia anche quello previsto dall'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e quello che, da ultimo, è stato indicato dalla stessa sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D., in riferimento a cittadini di Paesi terzi, come periodo che «testimoni[a] il "radicamento del richiedente nel paese in questione"».

Il termine di cinque anni si presenta, quindi, come una grandezza pre-data idonea a costituire un punto di riferimento presente nell'ordinamento (*ex multis*, sentenze n. 128, n. 90 e n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022) utilizzabile al fine di ricomporre la ragionevole correlazione con il requisito di radicamento territoriale.

Deve quindi essere accolta la prima questione formulata in via subordinata dal giudice rimettente, per cui va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché prevedere «per almeno 5 anni», per violazione dell'art. 3 Cost.

8.4.- In questi termini, si ricomponе armonicamente anche il rapporto con la sentenza della Corte di giustizia 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D., dal momento che, in riferimento a qualsiasi cittadino, sia italiano, sia degli altri Stati membri, sia di Paesi terzi, viene espunto con efficacia erga omnes dall'ordinamento nazionale il requisito della residenza decennale, ritenuto, da tale sentenza, contrastante, in riferimento però ai soli cittadini di Paesi terzi, con l'ordinamento dell'Unione europea.

Si evita così, oltretutto, l'insorgere di una discriminazione alla rovescia altrimenti effettivamente prospettabile, come giustamente rilevato dalla difesa delle parti private, in relazione ai cittadini dell'Unione europea, che rimanevano ancora soggetti al termine decennale.

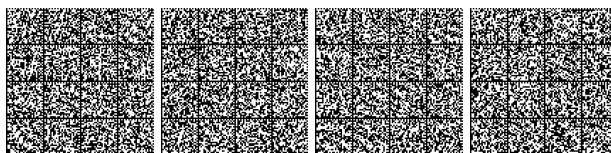
Infatti, come questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 1 del 2025, la «pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle "discriminazioni a rovescio", che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari delle provvidenze».

9.- Restano assorbite le questioni sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 CDFUE e 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, e ogni altra questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché prevedere «per almeno 5 anni»;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, dalla Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250031

N. 32

Sentenza 27 febbraio - 20 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Legge della Regione Calabria - Modifiche alla legge regionale istitutiva del registro tumori - Attribuzioni della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del potere sostitutivo affidato al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, art. 5, introduttivo dell'art. 3-ter, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 12 febbraio 2016, n. 2.
- Costituzione, art. 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, recante «Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione



Calabria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14 maggio 2024, depositato in cancelleria il successivo 15 maggio, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udita nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

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

deliberato nella camera di consiglio del 27 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, depositato il 15 maggio 2024 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, recante «Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria)», nella parte in cui, introducendo l'art. 3-ter, nella legge della Regione Calabria 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria), prevede, al comma 1, lettera b), di quest'ultimo, interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, nonché la relativa - e conseguenziale - attività di relazione alla commissione consiliare competente.

Così disponendo, la norma regionale impugnata attribuirebbe all'organo regionale competenze relative a una materia compresa fra le attribuzioni del commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione Calabria, interferendo con i poteri di quest'ultimo, in violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

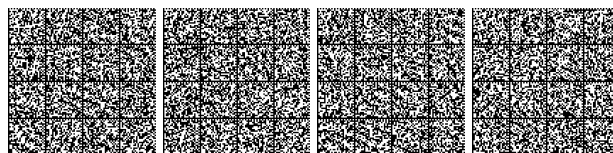
1.1.- Il ricorrente premette che la Regione Calabria, in cui si è verificata una situazione di squilibrio economico-finanziario nel settore sanitario tale da compromettere l'erogazione dei relativi livelli essenziali di assistenza, ha stipulato in data 17 dicembre 2009 - ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» - un accordo con il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze per l'approvazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, in cui sono stati individuati gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

Considerato che la Regione non ha realizzato gli obiettivi previsti dal suddetto piano di rientro, è stato nominato un commissario ad acta ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, il cui mandato è definito dalla deliberazione del Consiglio dei ministri 4 novembre 2021, che ha confermato i contenuti del mandato commissariale affidato con deliberazione del Consiglio dei ministri 27 novembre 2020, come integrato dalla deliberazione del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2021.

Il ricorrente precisa, inoltre, che, dall'inizio del regime di commissariamento, è attualmente in corso il quinto programma operativo (2022-2025), adottato, ai sensi dell'art. 2 comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», con decreto del commissario ad acta 18 novembre 2022, n. 162.

1.2.- Preliminarmente, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui le funzioni del commissario ad acta costituiscono esercizio del potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., come attuato dall'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Tali funzioni - definite nel mandato conferito dal Governo al commissario e specificate nei programmi operativi - pur avendo carattere amministrativo e non legislativo, devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza, pur meramente potenziale, degli organi regionali, anche qualora questi ultimi agiscano per via legislativa, pena la violazione del citato art. 120, secondo comma, Cost. (è citata, in particolare, la sentenza n. 14 del 2017 e le precedenti pronunce ivi richiamate).

A sostegno di tale assunto è richiamato l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, là dove stabilisce che «qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario ad acta rinvenivano ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda



in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli».

1.3.- Tanto premesso, il ricorrente ritiene che la norma regionale impugnata determini una potenziale interferenza con i poteri commissariali e perciò sia costituzionalmente illegittima.

La stessa previsione dell'attività di rendicontazione alla commissione consiliare competente da parte della Giunta regionale in ordine a propri interventi inerenti a temi oggetto del mandato commissariale - quali sarebbero quelli sulla programmazione sanitaria e sulla rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera - sarebbe fonte di un rischio di potenziale interferenza con le funzioni del commissario, tenuto conto che, nel mandato conferito a quest'ultimo (definito nella delibera del Consiglio dei ministri 27 novembre 2020, a cui rinvia la delibera del Consiglio dei ministri 4 novembre 2021, di nomina del nuovo commissario ad acta), tra i compiti affidatigli sono indicati, fra l'altro, alla lettera *b*), i seguenti interventi prioritari: «adozione di ogni necessaria iniziativa al fine di ricondurre il livello di erogazione dei livelli essenziali di assistenza agli standard di riferimento, in particolare con riguardo all'adesione agli screening oncologici, all'assistenza territoriale ed alla qualità e sicurezza dell'assistenza ospedaliera» (numero 1); «revisione ed attuazione del provvedimento di riassetto della rete di assistenza territoriale, in coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente e con le indicazioni dei Tavoli tecnici di verifica» (numero 5).

Pertanto, il ricorrente precisa che il commissario ad acta - ai sensi dell'art. 2, comma 81, della legge n. 191 del 2009, nonché dell'art. 2 dell'accordo per l'approvazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario del 17 dicembre 2009, rubricato «Monitoraggio e verifica dell'attuazione del Piano di rientro» - è chiamato a effettuare il rendiconto sui risultati raggiunti per effetto dell'attuazione del piano di rientro, con periodicità trimestrale ed annuale, non alla commissione consiliare regionale, ma direttamente al Governo, nelle sedute dei tavoli di verifica.

Pertanto, anche considerando che l'operato del commissario ad acta sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, che si sono sottratti a un'attività - quella di attuazione degli obiettivi indicati nel piano di rientro - imposta dalle esigenze della finanza pubblica e dalla tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute, la norma regionale impugnata, pur non prefigurando un diretto contrasto con le funzioni del commissario, determinerebbe, comunque, una situazione di potenziale e indiretta interferenza sulle medesime, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Calabria, che ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile e comunque privo di fondamento.

2.1.- In linea preliminare, il ricorso sarebbe inammissibile per la mancata dimostrazione della pretesa interferenza da parte della disposizione regionale impugnata, inerente ad attività di mero utilizzo dei dati del registro tumori della Regione Calabria in vista di campagne di prevenzione, sulle attribuzioni del commissario ad acta, che attengono invece - secondo quanto stabilito nella delibera del Consiglio dei ministri che definisce i termini del mandato - all'«adesione agli screening oncologici».

Nel merito la questione sarebbe priva di fondamento.

La norma impugnata non inciderebbe in alcun modo sul contenimento della spesa sanitaria della Regione, non prevedendo né l'istituzione di nuove unità operative nelle aziende sanitarie regionali, né il conferimento di nuovi incarichi.

In via subordinata, la Regione ritiene possibile una interpretazione costituzionalmente conforme della parte della disposizione impugnata secondo cui la Giunta, quale soggetto responsabile dell'attuazione della politica nei confronti del Consiglio, sarebbe chiamata a svolgere la relazione periodica con riferimento non solo agli altri punti indicati dalla medesima norma regionale, ma anche con riguardo all'attività del commissario. In altri termini, la Giunta avrebbe l'onere di riferire all'organo legislativo tutte le informazioni necessarie alla conoscenza dei tempi e dei modi di attuazione e alla valutazione delle conseguenze per la collettività regionale derivanti, in periodo di commissariamento, anche dall'attività commissariale e, una volta cessato il commissariamento, dall'ordinaria attività amministrativa.

La circostanza che il commissario ad acta sia chiamato a effettuare il rendiconto sui risultati raggiunti a verifica dell'attuazione del piano di rientro non alla commissione consiliare competente, ma direttamente al Governo, nelle sedute dei tavoli di verifica, non avrebbe, poi, nessuna incidenza sul presente giudizio, considerato che la relazione fra la Giunta e il Consiglio non altererebbe il raffronto commissariale con il tavolo.

Nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione resistente, dopo aver insistito nel chiedere che la questione venga dichiarata inammissibile e comunque non fondata, ha segnalato la prossima fine del commissariamento in Calabria, precisando anche che non è stata rivolta al Consiglio regionale nessuna richiesta di modifica della norma regionale impugnata da parte del commissario, né degli organi di attuazione del piano, ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Tale dato concorrerebbe non soltanto a escludere qualsiasi interferenza anche meramente potenziale sul commissariamento, ma anche a consentire l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata ipotizzata nell'atto di costituzione.



3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 18 del 2024), ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024, che ha introdotto modifiche e integrazioni alla precedente legge reg. Calabria n. 2 del 2016, istitutiva del «Registro tumori di popolazione della Regione Calabria».

In particolare, l'art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024 è impugnato nella parte in cui ha inserito l'art. 3-ter nella legge reg. Calabria n. 2 del 2016, il quale prevede, al comma 1, lettera b), interventi da parte della Giunta regionale nella programmazione sanitaria e nella rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, nonché la conseguenziale, attività di relazione alla commissione consiliare competente.

Secondo il ricorrente, tale disposizione assegnerebbe alla Giunta regionale compiti incidenti sulle attribuzioni del commissario ad acta inerenti all'attuazione degli obiettivi del piano di rientro e dei connessi programmi operativi e, in tal modo, interferirebbe, pur solo potenzialmente, con le medesime, ponendosi in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost.

2.- Preliminarmente occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa della Regione.

Quest'ultima ritiene che, nel ricorso, non sia fornita alcuna dimostrazione a sostegno della lamentata interferenza da parte della disposizione regionale impugnata, che riguarderebbe attività di mero utilizzo dei dati del registro tumori della Regione Calabria in vista di campagne di prevenzione, sulle attribuzioni del commissario ad acta, che attengono all'«adesione agli screening oncologici», secondo quanto stabilito nella delibera del Consiglio dei ministri che definisce i termini del mandato (in specie, lettera b, numero 1, della delibera del Consiglio dei ministri 27 novembre 2020, cui rinvia la delibera del Consiglio dei ministri 4 novembre 2021, di nomina del nuovo commissario ad acta).

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via principale l'onere del ricorrente di fornire una motivazione non meramente assertiva a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancor più pregnanti che nei giudizi in via incidentale (sentenze n. 202, n. 174, n. 169 e n. 133 del 2024).

Nella specie, tuttavia, pur nella sinteticità delle argomentazioni, il ricorso è formulato in modo tale da raggiungere la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito della questione promossa.

Il ricorrente, infatti, assume che l'art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024 violi l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto - nel prevedere che la Giunta regionale riferisca annualmente alla commissione consiliare competente in ordine ai propri interventi sulla programmazione sanitaria e sulla rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, «anche in termini di campagne di prevenzione specifiche per aree geografiche o tipologia di screening, che tengano conto delle analisi e delle ricerche elaborate grazie ai dati raccolti dal Registro tumori della Regione Calabria» -riconoscerebbe alla medesima Giunta la possibilità di intervenire su materie comprese nel mandato del commissario ad acta, interferendo così con l'esercizio del potere sostitutivo affidato a quest'ultimo dal Governo. Tale assunto è argomentato sulla base della ritenuta riconducibilità degli interventi della Giunta ai compiti indicati nella delibera di nomina del commissario, fra cui sono annoverate le iniziative volte a «ricondurre il livello di erogazione dei livelli essenziali di assistenza agli standard di riferimento, in particolare con riguardo all'adesione agli screening oncologici, all'assistenza territoriale ed alla qualità e sicurezza dell'assistenza ospedaliera» (lettera b, numero 1, della delibera 27 novembre 2020 del Consiglio dei ministri), nonché le azioni volte alla «revisione ed attuazione del provvedimento di riassetto della rete di assistenza territoriale, in coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente e con le indicazioni dei Tavoli tecnici di verifica» (lettera b, numero 5, della medesima delibera).

La richiamata prospettazione - la valutazione della cui fondatezza attiene al merito - è sufficiente a chiarire i termini della questione promossa dal ricorrente, che supera, quindi, il vaglio di ammissibilità.

3.- Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

3.1.- Secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, tenuto conto della natura vincolante, per le regioni, degli accordi stipulati con lo Stato, che hanno portato alla sottoscrizione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei successivi programmi operativi (nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del piano nel triennio), la nomina del commissario ad acta costituisce esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, volto a garantire, nel caso di «persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi» (sentenza n. 14 del 2017), l'unità economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti al diritto fondamentale alla salute (sentenze n. 20 del 2023, n. 200 del 2019, n. 199 del 2018, n. 190 e n. 14 del 2017).



Pertanto, le funzioni affidate al medesimo commissario, definite nel mandato conferitogli e «specificate dai programmi operativi» (sentenza n. 20 del 2023), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenze n. 20 del 2023, n. 200 del 2019, n. 247 e n. 199 del 2018, n. 190 e n. 14 del 2017).

È, infatti, proprio il rispetto del principio di leale collaborazione, posto a presidio della realizzazione degli obiettivi degli accordi di cui al piano di rientro e ai programmi operativi, a esigere «che la regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro» (sentenza n. 217 del 2020).

In questa prospettiva, questa Corte ha più volte affermato che, anche allorquando non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, «la mera potenziale situazione di interferenza con le funzioni commissariali è idonea [...] ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 110 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 14 del 2017). Ciò in quanto «“ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale ‘avrebbe l’effetto di ostacolare l’attuazione del piano di rientro e, quindi, l’esecuzione, del mandato commissariale [...]’ (sentenza n. 131 del 2012)” (sentenza n. 18 del 2013)» (ancora, sentenza n. 110 del 2014).

3.1.1.- Tanto premesso, considerato che la Regione Calabria è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario sin dal 2009, sulla base di un accordo originariamente siglato il 17 dicembre 2009 - poi proseguito per effetto di successivi programmi operativi - ed è in regime di commissariamento sin dal 2010, per valutare se la disposizione regionale impugnata preveda misure che costituiscono un'interferenza, anche solo potenziale, con le funzioni del commissario ad acta, occorre, in via preliminare, esaminare l'impatto alla luce del contesto normativo e provvedimentale di riferimento.

3.1.2.- La legge reg. Calabria n. 9 del 2024, in cui si inserisce la previsione impugnata, integra - e modifica - la disciplina dettata dalla precedente legge reg. Calabria n. 2 del 2016, istitutiva del «Registro tumori di popolazione della Regione Calabria», in armonia con specifiche indicazioni del legislatore statale, che ha impresso una significativa evoluzione al quadro normativo del settore.

A livello nazionale, infatti, già con l'art. 12, comma 10, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, è stata disposta l'istituzione di sistemi di sorveglianza e di varie tipologie di registri, fra cui i registri dei tumori, «allo scopo di garantire un sistema attivo di raccolta sistematica di dati anagrafici, sanitari ed epidemiologici per registrare e caratterizzare tutti i casi di rischio per la salute, di una particolare malattia o di una condizione di salute rilevante in una popolazione definita» e in vista dell'obiettivo ultimo di «prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, programmazione sanitaria, verifica della qualità delle cure, valutazione dell'assistenza sanitaria e di ricerca scientifica in ambito medico, biomedico ed epidemiologico», sulla base del necessario coinvolgimento di regioni e province autonome.

Nel demandare l'effettiva istituzione di tali registri a un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi su proposta del Ministro della salute e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'art. 12, al comma 12, autorizzava, peraltro, le regioni e le province autonome a istituire con propria legge registri di tumori e di altre patologie «di rilevanza regionale e provinciale diversi da quelli di cui al comma 10».

Con la successiva adozione del d.P.C.m. 3 marzo 2017 (Identificazione dei sistemi di sorveglianza e dei registri di mortalità, di tumori e di altre patologie), attuativo del citato art. 12, comma 10, del d.l. n. 179 del 2012, come convertito, sono stati, poi, puntualmente identificati i sistemi di sorveglianza e i registri, che sono stati classificati in sistemi e registri di rilevanza nazionale e regionale e sistemi e registri di rilevanza esclusivamente regionale. Le regioni e le province autonome, direttamente coinvolte, sono state, di conseguenza, chiamate a dare attuazione alle citate disposizioni e a stabilire procedure e regole - ove non ancora vigenti - per la raccolta dei dati regionali (o provinciali) (art. 6, commi 3 e 4).

Un ulteriore passo nella direzione di una ancor più stretta collaborazione delle regioni e delle province autonome quanto alla gestione dei registri dei tumori, è stato, inoltre, compiuto con l'approvazione della legge 22 marzo 2019, n. 29 (Istituzione e disciplina della Rete nazionale dei registri dei tumori e dei sistemi di sorveglianza e del referto epidemiologico per il controllo sanitario della popolazione), che ha istituito la Rete nazionale dei registri dei tumori (di cui al d.P.C.m. 3 marzo 2017), nell'ottica di «coordinamento, standardizzazione e supervisione dei dati» (art. 1, comma 1, lettera a), per un più ampio e corretto monitoraggio e studio delle patologie oncologiche in vista dell'obiettivo di agevolarne la prevenzione, diagnosi e cura, ma anche di incidere sulla programmazione sanitaria rendendola più adeguata. Con la citata legge si è, infatti, stabilito che tale rete sia alimentata dai dati forniti da regioni e province autonome e si è configurato il conferimento dei dati da parte di queste ultime alla stregua di uno specifico adempimento rilevante ai fini delle valutazioni spettanti al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali (art. 5, comma 1).

A fronte del rilievo assegnato alla realizzazione della suddetta rete nazionale, l'art. 1, comma 463, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) ha, inoltre, disposto lo stanziamento annuale di specifiche risorse (di recente incrementate per effetto dell'art. 1, comma 309, della



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»); risorse che sono state ripartite fra tutte le regioni - ivi comprese quelle commissariate e quindi inclusa la Regione Calabria - secondo criteri e modalità definite con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 12 agosto 2021.

Infine, con decreto del Ministro della salute 1° agosto 2023, in corrispondenza con l'istituzione del «Registro nazionale tumori», si è anche prevista la realizzazione del «Registro tumori di rilevanza regionale» sulla base dei registri dei tumori di popolazione già operanti (art. 4, comma 3).

3.1.3.- Parallelamente alla richiamata evoluzione del quadro normativo statale relativo ai registri dei tumori, anche la Regione Calabria ha proceduto con alcuni significativi interventi in materia.

Con la legge reg. Calabria n. 2 del 2016, è stata portata a compimento l'istituzione del «Registro tumori di popolazione», realizzata mettendo in rete i registri tumori, già esistenti e individuati nella deliberazione della Giunta regionale 25 marzo 2010, n. 289, al fine di «assicurare la totale copertura della registrazione oncologica su tutto il territorio calabrese» (art. 1). Con la medesima legge regionale, si è altresì assegnato a un apposito Centro di coordinamento regionale il compito di «proporre soluzioni idonee al conseguimento, in tempi brevi, dell'obiettivo dell'accreditamento» presso l'Associazione italiana registri tumori dei registri tumori non ancora accreditati, nonché quello di mettere in atto «ogni idonea azione finalizzata al miglioramento della prevenzione, della diagnosi e della terapia della patologia oncologica nel territorio della Regione Calabria» (art. 2, comma 2, nella formulazione all'epoca vigente). Ciò, tuttavia, senza oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di Regione sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario e, peraltro, già in regime di commissariamento.

Negli anni successivi è stato lo stesso commissario ad acta a intervenire sul tema, in linea con il legislatore statale.

In considerazione della necessità di assicurare il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo sanitario non ancora raggiunti, con decreto 18 novembre 2022, n. 162, il commissario ha approvato il programma operativo 2022-2025 predisposto ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009. Tale programma, definito con l'accordo dello Stato, indica un elenco di azioni inerenti alla «prevenzione» da realizzare in via prioritaria, fra cui viene menzionata la realizzazione di un piano volto ad incrementare ed estendere l'adesione e la copertura degli «screening oncologici di popolazione» (punto 15.2), basato sull'analisi dei dati dei registri dei tumori presenti a livello regionale, che viene affidata al Dipartimento tutela della salute e servizi socio-sanitari, articolazione della Giunta regionale. Il medesimo Dipartimento è, inoltre, chiamato a collaborare per il raggiungimento di uno degli obiettivi specifici individuati dallo stesso programma operativo, sempre con riguardo agli screening oncologici di popolazione (punto 15.2), cioè la realizzazione di un Centro coordinatore dei programmi di screening.

Con successivo decreto 29 dicembre 2023, n. 333, il commissario ad acta ha inoltre istituito, presso il Dipartimento competente in materia di tutela della salute (ridenominato Salute e welfare) della Giunta regionale, la «Cabina di regia» del registro tumori della Regione Calabria, affidandole compiti di controllo, coordinamento, promozione e individuazione dei «bisogni formativi» e delle «risorse umane e tecnologiche necessarie per rispondere alle finalità» di assicurare la «piena realizzazione e operatività, presso la Regione Calabria, del Registro Tumori regionale in grado di alimentare il Registro Tumori Nazionale». Con il medesimo provvedimento ha altresì approvato il progetto di realizzazione di una piattaforma unica per la gestione dei registri tumori da parte di tutte le aziende sanitarie provinciali, affidandone l'implementazione al Dipartimento salute e welfare e ravvisando la copertura dei relativi costi nelle risorse stanziare dal legislatore statale, sulla base della legge finanziaria per il 2020.

Nel quadro così ridefinito dal nuovo programma operativo e dalle misure introdotte dal commissario ad acta, il legislatore regionale è, quindi, nuovamente intervenuto, con la legge reg. Calabria n. 9 del 2024, ad apportare modifiche e integrazioni alla legge regionale istitutiva del registro tumori della popolazione regionale al fine - come si legge nella relazione illustrativa della proposta di legge - di «superare alcune criticità che ne limitano la piena attuazione nel perseguimento dei relativi principi e finalità». In tale prospettiva, non solo si è ribadita l'imputazione al Dipartimento competente in materia di tutela della salute della gestione dei registri tumori presenti sul territorio calabrese, come espressamente indicato nel programma operativo 2022-2025, ma si è anche individuato nel medesimo Dipartimento la sede del Centro di coordinamento regionale dei registri tumori, cui sono state espressamente assegnate funzioni di monitoraggio e di valutazione dell'operato dei registri territoriali, nonché una funzione di proposta per la risoluzione di eventuali problematiche, in linea con il coinvolgimento dello stesso Dipartimento nella ridefinizione dei programmi di screening per le patologie oncologiche prefigurato dal programma operativo.

3.1.4.- È dunque in questo articolato contesto che occorre esaminare la portata dell'art. 3-ter della legge reg. Calabria n. 2 del 2016, come inserito dall'impugnato art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024.

In corrispondenza della moltiplicazione di compiti e funzioni del Centro di coordinamento regionale dei registri tumori e, in definitiva, del Dipartimento regionale competente in materia di tutela della salute, il citato art. 3-ter, comma 1, prescrive che, sulla base «dei dati e delle informazioni prodotte» dal suddetto Centro, la Giunta regionale, di cui il Dipartimento salute costituisce un'articolazione, riferisca annualmente alla competente commissione consiliare dell'attività svolta, in attuazione di quanto previsto dalla legge e, quindi, in relazione al «livello raggiunto relativamente alla mappatura di tutte le patologie tumorali



nel territorio regionale» (lettera *a*), o alle «criticità riscontrate nella gestione del Registro tumori della Regione Calabria» (lettera *c*), o ancora alle «criticità verificatesi nella applicazione della presente legge» (lettera *e*), nonché in ordine alle «proposte idonee alla soluzione di eventuali problematiche e valutazioni di merito dell'impatto dell'ambiente sulla salute dei cittadini» (lettera *d*).

Fra i dati e le informazioni su cui la Giunta è chiamata a riferire, il citato art. 3-ter, comma 1, annovera anche, alla lettera *b*), gli interventi che la stessa abbia realizzato quanto alla programmazione sanitaria e alla rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera «anche in termini di campagne di prevenzione specifiche per aree geografiche o tipologia di screening, che tengano conto delle analisi e delle ricerche elaborate grazie ai dati raccolti dal Registro tumori della Regione Calabria».

Quest'ultima previsione - specifico oggetto delle censure del ricorrente - deve, dunque, essere intesa come volta a prescrivere alla Giunta regionale di dare conto, annualmente, al Consiglio anche di quegli interventi che essa stessa e, in specie, per essa, il Dipartimento tutela della salute, abbiano realizzato in attuazione di quanto previsto dal programma operativo 2022-2025 e dai decreti del commissario ad acta. E, quindi, degli interventi relativi al ristretto ambito della gestione dei registri dei tumori e delle eventuali connesse forme di collaborazione al progetto di ampliamento dell'adesione e copertura degli screening oncologici, ivi espressamente indicate, in considerazione della loro ricaduta sulla programmazione sanitaria e sulla stessa formulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera, in termini di campagne di prevenzione. Ciò, peraltro, in armonia con le finalità che, come si è detto, da tempo il legislatore statale ha individuato con riguardo all'impiego dei registri dei tumori in termini di prevenzione, diagnosi e cura delle patologie oncologiche e del connesso necessario adeguamento della programmazione sanitaria.

Così interpretata, la disposizione regionale impugnata - che, peraltro, si limita a porre in capo alla Giunta un mero obbligo di relazione annuale alla commissione consiliare competente, senza comportare, di per sé, alcun aggravio sul bilancio regionale - lungi dal configurare un ostacolo, anche solo potenziale, al perseguimento degli obiettivi del programma operativo, ne costituisce al contrario attuazione, nella prospettiva del progressivo recupero della leale collaborazione fra la Regione Calabria e lo Stato. Tale collaborazione, agevolata dalla circostanza che, dal 2021, la figura del commissario ad acta è tornata a coincidere con quella del Presidente della Giunta regionale, trova, infatti, concreta espressione nel rigoroso adempimento da parte della medesima Regione dei compiti individuati nel programma operativo per il perseguimento degli obiettivi concordati, in vista del superiore interesse alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti al diritto fondamentale alla salute nel territorio calabrese. Ciò nella più ampia prospettiva del superamento della lunga crisi della sanità della Regione, che consenta, al più presto, a quest'ultima «di «tornare a garantire i beni [...] al momento compromessi» (sentenza n. 168 del 2021).

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Calabria n. 9 del 2024 non è fondata, nei sensi di cui in motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 14 marzo 2024, n. 9, recante «Modifica e integrazione della legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria)», nella parte in cui ha introdotto l'art. 3-ter, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 12 febbraio 2016, n. 2 (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria), promossa, in riferimento all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250032



N. 33

Sentenza 29 gennaio - 21 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione internazionale - Persone singole residenti in Italia - Possibilità di presentare la dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero e di chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione - Omessa previsione - Violazione del diritto, anche convenzionale, al rispetto della vita privata e all'autodeterminazione - Illegittimità costituzionale in parte qua

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 29-*bis*, comma 1.
- Costituzione, artt. 2 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 29-*bis*, comma 1, e 30, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), promosso dal Tribunale per i minorenni di Firenze sul ricorso proposto da R. B., con ordinanza del 20 maggio 2024, iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di R. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

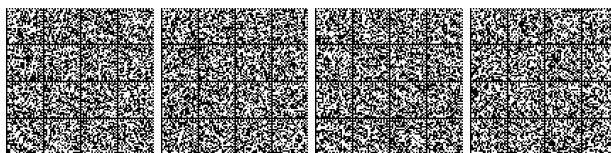
udita nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Romano Vaccarella per R. B. e l'avvocata dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 maggio 2024, iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2024, il Tribunale per i minorenni di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 29-*bis*, comma 1, e 30, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, rispettivamente, non consentono alla persona non coniugata residente in Italia di presentare domanda per la dichiara-



zione di idoneità all'adozione internazionale e al giudice di emettere il decreto di idoneità all'adozione internazionale nei confronti della persona non coniugata, di cui siano state positivamente riscontrate le attitudini genitoriali nel corso dell'istruttoria.

2.- Il rimettente riferisce che, in data 17 marzo 2022, la signora R. B., non coniugata, ha riassunto il procedimento introdotto con ricorso del 5 febbraio 2019, con il quale la medesima aveva presentato al Tribunale per i minorenni di Firenze dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero e aveva chiesto l'emissione del decreto di idoneità a adottare.

Nel corso di tale giudizio, con ordinanza del 26 novembre 2020, il Tribunale per i minorenni di Firenze aveva sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui non prevede che la persona non coniugata residente in Italia possa presentare domanda per la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale.

Il giudice *a quo* riporta che questa Corte, con la sentenza n. 252 del 2021, ha dichiarato inammissibile la questione.

Lo stesso Tribunale per i minorenni di Firenze, a seguito della riassunzione del giudizio, ha deciso di sottoporre a questa Corte nuove questioni di legittimità costituzionale sempre relative all'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nonché al successivo art. 30, comma 1.

3.- In via preliminare, il rimettente precisa che, avendo questa Corte pronunciato una sentenza di inammissibilità, non si sarebbe formato un giudicato costituzionale e ricorrerebbero le condizioni che consentono allo stesso giudice, nel medesimo procedimento, di sollevare nuove questioni di legittimità costituzionale.

4.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, sussistente la rilevanza, in quanto le norme censurate «costituiscono effettivo impedimento alla valutazione di idoneità adottiva delle persone non coniugate che dichiarano la propria disponibilità all'adozione di minori stranieri, come nel caso dell'odierna ricorrente». Precisa, a riguardo, che, «a seguito di apposita indagine psico-socio-familiare, sia sotto il profilo della consapevolezza del progetto adottivo che delle caratteristiche personologiche/psicologiche», la ricorrente risulta essere idonea a adottare.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ravvisa un contrasto degli artt. 29-bis, comma 1, e 30, comma 1, della legge n. 184 del 1983 con l'art. 117 Cost., primo comma, in relazione all'art. 8 CEDU, da leggersi in maniera integrata e coordinata con l'art. 2 Cost.

Secondo il giudice *a quo*, le disposizioni censurate, nel negare alla persona non coniugata residente in Italia la possibilità di presentare la dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero e nell'impedire al giudice di dichiarare la persona non coniugata idonea all'adozione, non realizzerebbero il fine della tutela dell'interesse del minore e violerebbero il diritto al rispetto della vita privata.

5.1.- Il Tribunale per i minorenni di Firenze afferma di dover «fondare la [propria] analisi sul “vero centro di gravità” dell'istituto dell'adozione, ossia sul minore e in particolar modo sulla valutazione dei suoi migliori interessi».

Richiamando quanto argomentato dalla sentenza di questa Corte n. 11 del 1981, il rimettente rileva come il «bisogno di famiglia avvertito con forza dal minore [richieda] per la sua crescita normale affetti individualizzati e continui, ambienti non precari, situazioni non conflittuali» e sostiene che la ricerca della migliore soluzione per il minore dovrebbe essere affidata all'accertamento in concreto effettuato dal giudice.

D'altro canto, il giudice *a quo* riferisce che questa Corte, con la sentenza n. 183 del 1994, avrebbe superato l'idea che l'adozione debba plasmarsi su una prospettiva di «imitatio naturae», sicché la preferenza per la bigenitorialità non risponderebbe a un «vincolo giuridico a tutela diretta del minore», ma sarebbe - secondo l'ordinanza - «il retaggio di una supposta logica naturalistica secondo una visione dogmatica della nozione di famiglia».

Nella prospettiva del rimettente, l'esigenza di individuare un contesto familiare che dia sufficienti garanzie di stabilità - «un foyer stable et harmonieux», secondo l'art. 8, paragrafo 2, della Convenzione europea sull'adozione dei minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967, ratificata e resa esecutiva con legge 22 maggio 1974, n. 357 - non dovrebbe «necessariamente [...] rinvenirsi nella struttura familiare composta da una coppia unita nel vincolo del matrimonio». Proprio la citata Convenzione renderebbe, infatti, possibile l'adozione da parte della persona singola.

Il rimettente osserva, inoltre, come i modelli familiari presentino oramai «caratteristiche di pluralismo sociale, culturale, identitario», il che sarebbe «un dato acquisito della vita sociale e comunitaria».

In particolare - riferisce sempre il giudice *a quo* - «[g]razie all'elasticità del modello costituzionale, che riconosce attraverso l'art. 2 Cost. le formazioni sociali all'interno delle quali si esplica la personalità dell'individuo, si [sarebbe] realizzata in tempi rapidi una profonda trasformazione della disciplina in materia di famiglia e lo stesso concetto di famiglia si [sarebbe] andato non soltanto allargando, ma approfondendo attraverso il riconoscimento di sostegni relazionali aperti». Cita, a riguardo, le sentenze n. 79 del 2022 e n. 183 del 2023 di questa Corte, che avrebbero dato atto - si legge nell'ordinanza - «del significato pregnante della rete familiare che si costruisce nel tempo intorno a un minore».



La rispondenza al principio del *foyer stable et harmonieux* dipenderebbe, dunque, a giudizio del rimettente, dalla «valutazione in concreto dell'idoneità del contesto familiare, anche quando monoparentale (e considerata anche la rete familiare aperta di riferimento)».

5.2.- Di seguito, sul presupposto che l'esclusione della persona non coniugata dall'accesso all'adozione internazionale non sia idonea a realizzare il miglior interesse del minore, il giudice *a quo* lamenta la lesione del diritto alla vita privata, di cui all'art. 8 CEDU, la cui interpretazione ritiene che si debba integrare e completare con l'art. 2 Cost.

Il rimettente prospetta, dunque, un'ampia ricostruzione della giurisprudenza della Corte EDU concernente l'art. 8 CEDU.

Preliminarmente, esclude che la questione riguardi il diritto alla vita familiare che, in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, presupporrebbe «l'esistenza di una famiglia [...] o quanto meno la potenziale relazione tra, ad esempio, un figlio nato fuori dal matrimonio e il padre naturale [...] o il rapporto che deriva da un vero e proprio matrimonio, anche se la vita familiare non è ancora stata pienamente stabilita [...] o il rapporto che deriva da un'adozione legale e genuina», sottolineando come «l'articolo 8 non garantisc[a], ex se, né il diritto di fondare una famiglia né il diritto di adottare (cfr. Fretté c. France, cit., § 32)».

Viceversa, ritiene implicato il diritto alla vita privata che costituirebbe, sulla scorta della giurisprudenza convenzionale, «un concetto ampio, che comprende, tra l'altro, il diritto all'autonomia personale e allo sviluppo personale (cfr. Pretty v. UK, § 61, e A, B e C c. Irlanda [GC], n. 25579/05, § 212)», nonché «il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani (cfr. Niemietz c. Germania, sentenza del 16 dicembre 1992, [...], § 29) [e] il diritto allo 'sviluppo personale' (cfr. Bensaid c. Regno Unito, n. 44599/98, § 47 [...])». All'interno della nozione di vita privata - precisa sempre l'ordinanza - deve essere «senz'altro ricompreso il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani, come parte del diritto allo sviluppo personale e del principio di dignità umana, intesa sotto la prospettiva del diritto di autodeterminazione».

La *ratio* primaria della tutela di tale diritto, ai sensi dell'art. 8 CEDU, sarebbe quella di proteggere l'individuo da ingerenze, da parte delle autorità pubbliche, che non rispondano ai criteri indicati dal secondo paragrafo della medesima disposizione. Questo, in particolare, esclude le ingerenze che non siano conformi alla legge e che non siano necessarie in una società democratica, avendo riguardo a uno o più degli scopi legittimi ivi elencati.

In ordine alla necessità in una società democratica, il rimettente ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, tale nozione «implica che l'ingerenza corrisponda a un'esigenza sociale pressante e, in particolare, che sia proporzionata a uno degli scopi legittimi perseguiti dalle autorità».

Il Tribunale per i minorenni di Firenze ritiene, dunque, che la normativa ostativa all'accesso all'adozione internazionale per la persona non coniugata non risponda a uno scopo legittimo, né a un'esigenza sociale pressante, posto che anche il nucleo familiare «monoparentale (e considerata anche la rete familiare aperta di riferimento) può servire lo scopo della rispondenza al principio del *foyer stable et harmonieux*».

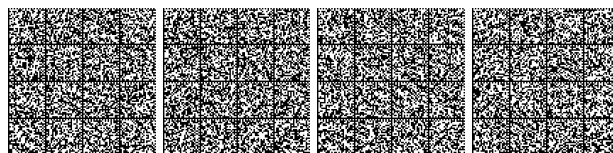
Da ciò il giudice *a quo* inferisce che l'esclusione dall'accesso all'adozione internazionale per la persona non coniugata sia un mezzo inidoneo allo scopo di garantire al minore un ambiente stabile e accogliente, con conseguente violazione del principio di proporzionalità, di cui all'art. 8, paragrafo 2, CEDU.

6.- Con atto depositato il 26 luglio 2024, si è costituita in giudizio la ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate, in adesione alle argomentazioni svolte dall'ordinanza di rimessione, cui aggiunge ulteriori rilievi.

In ordine alla portata dell'art. 8, paragrafo 1, CEDU, la parte osserva che la vicenda in esame vedrebbe il coinvolgimento non solo del diritto al rispetto della vita privata, ma anche di quello «alla vita familiare (parimenti tutelato nell'art. 8, par. 1, CEDU)». Ritiene, infatti, che, per la giurisprudenza della Corte EDU, non si possa affatto escludere che «una vita familiare in progetto non rientri per niente nell'ambito dell'articolo 8». Richiama, in proposito, alcune sentenze della Corte EDU (sentenze 3 gennaio 2009, Todorova contro Italia, paragrafo 53; 22 giugno 2004, Pini e altri contro Romania, paragrafo 143; decisione 29 giugno 1999, Nylund contro Finlandia; sentenza 28 maggio 1985, Abdulaziz, Cabales e Balkandali contro Regno Unito, paragrafo 62), dalle quali emergerebbe la possibilità di ricondurre all'art. 8 CEDU anche situazioni nelle quali il rapporto familiare non era ancora esistente, ma poteva svilupparsi se solo non fosse esistita la misura nazionale ostativa.

Sussisterebbe, dunque, anche sotto tale profilo una violazione dell'obbligo di non ingerenza sancito dall'art. 8 CEDU.

A riguardo, la difesa della parte richiama la sentenza 15 novembre 2016 della Corte EDU nel caso Dubska e Krejzova contro Repubblica Ceca, dalla quale desume che l'ingerenza rispetto ai diritti di cui all'art. 8 CEDU sarebbe necessaria in una società democratica solo se rispondente a una pressante esigenza sociale e proporzionata allo scopo



legittimo perseguito, costituendo un mezzo necessario ad attuarlo. Precisa, inoltre, che tale valutazione spetterebbe in prima battuta alle autorità nazionali, ferma restando la valutazione finale da parte della Corte EDU. Da ultimo, aggiunge che, benché la Corte EDU riconosca agli Stati contraenti un margine di apprezzamento, tale paradigma si assottiglierebbe, ove siano implicati profili particolarmente rilevanti per l'esistenza e per l'identità di un individuo o per i suoi diritti fondamentali, e, viceversa, si amplierebbe «in assenza di un comune consenso tra gli Stati del Consiglio d'Europa». Nel caso in esame, ricorrerebbe la prima condizione positiva e difetterebbe la seconda condizione negativa, posto che «[n]el 2024 - anno in cui si ripropone la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 bis e dell'art. 30 l. n. 184 del 1983 - il consenso europeo sulla possibilità per le persone non coniugate di accedere all'adozione [sarebbe] unanime con la sola eccezione dell'Italia».

La parte rileva, dunque, che la preclusione dell'adozione internazionale alle persone singole non sarebbe necessaria in una società democratica, essendo ormai venuta meno, a livello normativo e giurisprudenziale, l'idea che solo la bigenitorialità possa garantire la crescita armoniosa del minore.

La disciplina italiana sull'adozione internazionale non supererebbe, inoltre, il test di proporzionalità, essendo caratterizzata da un eccesso di rigidità. Il singolo, infatti, sarebbe totalmente escluso dall'adozione piena, mentre la possibilità che l'adozione avvenga in favore di un solo genitore risulterebbe confinata a ipotesi del tutto eccezionali, che, oltretutto, dimostrerebbero la non totale preclusione dell'ordinamento rispetto all'idea di una genitorialità adottiva monoparentale.

La parte aggiunge che l'espatrio di minori di nazionalità italiana a scopo di adozione sarebbe, invece, consentito anche in favore di adottanti singoli residenti in Stati che ammettono tale forma di adozione. Secondo la parte, il «tenore letterale» dell'art. 40, secondo comma, della legge n. 184 del 1983 - in combinato disposto con l'art. 15 della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, ratificata e resa esecutiva con legge 31 dicembre 1998, n. 476 - «[sarebbe] chiaro: il generico riferimento agli stranieri implica l'irrelevanza del requisito del coniugio (come confermato dal richiamo ai cittadini stranieri residenti stabilmente in Paesi che hanno ratificato la Convenzione che abbiano adottato un minore stabilmente residente in Italia contenuto nell'art. 41 l. n. 184 del 1983), con la conseguenza che anche gli stranieri non coniugati stabilmente residenti all'estero [potrebbero] avvalersi delle procedure stabilite nella Convenzione dell'Aja, con specifico riferimento ai compiti e all'intervento delle Autorità centrali». Questo ulteriore indice normativo rafforzerebbe il contrasto con la ragionevolezza e con la proporzionalità del divieto assoluto che, viceversa, colpisce la persona singola, residente in Italia, cui è radicalmente inibita la possibilità di essere considerata idonea all'adozione internazionale di un minore.

7.- Con atto depositato il 30 luglio 2024, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate.

7.1.- In rito, la difesa dello Stato eccepisce l'erroneità o incompleta identificazione della norma censurata. Osserva, infatti, che l'ordinanza di rimessione censura gli artt. 29-bis, comma 1, e 30, comma 1, della legge n. 184 del 1983, mentre i requisiti soggettivi di accesso all'adozione sono stabiliti nel precedente art. 6 della medesima legge.

L'omesso riferimento diretto all'art. 6 integrerebbe, pertanto, un vizio di inammissibilità.

Aggiunge, di seguito, che, anche a voler superare simile ostacolo, in ragione dell'esplicito rinvio che l'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983 opera all'art. 6, l'inammissibilità scaturirebbe comunque dalla circostanza che l'eventuale accoglimento delle questioni determinerebbe una inaccettabile discrasia sistematica: le persone singole potrebbero, infatti, accedere all'adozione internazionale, ma non a quella interna.

7.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che «[d]all'analisi della giurisprudenza della Corte EDU degli ultimi anni risulta che il diritto al rispetto della vita familiare presuppone l'esistenza, in fatto, di una famiglia e di legami affettivi già concretamente esistenti».

Ne desume che «la Convenzione EDU non garantisce un generico diritto a adottare e non può imporre agli Stati, attraverso l'art. 8, l'obbligo positivo di garantire agli individui l'accesso all'adozione di minore, sia nel caso in cui i richiedenti l'adozione siano coppie, coniugate o meno, sia nel caso in cui siano individui singoli».

L'assenza di copertura sotto l'art. 8 CEDU avrebbe come conseguenza «che neppure [possa] trovare ingresso nel presente giudizio l'esame delle censure concernenti l'asserita assenza di proporzionalità della misura e la sua supposta non "necessarietà in una società democratica", dal momento che detti profili presuppongono la possibilità, qui esclusa, di ricondurre la tematica delle adozioni al perimetro applicativo dell'art. 8 CEDU».



Inoltre, secondo la difesa statale, il margine di apprezzamento degli Stati continuerebbe a sussistere in materia e «la sede istituzionale competente ad apprezzare la denunciata “disonia” tra il mutato contesto sociale e il tessuto normativo attualmente vigente» sarebbe quella delle scelte politiche, spettanti alle «forze abilitate ad esprimere - grazie al meccanismo rappresentativo e democratico - le reali istanze della collettività».

In ogni caso, a detta dell'Avvocatura generale dello Stato, la manifesta infondatezza sarebbe attestata avendo riguardo al miglior interesse del minore. Nel caso dell'adozione internazionale, il minore viene sradicato dal contesto familiare e sociale d'origine e, dunque, risulterebbe particolarmente vulnerabile, sicché il «suo best interest consiste[rebbe] nell'accoglienza in una famiglia, così come riconosciuta dall'articolo 29 della Costituzione, in cui l'adottando possa essere accolto e curato nel migliore dei modi nella relatività del sistema».

8.- Nella memoria integrativa depositata il 7 gennaio 2025, la parte ha anzitutto osservato che l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato riproduce quella già sollevata nel giudizio introdotto con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 1 del 2021 e disattesa da questa Corte nella sentenza n. 252 del 2021.

Inoltre, rispetto all'eccezione secondo cui un eventuale accoglimento delle questioni «finirebbe per creare una “indebita e inopportuna divaricazione della disciplina dell'adozione internazionale rispetto alle disposizioni operanti per l'adozione nazionale», la difesa rileva come l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) attribuisca a questa Corte «il potere di provvedere, se la ritiene intollerabile, ad eliminare la prospettata “divaricazione”».

Nel merito, contesta la tesi secondo cui la vicenda in esame non avrebbe una copertura nell'art. 8 CEDU e ribadisce l'anomalia della legge italiana, che impedirebbe l'adozione di minori stranieri da parte di persone singole residenti in Italia, mentre consentirebbe l'espatrio dei minori italiani che possono essere adottati da persone singole residenti in altri Stati.

9.- Con memoria integrativa dell'8 gennaio 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che l'impostazione dell'ordinanza di rimessione determinerebbe «una sostanziale inversione della gerarchia dei valori costituzionali, in forza della quale in buona sostanza le forme giuridiche di tutela del minore sembrano doversi modellare in funzione delle (pur lodevoli) istanze di genitorialità espresse dalle persone singole», aggiungendo che, in ogni caso, «l'idoneità dei singoli a adottare sarebbe «riconosciuta in varie fattispecie normative nelle quali [sarebbe] funzionale alla maggior tutela del minore».

10.- All'udienza pubblica del 29 gennaio 2025, sono state udite la difesa della parte e l'Avvocatura generale dello Stato, che hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

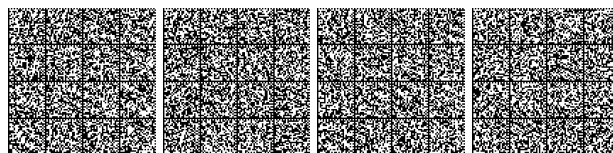
1.- Con ordinanza iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2024, il Tribunale per i minorenni di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 29-bis, comma 1, e 30, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, rispettivamente, non consentono alla persona non coniugata residente in Italia di presentare domanda per la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale e al giudice di emettere il decreto di idoneità all'adozione internazionale nei confronti della persona non coniugata, di cui siano state positivamente riscontrate le attitudini genitoriali nel corso dell'istruttoria.

Il rimettente riferisce che il giudizio *a quo* deriva dalla riassunzione di un pregresso procedimento nel corso del quale era stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU. La questione era stata da questa Corte dichiarata inammissibile con la sentenza n. 252 del 2021.

2.- Il Tribunale per i minorenni di Firenze, dopo aver precisato che ricorrono le condizioni perché il medesimo giudice possa, nello stesso procedimento, sollevare nuove questioni di legittimità costituzionale e dopo aver motivato la loro rilevanza, argomenta la non manifesta infondatezza.

2.1.- Secondo il giudice *a quo*, le disposizioni censurate non sarebbero idonee a realizzare il fine della tutela dell'interesse del minore e violerebbero il diritto alla vita privata della persona non coniugata.

Ad avviso del rimettente, l'esigenza di individuare, nel miglior interesse del minore, un contesto familiare armonioso e stabile non dovrebbe «necessariamente [...] rinvenirsi nella struttura familiare composta da una coppia unita nel vincolo del matrimonio».



Sostiene, infatti, che simile istanza possa essere altresì garantita da una valutazione effettuata in concreto circa l'idoneità del contesto familiare, anche se monoparentale, a tutelare il minore, avendo, al contempo, riguardo alla rete familiare di riferimento. Questo troverebbe corrispondenza nell'inquadramento del nucleo familiare monoparentale nel tessuto costituzionale di cui all'art. 2 Cost., che tutela le formazioni sociali all'interno delle quali si esplica la personalità dell'individuo.

2.2.- Sul presupposto che l'esclusione della persona non coniugata dall'accesso all'adozione internazionale non sia finalizzata al miglior interesse del minore, il giudice *a quo* assume la lesione del diritto al rispetto della vita privata, di cui all'art. 8 CEDU, la cui interpretazione ritiene che debba essere integrata e completata dall'art. 2 Cost.

Secondo il rimettente, la nozione di vita privata dovrebbe ricomprendere, in virtù di quanto si desume dalla giurisprudenza convenzionale, «il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani, come parte del diritto allo sviluppo personale e del principio di dignità umana, intesa sotto la prospettiva del diritto di autodeterminazione».

Simile diritto potrebbe tollerare interferenze solo se conformi alla legge e necessarie in una società democratica, il che implicherebbe che esse corrispondano a un'esigenza sociale pressante e, in particolare, che siano proporzionate a uno degli scopi legittimi perseguiti dalle autorità.

A detta del giudice *a quo*, l'esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale sarebbe un mezzo inidoneo allo scopo di garantire al minore un ambiente stabile e armonioso, posto che anche il nucleo familiare monoparentale può assicurare un foyer stable et harmonieux.

3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha sollevato due eccezioni di inammissibilità.

In primo luogo, ha eccepito l'erronea o incompleta identificazione della norma censurata, avendo l'ordinanza omissa di riferirsi all'art. 6 della legge n. 184 del 1983, vale a dire la disposizione che contempla i requisiti di accesso all'adozione.

In secondo luogo, ha rilevato che, anche a voler superare tale ostacolo, le questioni risulterebbero, comunque, inammissibili, poiché il loro eventuale accoglimento determinerebbe l'inaccettabile discrasia sistematica di consentire l'accesso delle persone singole all'adozione internazionale, ma non a quella interna.

3.1.- La prima eccezione □ che riproduce quella in precedenza formulata, nel giudizio riguardante l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 1 del 2021, e che questa Corte, con la sentenza n. 252 del 2021, ha in quell'occasione già disatteso □ non è ora, per le medesime ragioni di allora, fondata.

L'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 opera un espresso rinvio all'art. 6 della medesima legge, il che svuota di significato l'eccezione.

Né la censura può reputarsi incompleta, sul presupposto che l'art. 6 della legge n. 184 del 1983 regoli l'accesso non solo all'adozione internazionale, ma anche a quella interna. Il rimettente, infatti, può (anzi, deve) censurare la sola norma che è chiamato ad applicare nell'ambito del giudizio principale, tanto più che l'adozione internazionale presenta tratti autonomi rispetto a quella interna con la quale condivide solo alcuni profili della disciplina.

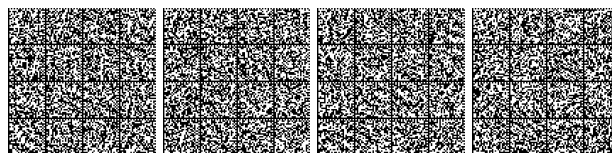
3.2.- Parimenti non fondata è la seconda eccezione.

Il lamentato rischio che un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni determini discrasie sistematiche, nei termini di una irragionevole disparità di trattamento fra adozione internazionale e adozione interna, non configura un vizio di inammissibilità.

L'eccezione attiene piuttosto al merito e alla possibile valutazione, conseguente all'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale delle norme concernenti l'adozione internazionale, circa la sussistenza dei presupposti per una dichiarazione di illegittimità consequenziale ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, che investa direttamente l'art. 6 della legge n. 184 del 1983 e, dunque, anche l'adozione interna.

3.3.- Infine, non risulta ostativa all'ammissibilità la circostanza che il Tribunale per i minorenni di Firenze abbia già sollevato, nel medesimo procedimento e nello stesso grado di giudizio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, dichiarata inammissibile da questa Corte con la sentenza n. 252 del 2021, stante la inadeguata motivazione circa la non manifesta infondatezza.

Nel solco di una giurisprudenza costante, deve, infatti, ritenersi che «il giudice *a quo* [sia] abilitato a sollevare una seconda volta la medesima questione nello stesso giudizio quando questa Corte abbia emesso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimovibili dal rimettente, dato che, in tal caso, la riproposizione non collide con la [...] previsione dell'art. 137, ultimo comma, Cost. Ciò, alla ovvia condizione che il giudice *a quo* abbia rimosso il vizio



che aveva impedito l'esame di merito della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2019, n. 252 del 2012 e n. 189 del 2001; ordinanze n. 371 del 2004 e n. 399 del 2002)» (sentenza n. 247 del 2022; anche, più di recente, sentenza n. 7 del 2024).

Nel caso odierno, il giudice *a quo*, a parte aver indirizzato la propria censura su una disposizione ulteriore, l'art. 30, comma 1, della stessa legge n. 184 del 1983, ha evocato tra i parametri anche l'art. 2 Cost., così integrando il riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e ha arricchito la motivazione incentrata sull'art. 8 CEDU attraverso richiami più puntuali alla giurisprudenza della Corte EDU, con un approfondimento delle ragioni di contrasto delle norme nazionali con la fonte convenzionale.

Le nuove questioni sono, dunque, ammissibili.

4.- In via preliminare, si rende necessario specificare l'oggetto del presente giudizio.

4.1.- Le disposizioni censurate sono gli artt. 29-*bis*, comma 1, e 30, comma 1, della legge n. 184 del 1983, che disciplinano l'avvio della procedura di adozione internazionale.

L'art. 29-*bis*, comma 1, prevede che «[I]e persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'articolo 6 e che intendono adottare un minore straniero residente all'estero, presentano dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione». In particolare, il citato art. 6 stabilisce, al comma 1, che «[I]'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni. Tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto». I successivi commi dell'art. 6 procedono poi a specificare il presupposto concernente il rapporto stabile e a indicare ulteriori requisiti relativi, in particolare, all'età degli adottanti, nonché all'idoneità affettiva e alla capacità di educare, istruire e mantenere i minori. Sempre l'art. 6 consente, infine, agli adottanti di effettuare più adozioni, anche con atti successivi, e regola le misure che possono essere disposte a sostegno di chi adotti minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'art. 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

La seconda disposizione censurata, ovvero l'art. 30, comma 1, della legge n. 184 del 1983, prevede che «[i]l tribunale per i minorenni, ricevuta la relazione di cui all'articolo 29-*bis*, comma 5, sente gli aspiranti all'adozione, anche a mezzo di un giudice delegato, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e pronuncia, entro i due mesi successivi, decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare».

Ebbene, posto che le censure del rimettente mirano a rimuovere l'esclusione della persona singola dall'accesso al giudizio di idoneità a adottare finalizzato a conseguire il relativo decreto di idoneità che dà impulso alla procedura di adozione internazionale, deve ritenersi che il giudizio di legittimità costituzionale possa focalizzarsi sul solo art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983.

Ove, infatti, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale di tale ultima disposizione, la persona singola venga inclusa fra coloro che hanno i requisiti per presentare la dichiarazione di disponibilità a adottare e per chiedere l'idoneità all'adozione, il tribunale non potrebbe, sulla base dell'art. 30, comma 1, della stessa legge, emettere un decreto di insussistenza dei requisiti, motivato con lo stato libero del richiedente.

4.2.- Di seguito, occorre, ulteriormente, precisare che le censure sollevate dal rimettente fanno riferimento talora alla persona non coniugata, talaltra alla persona singola.

Le questioni, pertanto, attengono alla condizione della persona che ha lo stato libero, in quanto non è vincolata da un matrimonio (art. 86, primo comma, prima parte, del codice civile).

Non rientra, invece, nel perimetro del presente giudizio la condizione della persona che non ha lo stato libero, in quanto è parte di un'unione civile (art. 86, primo comma, seconda parte, cod. civ.). Tale questione non è oggetto dell'odierno giudizio e, dunque, resta impregiudicata.

5.- Specificato l'oggetto del presente giudizio, nel merito, le censure sollevate in riferimento agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, sono fondate.

6.- Le questioni rivolte all'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 coinvolgono due tipi di interessi: quello delle persone singole che aspirano a poter adottare e rispetto alle quali è prospettata la lesione degli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, e quello del minore che, come rileva anche l'ordinanza, rappresenta il fulcro dell'istituto dell'adozione.

Si rende, pertanto, necessario ricostruire, anzitutto, in una prospettiva diacronica, il rapporto fra la tutela dell'interesse del minore e i criteri normativi con cui il legislatore ha selezionato e seleziona nel presente gli aspiranti adottanti. Occorre, infatti, verificare se ed entro quali limiti il legislatore abbia riconosciuto in passato e tuttora riconosca l'idoneità della persona singola ad assicurare in astratto (salvo l'accertamento in concreto) un ambiente stabile e armonioso al minore.



6.1.- L'innesto di una finalità protettiva dei minori sull'adozione non si rinviene nelle più risalenti radici storiche dell'istituto (sentenza n. 5 del 2024), ma emerge all'indomani della prima guerra mondiale, allorché il regio decreto-legge 31 luglio 1919, n. 1357 (Che stabilisce norme per l'adozione degli orfani di guerra e dei nati fuori di matrimonio nel periodo della guerra), convertito, con modificazioni, nella legge 6 dicembre 1925, n. 2137, ha consentito l'adozione di minori di età inferiore ai diciotto anni, se rientranti nelle categorie indicate dal medesimo regio decreto-legge. Prima di quel momento, la disciplina dell'adozione, riflessa nel codice civile del 1865, era rimasta fedele, sul piano funzionale, alla matrice romanistica, restando nel solco di un istituto finalizzato unicamente a consentire, su una base prettamente consensuale, la trasmissione del cognome e del patrimonio a coloro che non avessero avuto figli o li avessero perduti. Essa era rivolta ai maggiori d'età e - in un contesto in cui questa si conseguiva al compimento del ventunesimo anno - ai minorenni solo se avessero compiuto diciotto anni (art. 206 cod. civ. 1865).

Dunque, l'adozione che nel 1919 veniva consentita anche a favore dei minorenni indicati dal regio decreto-legge era innestata sulla disciplina del codice civile del 1865, che riconosceva la qualità di adottanti sia ai coniugi (art. 204 cod. civ. 1865), sia alle persone singole, anche se coniugate, purché vi fosse il consenso dell'altro coniuge (artt. 202 e 208, secondo comma, cod. civ. 1865).

Di seguito, il codice civile del 1942 ha esteso a qualunque minore la possibilità di essere adottato (art. 291 cod. civ., nel suo testo originario, e artt. 301 e 303 cod. civ., poi abrogati dall'art. 67 della legge n. 184 del 1983), confermando l'accesso in qualità di adottanti non solo ai coniugi (art. 294, secondo comma, cod. civ.), ma anche alle persone singole, comprese quelle coniugate, con l'assenso dell'altro coniuge (art. 297 cod. civ.). Tale apertura si collocava nel quadro di una disciplina che preservava i legami dell'adottato con la famiglia d'origine e non faceva sorgere vincoli familiari con i parenti dell'adottante (art. 300 cod. civ.), ma che, comunque, assegnava a quest'ultimo la "patria potestà" (oggi, responsabilità genitoriale) sul minore, con i relativi obblighi di mantenere, educare e istruire l'adottato (art. 301 cod. civ.).

Mentre, dunque, l'adozione ordinaria di matrice codicistica aveva acquisito un volto plurifunzionale, abbracciando anche l'adozione dei minori, con la legge 5 giugno 1967, n. 431 (Modifiche al titolo VIII del libro I del Codice civile "Dell'adozione" ed inserimento del nuovo capo III con il titolo "Dell'adozione speciale"), emergeva una nuova figura di adozione speciale, specificatamente finalizzata alla tutela dei minori di otto anni dichiarati in stato di adottabilità, perché privi di assistenza materiale e morale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi (artt. 314/3 e 314/4 cod. civ., abrogati dall'art. 67 della legge n. 184 del 1983). Tale disciplina riservava la qualità di adottanti ai coniugi, sposati da almeno cinque anni (art. 314/2 cod. civ., abrogato dall'art. 67 della legge n. 184 del 1983) e prevedeva la rottura del vincolo giuridico con la famiglia d'origine e l'acquisizione dello stato di "figlio legittimo" da parte dell'adottato, a favore del quale si instauravano rapporti di parentela con i congiunti degli adottanti, esclusi i collaterali (art. 314/26 cod. civ., abrogato dall'art. 67 della legge n. 184 del 1983).

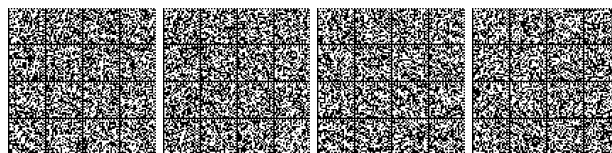
Nel periodo successivo all'entrata in vigore della citata legge n. 431 del 1967, l'adozione dei minori era, in sostanza, possibile sia attraverso il percorso dell'adozione ordinaria, accessibile anche alle persone singole, sia attraverso l'itinerario dell'adozione speciale, riservato alla coppia di coniugi, conviventi da almeno cinque anni, sicché il primo modello finiva, di fatto, per assorbire le ipotesi escluse dall'adozione speciale.

6.2.- Il quadro normativo muta profondamente con la legge n. 184 del 1983, che abroga l'adozione speciale, sostituendola con una disciplina generale di adozione piena destinata a tutti i minori d'età in stato di abbandono e riservando l'adozione codicistica alle persone maggiori di età (come emerge dalla nuova intitolazione del Capo II del Titolo VIII del Libro I del codice civile).

La riforma crea uno spartiacque fra l'adozione dei minori, cui è dedicata la legge di settore, e la disciplina codicistica, che diviene fonte di regolamentazione dell'adozione della persona maggiore d'età. Nondimeno, l'opera di *reductio ad unum* dell'adozione dei minori non viene portata a integrale compimento, poiché è preservato un ambito di adozioni in casi particolari (art. 44 della legge n. 184 del 1983), i cui effetti si plasmano in buona parte tramite rinvio all'adozione codicistica del maggiorenne (art. 55 della medesima legge). Questa Corte, con la sentenza n. 79 del 2022, ha peraltro dichiarato il citato art. 55 costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ., prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

Principio ispiratore della nuova legge è l'interesse del minore che viene perseguito attraverso un duplice percorso: affermando il suo diritto a essere cresciuto e educato nell'ambito della famiglia d'origine e assicurandogli, ove ciò non sia possibile, un ambiente familiare stabile e armonioso («un foyer stable et harmonieux»), in linea con il principio affermato all'art. 8, paragrafo 2, dalla Convenzione di Strasburgo del 1967.

Sul primario interesse del minore si vengono poi a focalizzare anche i successivi interventi che modificano e integrano la disciplina del 1983: l'art. 3 della legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche



alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri), che sostituisce il Capo I del Titolo III della legge n. 184 del 1983, incorporando i contenuti della Convenzione de L'Aja; la legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), che innova vari aspetti della disciplina, regola compiutamente l'affidamento familiare (con il nuovo Titolo I-bis) e riproduce plasticamente la centralità del minore nella nuova intitolazione della legge, riferita al «Diritto del minore ad una famiglia»; il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), il cui art. 100 adegua la legge n. 184 del 1983 alla terminologia introdotta con la riforma della filiazione; la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare), che rafforza l'affidamento familiare; la legge 11 gennaio 2018, n. 4 (Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici), che, ai fini che qui interessano, regola l'ipotesi dell'affidamento familiare del minore orfano di uno dei genitori, la cui morte sia stata cagionata volontariamente dall'altro genitore (art. 4, comma 5-*quinquies*, della legge n. 184 del 1983).

Nel quadro di tale disciplina focalizzata sull'interesse del minore, l'art. 6, comma 1, della legge n. 184 del 1983 dispone che «[l']adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni. Tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto».

Il legislatore, da un lato, sembra rispondere all'esigenza di assicurare al minore lo stato di figlio che, all'epoca, offriva le più ampie garanzie di tutela: quello che si qualificava come stato di "figlio legittimo" e che presupponeva il vincolo matrimoniale fra i genitori.

Da un altro lato, pur avendo ratificato la Convenzione di Strasburgo del 1967 ed essendosi ispirato ai suoi principi, non si è avvalso della facoltà concessa da tale Convenzione di consentire l'adozione anche alle persone singole, ma ha voluto garantire la bigenitorialità, associata alla stabilità della coppia, anche a costo di limitare la platea dei potenziali adottanti e, dunque, di ridurre le possibilità per i minori di essere adottati.

Inoltre, anche dopo la ratifica della Convenzione de L'Aja sull'adozione internazionale, che pure ricomprende fra i potenziali adottanti le persone singole (art. 2), il legislatore - nel traslare la sua disciplina all'interno della legge n. 184 del 1983 - ha continuato a escludere dall'accesso all'adozione tali soggetti. L'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983 opera, infatti, - come già sopra evidenziato (*supra*, punto 4.1. del Considerato in diritto) - un testuale rinvio all'art. 6 della medesima legge.

6.3.- Alla luce della richiamata evoluzione, che ha visto gradualmente abbandonare, rispetto all'adozione del minore, la figura dell'adottante persona singola, occorre a questo punto verificare se, nell'attuale normazione, persistano, nondimeno, indici che attestano, da parte del legislatore, il riconoscimento dell'astratta idoneità della persona singola a garantire un ambiente stabile e armonioso al minore.

Ebbene, la stessa legge n. 184 del 1983 ha, invero, accreditato - sia pure in limitate ipotesi - l'attitudine della persona singola a garantire in astratto un ambiente stabile e armonioso al minore.

In particolare, presuppongono tale idoneità i commi 4 e 5 dell'art. 25 della legge n. 184 del 1983, riferiti a situazioni che, per l'adottante e per i potenziali riverberi sull'adottato, sono tutt'altro che prive di criticità sul piano esistenziale.

Il comma 4 consente l'adozione piena se «uno dei coniugi muore o diviene incapace durante l'affidamento preadottivo». In tal caso, l'adozione - sebbene disposta «nei confronti di entrambi [i coniugi], con effetto, per il coniuge deceduto, dalla data della morte» - nella sostanza, implica l'inserimento del minore in un nucleo monoparentale.

Il comma 5 prevede, inoltre, che l'adozione piena possa essere direttamente disposta nei confronti di uno solo dei due aspiranti genitori, che ne faccia richiesta, se «nel corso dell'affidamento preadottivo interviene separazione tra i coniugi affidatari».

Rivolgendo, poi, lo sguardo all'adozione in casi particolari, regolata dall'art. 44 della legge n. 184 del 1983, emerge come il legislatore riconosca l'astratta idoneità della persona singola a garantire un ambiente stabile e armonioso persino rispetto a minori che, di norma, richiedono un impegno particolarmente elevato.

L'art. 44, comma 3, della legge n. 184 del 1983 consente, infatti, l'adozione in casi particolari anche alla persona non coniugata nelle ipotesi indicate alle lettere a), c) e d) del comma 1. Nello specifico, le ultime due previsioni fanno riferimento a minori affetti da disabilità (art. 3, comma 1, della legge n. 104 del 1992), che siano anche orfani di padre e di madre, e a minori per i quali sia risultato impossibile l'affidamento preadottivo.

I gruppi di ipotesi sopra richiamati (l'art. 25, commi 4 e 5, e l'art. 44, comma 3, della legge n. 184 del 1983) rispondono, evidentemente, a precise rationes, ma queste, a ben vedere, non si rinvencono solo entro quei ristretti limiti.

Quanto all'esigenza di dare preminente rilievo alla continuità del rapporto affettivo con il minore, essa non sussiste solo nei casi di cui all'art. 25, commi 4 e 5, della legge n. 184 del 1983. Simile istanza può rinvenirsi anche quando, durante un prolungato periodo di affidamento familiare, il minore sia dichiarato adottabile. Ove gli affidatari ne chie-



dano l'adozione, il giudice, nel decidere su di essa, deve tenere conto dei legami affettivi significativi che si sono consolidati con gli affidatari e del rapporto stabile e duraturo fra questi e il minore (art. 4, comma 5-bis, della legge n. 184 del 1983). Eppure, solo se gli affidatari rispondono ai requisiti di cui all'art. 6 della legge n. 184 del 1983 possono chiedere l'adozione e far valere la menzionata esigenza, mentre ciò non è consentito alla persona singola che pure può essere affidataria del minore, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della medesima legge.

Parimenti, se nel secondo gruppo di casi, sopra richiamati, la *ratio* sottostante è quella di allontanare il pericolo che l'esclusione delle persone singole dal ruolo di possibili adottanti si tramuti in una barriera capace di ostacolare lo stesso diritto del minore a essere accolto in un ambiente stabile e armonioso, a ben vedere, tale esigenza è ravvisabile anche al di fuori delle limitate ipotesi prospettate dal legislatore.

La possibilità di incidere sull'effettività della tutela dei bambini abbandonati è, infatti, in generale, un rischio riconducibile anche alla restrizione della platea dei potenziali adottanti.

E che si tratti di un'eventualità non puramente teorica emerge, del resto, dalla progressiva riduzione delle domande di adozione che si è avuta a partire dall'inizio del nuovo millennio (sia il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sezione statistica, sia la Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione per le adozioni internazionali, Autorità centrale per la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, documentano il passaggio, nel caso dell'adozione internazionale, da quasi settemila domande nel 2007 a una stima di circa cinquecento domande per il 2024).

7.- Evidenziato, dunque, come lo stesso legislatore, pur a fronte di una scelta di fondo che non include nel perimetro dei potenziali adottanti di minori le persone singole, abbia riconosciuto la loro idoneità ad assicurare un ambiente stabile e armonioso, si deve, a questo punto, verificare se la loro esclusione dall'accesso all'adozione internazionale violi il diritto al rispetto della vita privata, come previsto dall'art. 8 CEDU, in coordinamento con l'art. 2 Cost., anche in considerazione del principio di solidarietà ivi sancito.

7.1.- Va, a riguardo, precisato che la mancanza di un intervento della Corte di Strasburgo, che censuri l'esclusione delle persone singole dalla possibilità di essere dichiarate idonee all'adozione internazionale, non impedisce a questa Corte di valutare la violazione dell'art. 8 CEDU nel coordinamento con l'art. 2 Cost.

Lo si desume, anzitutto, dall'art. 117, primo comma, Cost., che - come la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di rilevare (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007) - comporta l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare le norme della CEDU, ferma restando la «verifica di compatibilità con le norme della Costituzione» (sentenza n. 349 del 2007).

D'altro canto, la peculiarità della CEDU, rappresentata dalla istituzione di «un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali» (ancora, sentenza n. 349 del 2007) affidato alla Corte di Strasburgo, implica il rispetto delle interpretazioni offerte dalla Corte EDU, ma non vincola ad attendere un preciso pronunciamento rispetto a una specifica vicenda, per poter accertare la violazione delle norme convenzionali (sentenza n. 10 del 2024). Questo tanto più va ribadito a fronte di diritti convenzionali, come quello dell'art. 8 CEDU, la cui tutela - in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo - presuppone, in capo agli Stati contraenti, obblighi non solo negativi, ma anche positivi (ex aliis, Corte EDU, sentenze 27 maggio 2021, Jessica Marchi contro Italia; 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia, paragrafo 159; 20 gennaio 2015, Gözümlü contro Turchia, paragrafo 44; 4 ottobre 2012, Harroudj contro Francia; 16 dicembre 2010, A, B e C contro Irlanda; 28 maggio 1985, Abdulaziz, Cabales e Balkandali contro Regno Unito).

Dunque, nell'osservanza delle coordinate ermeneutiche offerte dalla Corte EDU e nel raccordo con i principi costituzionali interni, spetta a questa Corte intervenire per garantire tutela ai diritti previsti dalla Convenzione.

Ciò in conformità, peraltro, al principio generale di sussidiarietà, di cui al preambolo della Convenzione come modificato a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo XV, in virtù del quale spetta agli Stati contraenti il compito di garantire, all'interno dei rispettivi ordinamenti, i diritti e le libertà convenzionali, interpretandone la portata normativa in armonia con i propri principi costituzionali. Questa Corte, nel procedere a una interpretazione integrata delle garanzie convenzionali e delle corrispondenti tutele costituzionali, contribuisce, al contempo, alla definizione di standard comuni di protezione a livello europeo.

Infine, occorre precisare che l'intervento di questa Corte, in virtù del coordinamento fra l'art. 2 Cost. e l'art. 8 CEDU, è, in ogni caso, coerente con l'art. 53 CEDU, secondo cui «[n]essuna delle disposizioni della [...] Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi». I Paesi contraenti possono, infatti, viceversa, rafforzare la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti nel loro ordinamento, in coordinamento con le disposizioni della Convenzione (Corte EDU, sentenze 17 gennaio 2017, A.H. e altri contro Russia; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia).

8.- Ciò chiarito, occorre inquadrare, nel raccordo fra l'art. 2 Cost. e l'art. 8 CEDU, l'interesse coinvolto e i presupposti che ne determinano la lesione.



8.1.- In termini generali, le scelte orientate alla costituzione di vincoli genitoriali sono ascrivibili all'ampio contenuto della libertà di autodeterminazione.

È quanto afferma questa Corte, là dove rileva che la scelta di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della generale libertà di autodeterminarsi, libertà riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concernente la sfera privata e familiare (sentenza n. 162 del 2014, ma già nella sentenza n. 332 del 2000, con riguardo alla procreazione naturale).

Analoghe considerazioni sono svolte in successive pronunce che collegano la scelta di diventare o di non diventare genitore con l'art. 2 Cost. (sentenza n. 161 del 2023), nonché con il concetto di "vita privata", di cui all'art. 8 CEDU (sentenza n. 221 del 2019).

In senso corrispondente, la giurisprudenza della Corte EDU osserva che «la nozione di "vita privata" ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione è una nozione ampia, che non si presta a una definizione esaustiva. Essa comprende l'integrità fisica e psicologica di una persona (X e Y c. Paesi Bassi, 26 marzo 1985, § 22, [...]) e, entro certi limiti, il diritto, per l'individuo, di instaurare e sviluppare rapporti con altri esseri umani (Niemietz c. Germania, 16 dicembre 1992, § 29, [...]). Può a volte comprendere aspetti dell'identità fisica e sociale di una persona (Mikulić c. Croazia, n. 53176/99, § 53, [...]). La nozione di vita privata include anche il diritto alla realizzazione personale o il diritto all'autodeterminazione (Pretty c. Regno Unito, n. 2346/02, § 61 [...]), e il diritto al rispetto delle decisioni di diventare o meno genitore (Evans c. Regno Unito [GC], n. 6339/05, § 71, [...], e A, B e C c. Irlanda [GC], n. 25579/05, § 212, [...])» (Corte EDU, sentenza 27 maggio 2021, Jessica Marchi contro Italia, paragrafo 60; nello stesso senso, sentenze 17 aprile 2018, Lazoriva contro Ucraina, paragrafo 66; 16 gennaio 2018, Nedescu contro Romania, paragrafo 66; 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia, paragrafi 159, 161-165).

8.2.- Se, dunque, la scelta di divenire genitori rientra nell'ampia nozione di autodeterminazione, quest'ultima, tuttavia, può sottendere diversi interessi.

In particolare, ove la genitorialità sia accessibile o per natura o perché il soggetto già rientra nelle previsioni nazionali che consentono la procreazione medicalmente assistita o l'adozione, la libertà di autodeterminarsi nella scelta orientata alla genitorialità sottende una pretesa a non subire indebite compressioni di tale libertà da parte del legislatore. Questa Corte ha, in tal senso, dichiarato costituzionalmente illegittima una disciplina che includeva, tra i requisiti necessari per essere reclutati nel Corpo della Guardia di finanza, l'essere senza prole (sentenza n. 332 del 2000).

Fuori da tali ipotesi, viene, invece, in considerazione un interesse ad ampliare gli spazi dell'autodeterminazione orientata alla genitorialità attraverso il superamento dei limiti fissati dal legislatore, cui primariamente spetta il compito di dettare le condizioni di accesso a forme di genitorialità diverse dalla procreazione naturale.

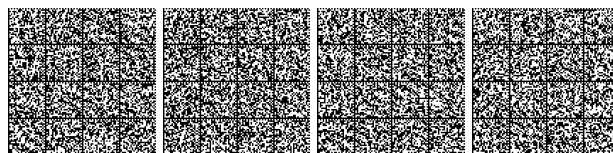
In questo secondo caso, non si può, evidentemente, parlare di una pretesa o di un "diritto alla genitorialità", che sono stati espressamente negati sia da questa Corte (sentenze n. 33 del 2021, n. 230 del 2020 e n. 221 del 2019) sia dalla Corte di Strasburgo (Corte EDU, sentenze 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia, paragrafo 141; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia, paragrafo 41; 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo, paragrafo 121; 26 febbraio 2002, Fretté contro Francia, paragrafo 29).

I presupposti costitutivi di un vincolo genitoriale non solo, infatti, coinvolgono una pluralità di interessi, ma devono essere anche orientati alla realizzazione dell'interesse del potenziale figlio, cui è inscindibilmente correlato il vincolo genitoriale (sentenze n. 230 del 2020 e n. 221 del 2019). Dunque, l'autodeterminazione orientata alla genitorialità in tanto può far valere la propria vis espansiva, in quanto si opponga a scelte legislative che, avendo riguardo al complesso degli interessi implicati, risultino irragionevoli e non proporzionate rispetto all'obiettivo perseguito (sentenza n. 221 del 2019).

D'altro canto, la primaria considerazione dell'interesse del minore (o del concepito o del futuro nato) non comporta che la protezione costituzionale di tale interesse ricomprenda qualunque istanza il legislatore ritenga di riconoscere.

Le singole esigenze riferite al potenziale figlio vanno, infatti, anch'esse ponderate, tenendo conto di eventuali altre istanze di quest'ultimo, nonché dell'interesse di chi aspira alla genitorialità.

In tale prospettiva, questa Corte ha reputato non decisivo l'interesse a che il figlio abbia lo stesso patrimonio genetico dei genitori e ha ritenuto, con riferimento a una coppia di aspiranti genitori, irragionevole e non proporzionato il divieto assoluto di fecondazione eterologa. In simile contesto, questa Corte ha, in particolare, sottolineato il rilievo, insieme al vaglio di ragionevolezza, del «test di proporzionalità [...] che "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi"» (sentenza n. 1 del 2014)» (sentenza n. 162 del 2014).



Ebbene, non diverge dalla richiamata prospettiva quanto si evince dalla CEDU e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Quest'ultima, da un lato, opera valutazioni diverse a seconda che lo specifico accesso alla genitorialità sia stato o meno già disciplinato dal singolo ordinamento (nel primo caso, opera, infatti, un attento vaglio su eventuali irragionevoli disparità di trattamento o su soluzioni ineffettive; Corte EDU, sentenze 17 gennaio 2023, Fedotova e altri contro Russia, paragrafi 152-153; 17 gennaio 2017, A.H. e altri contro Russia, paragrafo 381; 20 gennaio 2015, Gözümlü contro Turchia, paragrafi 51-54; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia, paragrafi 44-49).

Da un altro lato, al fine di verificare se vi sia un'indebita compressione della vita privata, la CEDU e la Corte di Strasburgo introducono un metro di giudizio che trova ampia corrispondenza con quanto sopra richiamato.

L'art. 8, paragrafo 2, CEDU stabilisce, infatti, che «[n]on può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

In particolare, se l'ingerenza sia necessaria in una società democratica dipende dal suo corrispondere a un'esigenza sociale urgente, vale a dire dal suo essere proporzionata allo scopo legittimo perseguito, tenuto conto del giusto equilibrio che deve essere garantito tra gli interessi concorrenti rilevanti, anche in considerazione del margine di discrezionalità lasciato alle autorità nazionali («the notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued, regard being had to the fair balance which has to be struck between the relevant competing interests. In determining whether an interference was "necessary in a democratic society" the Court will take into account that a margin of appreciation is left to the national authorities»; così Corte EDU, sentenza 18 maggio 2021, Valdis Fjölfnisdóttir e altri contro Islanda, paragrafo 68).

Simile valutazione deve essere effettuata alla luce delle condizioni del presente, essendo la Convenzione EDU uno strumento vivente («the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions and of the ideas prevailing in democratic States today»; così Corte EDU, sentenze 17 gennaio 2023, Fedotova e altri contro Russia, paragrafo 167; nello stesso senso, sentenze 19 febbraio 2013, X e altri contro Austria, paragrafo 139; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia; 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo; 26 febbraio 2002, Fretté contro Francia), sicché il margine di discrezionalità può variare nel tempo, oltre a risentire del grado di consenso fra gli Stati contraenti in ordine al riconoscimento di un diritto o di una facoltà (Corte EDU, sentenza 15 novembre 2016, Dubska e Krejzová contro Repubblica Ceca).

9.- Sulla base dei principi sopra richiamati, l'esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale lede gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

9.1.- La disciplina censurata si riverbera sul diritto alla vita privata, inteso come libertà di autodeterminazione, che si declina, nel contesto in esame, quale interesse a poter realizzare la propria aspirazione alla genitorialità, rendendosi disponibile all'adozione di un minore straniero.

Questo specifico interesse si coniuga, dunque, anche con una finalità di solidarietà sociale, in quanto rivolge le aspirazioni alla genitorialità a bambini o a ragazzi che già esistono e necessitano di protezione.

Se scopo dell'adozione internazionale è quello di accogliere in Italia minori stranieri abbandonati, residenti all'estero, assicurando loro un ambiente stabile e armonioso, l'insuperabile divieto per le persone singole di accedere a tale adozione non risponde a una esigenza sociale pressante e configura - nell'attuale contesto giuridico-sociale - una interferenza non necessaria in una società democratica.

9.2.- Anzitutto, il divieto - nell'assetto giuridico presente - non è più funzionale all'esigenza di assicurare al minore le più ampie tutele giuridiche associate allo status filiationis. A seguito della riforma della filiazione introdotta nel 2012-2013 (legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali», e decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219»), si configura, infatti, un unico status filiationis (art. 315 cod. civ.), il che non rende più necessario correlare tale status alla coppia di genitori uniti in matrimonio per poter assicurare all'adottato la più ampia protezione giuridica (sentenza n. 79 del 2022).

9.3.- Inoltre, l'aprioristica esclusione delle persone singole dalla genitorialità adottiva non è un mezzo idoneo a garantire al minore un ambiente stabile e armonioso.

Come già sopra evidenziato (punto 6.3. del Considerato in diritto), lo stesso legislatore ha riconosciuto che la persona singola è, in astratto, idonea ad assicurare un ambiente stabile e armonioso al minore, finanche in contesti non privi di criticità o rispetto a minori che richiedono un particolare impegno.



Ma, soprattutto, questa stessa Corte, sin dall'ormai risalente sentenza n. 183 del 1994, ha riconosciuto l'astratta idoneità della persona singola a offrire un ambiente stabile e armonioso.

Chiamata a pronunciarsi in merito ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati, in riferimento agli artt. 3, 29 e 30 Cost., con riguardo all'art. 6 della Convenzione di Strasburgo del 1967 - che il rimettente aveva erroneamente reputato auto-applicativo -, questa Corte ha rilevato che i richiamati principi costituzionali «non vincolano l'adozione dei minori al criterio dell'*imitatio naturae* in guisa da non consentire l'adozione da parte di un singolo se non nei casi eccezionali in cui è oggi prevista dalla legge n. 184 del 1983». Quei principi costituzionali non impediscono - come sottolinea sempre la sentenza n. 183 del 1994 - di ravvisare nell'adozione da parte di persone singole una possibile «soluzione in concreto più conveniente all'interesse del minore», il che presuppone una loro idoneità in astratto a garantire al minore un ambiente stabile e armonioso.

Questo tanto più va ribadito, ove si consideri che anche il modello della famiglia monoparentale trova riconoscimento nella Costituzione.

Inoltre, nel contesto della disciplina dell'adozione, il miglior interesse del minore è direttamente preservato dalla verifica giudiziale concernente la concreta idoneità dell'adottante.

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo valorizzato il rilievo che tale giudizio riveste al fine di perseguire la «soluzione ottimale "in concreto" per l'interesse del minore» (sentenza n. 11 del 1981). E sempre questa Corte non ha mancato di porre in evidenza l'importanza del sostegno che può essere offerto anche dalla rete familiare di riferimento (sentenze n. 183 del 2023 e n. 79 del 2022), della quale può tenere conto il giudice, in sede di vaglio sull'idoneità in concreto del richiedente a adottare (artt. 29-*bis*, comma 4, lettera c, e 30, comma 1, della legge n. 184 del 1983, ma, anche a seguito dell'ingresso del minore in Italia, artt. 34, comma 2, e 35, comma 4, della stessa legge).

9.4.- Se, dunque, deve ritenersi che la persona singola è idonea a garantire al minore un ambiente stabile e armonioso, d'altro canto, l'esigenza, sottesa alla scelta del legislatore, di assicurare all'adottato «la presenza, sotto il profilo affettivo ed educativo, di entrambe le figure dei genitori» (sentenza n. 198 del 1986) non viene perseguita con un mezzo idoneo e proporzionato.

Come si è già in passato rilevato (sentenza n. 183 del 1994), si tratta di una istanza che può giustificare «una indicazione di preferenza per l'adozione da parte di una coppia di coniugi», ma che non supporta la scelta di convertire tale modello di famiglia in una aprioristica esclusione delle persone singole dalla platea degli adottanti.

In particolare, nel caso dell'adozione internazionale, allo Stato di accoglienza spetta solo il compito di regolare l'idoneità o meno a adottare, dopodiché l'abbinamento con il minore di chi ha ottenuto il decreto di idoneità è di competenza dello Stato d'origine del minore stesso.

Pertanto, là dove la disciplina censurata crea nei confronti delle persone singole una barriera all'accesso all'adozione internazionale, essa determina un sacrificio dell'autodeterminazione orientata alla genitorialità, che - specie nell'attuale contesto giuridico-sociale (*supra*, punto 6.3. del Considerato in diritto) - rischia di riverberarsi negativamente sulla stessa effettività del diritto del minore a essere accolto in un ambiente familiare stabile e armonioso.

Come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, i limiti frapposti all'autodeterminazione orientata alla genitorialità «non possono consistere in un divieto assoluto [...] a meno che lo stesso non sia l'unico mezzo per tutelare altri interessi di rango costituzionale» (sentenza n. 162 del 2014).

Alla luce, dunque, del complesso degli interessi implicati e dello stesso scopo dell'istituto dell'adozione internazionale, la scelta operata dal legislatore con l'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 risulta non necessaria in una società democratica, in quanto non conforme al principio di proporzionalità, e determina la lesione della vita privata e dell'autodeterminazione orientata a una genitorialità ispirata al principio di solidarietà.

10.- Per le ragioni esposte, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, non include le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

Rimane, dunque, ferma l'applicabilità alla persona singola delle restanti previsioni di cui all'art. 6 della legge n. 184 del 1983. In particolare, l'adottante persona singola deve rispondere agli altri requisiti, non incompatibili con il suo stato libero, che attengono all'età e al suo «essere affettivamente idone[o] e capace[e] di educare, istruire e mantenere i minori che intend[a] adottare» (comma 2 del citato art. 6).

Al minore adottato dalla persona singola sarà riconosciuto l'unico stato di figlio, di cui all'art. 315 cod. civ., al quale implicitamente rimanda l'art. 27 della legge n. 184 del 1983, a sua volta richiamato dall'art. 35, comma 1, della medesima legge.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, non include le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250033

N. 34

Sentenza 12 febbraio - 21 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per l'anno 2013, di un addizionale dell'8,5 per cento - Soggetti passivi - Società di gestione del risparmio (SGR) - Denunciata irragionevole discriminazione dei redditi ai fini dell'applicazione del tributo e violazione del principio della capacità contributiva - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

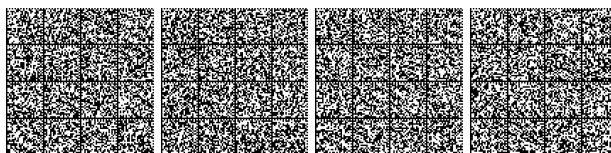
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione 17, nel procedimento vertente tra Amundi Real Estate Italia SGR spa e Agenzia delle entrate - Direzione provinciale 1 di Milano, con ordinanza del 24 gennaio 2023, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di Amundi Real Estate Italia SGR spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Guglielmo Franson per Amundi Real Estate Italia SGR spa, nonché l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 gennaio 2023, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione 17, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione nella parte in cui assoggetta le società di gestione del risparmio (da ora in poi: *SGR*) ad una imposta sui redditi delle società (da ora in poi: *IRES*) con una addizionale dell'8,5 per cento.

Il censurato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, dispone infatti, al primo periodo, che «l'aliquota di cui all'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è applicata con una addizionale di 8,5 punti percentuali», e, al secondo periodo, precisa che «[l']addizionale non è dovuta sulle variazioni in aumento derivanti dall'applicazione dell'articolo 106, comma 3, del suddetto testo unico».

1.1.- Riferisce il rimettente che la Amundi Real Estate Italia SGR spa, svolgente l'attività di gestione di fondi comuni di investimento e fondi pensione, ha chiesto all'Agenzia delle entrate il rimborso di una somma versata in data 13 giugno 2014 a titolo di addizionale *IRES*, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, deducendo l'illegittimità costituzionale della predetta disposizione.

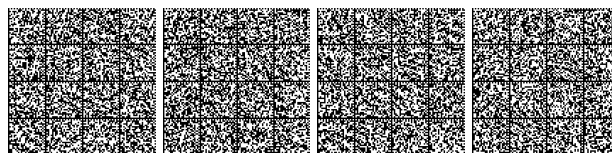
Poiché l'Agenzia delle entrate ha rigettato l'istanza di rimborso, la SGR ha impugnato il diniego innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Milano, la quale ha respinto il ricorso in quanto, in presenza di una disposizione di cui è stato dichiarato non fondato il dubbio di legittimità costituzionale dalla sentenza n. 288 del 2019, non sarebbe possibile disporre il rimborso di un'imposta dovuta per legge.

La società Amundi Real Estate ha proposto appello alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, ribadendo l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame nella parte in cui include fra i soggetti passivi dell'addizionale *IRES* anche le SGR.

2.- Il giudice *a quo*, nonostante la precedente sentenza di questa Corte n. 288 del 2019, ritiene le questioni non manifestamente infondate considerando che le perdite su crediti interessate dal regime di maggior favore introdotto dalle predette misure compensative sarebbero conseguenze specifiche e tipiche dell'attività caratteristica degli altri intermediari finanziari (chiamati a raccogliere risparmio e ad erogare credito) ma non anche delle SGR, per le quali, invece, i crediti inesigibili, a cui si applica il regime di deducibilità di cui all'art. 106 t.u. imposte redditi, sarebbero voci di scarso rilievo, tenuto conto che i crediti relativi all'attività delle SGR sarebbero in linea di massima crediti a breve termine riferibili alle commissioni maturate ma non ancora incassate derivanti dalla gestione dei fondi.

In questa prospettiva la disposizione censurata - che dovrebbe necessariamente applicarsi nel caso di specie ai fini del decidere, e da qui la rilevanza delle questioni - si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. in quanto discriminerebbe qualitativamente i redditi in maniera irragionevole, dal momento che non sarebbe ravvisabile in capo alle SGR una capacità contributiva maggiore rispetto a quella propria degli altri soggetti passivi dell'*IRES*.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, affermando che la *ratio* della disposizione censurata sarebbe quella di reperire in via straordinaria e temporanea le somme



necessarie per alleggerire gli oneri fiscali gravanti sulle fasce più deboli e attribuirli temporaneamente a soggetti economicamente più forti. Il principio cardine espresso dalla giurisprudenza costituzionale sarebbe quello secondo cui la ragionevolezza della disposizione andrebbe rinvenuta all'interno del sistema e consisterebbe nel bilanciamento tra l'inasprimento impositivo cui sono stati sottoposti alcuni soggetti IRES, da un lato, e le politiche fiscali di favore intervenute nei confronti dei medesimi soggetti dall'altro.

3.1.- Inoltre, rileva la difesa statale che questa Corte si sarebbe già espressa sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, (sono richiamate la sentenza n. 288 del 2019 e l'ordinanza n. 165 del 2021), dichiarando non fondate le questioni in riferimento agli artt. 3, 53 e 77, secondo comma, Cost.

L'addizionale IRES, nella prospettiva della sentenza n. 288 del 2019, si giustificerebbe in ragione di un contesto temporale caratterizzato da una crisi che aveva colpito tutti i settori economici e che portava a ritenere non censurabile la scelta di assumere come presupposto dell'imposizione l'appartenenza dei soggetti passivi al mercato finanziario, ravvisando in tale appartenenza uno specifico indice di capacità contributiva.

La circostanza della diversità strutturale dei bilanci delle SGR - caratterizzati dalla tendenziale assenza di crediti verso la clientela suscettibili di generare perdite - si risolverebbe in una mera contingenza, peraltro del tutto indimostrata in relazione alla totalità o prevalenza delle società interessate, che non offuscherebbe le peculiari caratteristiche del mercato di riferimento e la connessa capacità contributiva dei soggetti ivi operanti.

Sottolinea altresì l'Avvocatura generale che la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 42 del 1980, e costantemente con le pronunce successive (in particolare con le sentenze n. 10 del 2015, n. 201 del 2014 e n. 21 del 2005), ha sempre negato che a parità di reddito debba corrispondere inderogabilmente un'identità di aliquota, ma ha sempre ammesso la possibilità che talune categorie di reddito manifestino una capacità contributiva maggiore, cioè una più intensa idoneità a concorrere al sostegno della spesa pubblica, e che quindi tali redditi possano scontare aliquote maggiori rispetto ad altri, qualitativamente diversi.

3.2.- Il settore finanziario, come emergerebbe dai lavori preparatori della disposizione in esame, sarebbe stato selezionato per la sua specifica liquidità, che costituirebbe un distinto indice di capacità contributiva.

Inoltre, la misura è temporalmente circoscritta ad un solo anno e poiché la capacità contributiva deve essere attuale, sarebbe evidente che settori ad elevata liquidità «a breve» come quelli in questione presenterebbero un grado di attualità della capacità contributiva maggiore rispetto ad altri settori economici. Ciò determinerebbe l'intrinseca coerenza della misura, sottraendola a dubbi di manifesta disparità di trattamento e di violazione del principio di attualità della capacità contributiva, a fronte dell'esigenza di eliminare per la stessa annualità, in un periodo di grave crisi economica, la seconda rata dell'IMU sulla prima casa.

Sul punto è richiamata la sentenza di questa Corte n. 21 del 2005 secondo cui la previsione di aliquote differenziate per settori produttivi e per tipologie di soggetti passivi rientra pienamente nella discrezionalità del legislatore se sorretta da non irragionevoli motivi di politica economica e redistributiva. È richiamata altresì la sentenza di questa Corte n. 42 del 1980 nella quale si afferma che la discriminazione qualitativa del reddito in ragione della fonte e della differente forza economica è compatibile con l'ordinamento costituzionale.

3.3.- Nel caso in esame, ad avviso dell'Avvocatura generale, occorrerebbe tenere conto delle peculiarità comuni ai diversi settori economici colpiti dall'addizionale: si tratterebbe di settori nei quali sussisterebbero «barriere all'entrata», nel senso che l'esercizio dell'attività di impresa può essere esercitata soltanto dopo avere ottenuto l'autorizzazione dalle autorità di vigilanza, rilasciata a seguito dell'accertamento della stabilità patrimoniale e finanziaria delle imprese interessate. Si tratterebbe, quindi, di imprese che disporrebbero di una comprovata forza economica e che si misurerebbero con una concorrenza limitata ai soli operatori parimenti autorizzati.

Si dovrebbe inoltre considerare, da un lato, il carattere pressoché necessitato della domanda di servizi bancari, assicurativi e finanziari, sicché le imprese operanti in tali settori non sarebbero esposte, nella stessa misura in cui lo sono le imprese operanti in settori diversi, al rischio di perdita della clientela e, dall'altro lato, il carattere temporaneo dell'aggravio di imposta prescritto alle imprese in questione, correlato alla necessità di sostenere il settore immobiliare e di alleviare il carico fiscale sulla «prima casa», non facilmente sostenibile da ampie fasce di contribuenti in un periodo di congiuntura economica critica.

3.4.- Evidenzia altresì la difesa statale che la Corte di cassazione, sezione quinta, con la sentenza 16 maggio 2023, n. 13343, ha affermato che «i profili che la ricorrente evidenzia come caratteristici delle S.G.R. nel complesso del settore bancario e finanziario, lungi dal porla in una posizione di maggior sfavore, sottolineano al contrario il minor impatto subito dalla crisi economica e confermano la sussistenza dei parametri di non arbitrarietà e proporzionalità della misura».

4.- Con atto depositato il 18 marzo 2024 si è costituita in giudizio la Amundi Real Estate Italia SGR spa, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate fondate.

4.1.- La SGR evidenzia innanzitutto la rilevanza delle questioni sollevate in quanto l'accertamento del diritto al rimborso dell'imposta versata sarebbe condizionato alla declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.



4.2.- Afferma inoltre la parte privata che l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, rappresenterebbe una palese violazione del principio di effettività della capacità contributiva in quanto il riferimento di un presupposto effettivo di un tributo alla sfera dell'obbligato dovrebbe risultare da un solido collegamento, al fine di determinare la quantità dell'imposta che da ciascun obbligato si può esigere.

Infatti, in relazione alle caratteristiche del mercato delle SGR, vi sarebbero indicazioni normative circa la sua differenziazione da quello degli altri intermediari finanziari. Innanzitutto, l'art. 1, comma 61, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» ha ridotto, in via generale, l'aliquota IRES di cui all'art. 77 t.u. imposte redditi dal 27,5 per cento al 24 per cento; tale riduzione sostanzialmente però non opererebbe per gli intermediari finanziari in ragione del fatto che, ai sensi dell'art. 1, comma 65, della medesima legge, è stata introdotta una nuova addizionale dell'IRES, nella misura del 3,5 per cento e tale addizionale si applica agli intermediari finanziari, escluse le società di gestione dei fondi comuni di investimento e le società d'intermediazione mobiliare.

La SGR nega poi, per un verso, l'esistenza di connotazioni oligopolistiche nel mercato finanziario, in cui esisterebbe una forte concorrenza relativa alle commissioni chieste ai clienti e, per un altro verso, l'anelasticità della domanda dei servizi finanziari, dal momento che si tratterebbe di un servizio non essenziale per il quale quindi il cliente, di fronte all'aumento del prezzo, potrebbe rinunciare all'acquisto, dal momento che le scelte di investimento dipenderebbero dal relativo rendimento.

Afferma inoltre l'inesistenza o l'assoluta marginalità di vantaggi derivanti dalle misure compensative, dal momento che i crediti verso la clientela delle SGR costituirebbero una voce di bilancio del tutto irrilevante, anche perché l'esazione di tali crediti prescinderebbe dalla cooperazione del debitore in quanto le SGR sarebbero contrattualmente autorizzate a soddisfare il proprio credito deducendo gli importi a loro spettanti da quanto esse devono accreditare ai clienti, mentre gli altri intermediari finanziari potrebbero concedere finanziamenti e quindi accumulare una consistente posizione creditoria nei confronti dei clienti.

Infine, esisterebbe una rilevante differenza fra le banche e le SIM da un lato e le SGR dall'altro, dal momento che queste ultime, a differenza delle prime, avrebbero un modello organizzativo «trilaterale», in quanto prevederebbe il necessario coinvolgimento di tre centri di imputazione di interesse: la SGR, il fondo comune d'investimento e la banca depositaria.

4.3.- Con memoria depositata in data 22 gennaio 2025, la Amundi Real Estate Italia SGR spa ha ribadito e sviluppato le argomentazioni già esposte nella precedente difesa, sottolineando la completa assenza di un qualche collegamento fra le SGR e un valido e ragionevole indice di capacità contributiva.

Considerato in diritto

1.- La Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione 17, censura l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui impone per l'anno di imposta 2013 alle società di gestione del risparmio un'addizionale all'IRES dell'8,5 per cento.

Riferisce il giudice *a quo* che l'Agenzia delle entrate ha negato il rimborso - chiesto dalla Amundi Real Estate Italia SGR spa - di una somma versata a titolo di addizionale IRES ai sensi della disposizione censurata. La suddetta società ha quindi impugnato il diniego innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Milano ma quest'ultima ne ha respinto il ricorso in virtù del suddetto art. 2, comma 2.

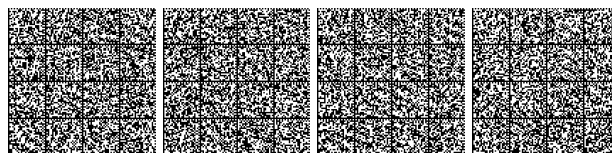
2.- La SGR ha proposto appello avanti alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia la quale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, in considerazione della precedente sentenza n. 288 del 2019 di questa Corte, ritenendo non sussistenti, nel caso delle SGR, i «significativi» effetti compensativi riconosciuti a favore di banche, SIM ed enti che esercitano attività assicurativa.

In particolare, il rimettente ha evidenziato che le presenti questioni di legittimità costituzionale sarebbero non manifestamente infondate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., poiché le predette misure compensative non andrebbero a beneficio delle SGR, dal momento che le perdite relative a crediti sarebbero assai limitate non svolgendo le suddette società attività consistenti nel prestare denaro, con la conseguenza che le stesse avrebbero una capacità contributiva inferiore rispetto agli altri soggetti appartenenti al mercato finanziario ugualmente assoggettati all'addizionale IRES.

3.- Le questioni non sono fondate.

3.1.- Su un piano generale, occorre dapprima ricordare che tutti hanno l'obbligo di adempiere ai propri doveri tributari; la violazione del principio di eguaglianza in tale ambito sussiste laddove situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando, alla diversità di disciplina, corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2023, n. 270 del 2022 e n. 172 del 2021).

Questa Corte ha affermato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria»; piuttosto essa esige «un indefettibile raccordo con



la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 10 del 2015).

L'ordinamento tributario è dunque ispirato a principi di solidarietà e l'addizionale prevista dalla disposizione censurata è coerente con gli stessi, in quanto diretta a finanziare, per l'anno 2013, l'abolizione di una rata dell'IMU in un momento di difficile congiuntura economico-sociale.

Infatti, come ha già chiarito questa Corte, «il suddetto intervento del legislatore ha comportato uno spostamento della fiscalità dall'imposizione immobiliare sulle persone fisiche a quella reddituale su determinate persone giuridiche, avvantaggiando comunque anche le famiglie meno abbienti colpite dalla difficile fase congiunturale, con un innegabile, per quanto parziale, effetto redistributivo e solidaristico» (ancora, sentenza n. 288 del 2019).

3.2.- La giurisprudenza costituzionale ha altresì affermato che per «“capacità contributiva” ai sensi dell'art. 53 Cost., si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità» (sentenza n. 108 del 2023 e, nello stesso senso, sentenza n. 201 del 2014).

Questa Corte ha inoltre evidenziato che «ogni prelievo tributario deve avere una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2024 e n. 10 del 2023) e che «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione (sentenza n. 10 del 2015)» (sentenza n. 108 del 2023).

Nella sentenza n. 108 del 2023 è stato precisato che «in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica».

Occorre altresì inquadrare il complessivo intervento fiscale disposto per una sola annualità di imposta dal legislatore, nel suo precipuo contesto temporale, che è quello di una pesante crisi che ha colpito tutti i settori economici.

Numerosi sono infatti i casi di temporaneo inasprimento dell'imposizione (sentenza n. 10 del 2015) - applicabili a determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti - ritenuti costituzionalmente legittimi da questa Corte proprio in forza della loro limitata durata: basti menzionare la sovrainposta comunale sui fabbricati (sentenza n. 159 del 1985), l'imposta straordinaria immobiliare sul valore dei fabbricati (sentenza n. 21 del 1996), il tributo del sei per mille sui depositi bancari e postali (sentenza n. 143 del 1995), il contributo straordinario per l'Europa, finalizzato all'adeguamento dei conti pubblici ai parametri previsti dal Trattato di Maastricht (ordinanza n. 341 del 2000).

3.3.- Questa Corte in altre occasioni ha altresì ritenuto non fondate censure riferite a tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria e, in particolare, proprio con riferimento alle imprese operanti nel mercato finanziario. Nella sentenza n. 201 del 2014 ha sottolineato, infatti, che non era ingiustificata la limitazione al solo «settore finanziario» della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo «addizionale» sulle remunerazioni in forma di bonus e stock options; in senso analogo, ma con riferimento alle imprese dotate di maggiori risorse economiche, nella sentenza n. 269 del 2017 si è affermato che «non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento [con fatturato superiore a 50 milioni di euro] e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche».

3.4.- Nelle peculiari caratteristiche del mercato finanziario può quindi essere non irragionevolmente individuato uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, idoneo a giustificare una regola differenziata di determinazione della base imponibile (ancora, sentenza n. 108 del 2023). Di conseguenza, non è costituzionalmente illegittima l'individuazione del presupposto della «addizionale» IRES nell'appartenenza dei soggetti passivi al mercato finanziario, quale indice di capacità contributiva.

4.- Questa Corte si è già espressa, con la sentenza n. 288 del 2019 e con la successiva ordinanza n. 165 del 2021, sulle questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata, in riferimento agli stessi parametri evocati nel presente giudizio.

Deve ribadirsi, in assenza di novità normative di rilievo, la perdurante validità delle argomentazioni espresse nella richiamata sentenza n. 288 del 2019, la quale ha evidenziato l'esistenza di specifici elementi caratterizzanti il mercato finanziario, propri anche delle SGR, che rendono non arbitraria la scelta del legislatore di individuare nell'appartenenza a tale mercato uno specifico indice di capacità contributiva, che giustifica come tale l'addizionale IRES oggetto di censura nel presente giudizio.

4.1.- In effetti, non è dubitabile che le imprese appartenenti al mercato finanziario usufruiscano di consistenti barriere all'entrata, rappresentate dalla necessaria autorizzazione della Banca d'Italia, sentita la Commissione nazionale per le società



e la borsa (CONSOB), dalla disponibilità di un capitale minimo fissato dalla Banca d'Italia e da un know-how specialistico in ragione del valore costituzionale del risparmio (art. 47 Cost.). Tutti questi elementi rendono difatti più difficile l'accesso delle imprese a questo specifico mercato.

4.2.- Deve inoltre rammentarsi, come pure evidenziato dalla sentenza n. 288 del 2019, che la suddetta addizionale è accompagnata da "misure compensative" riconosciute a favore delle imprese che operano sul mercato finanziario, come previsto dal secondo periodo della disposizione censurata, il quale stabilisce che «[l']addizionale non è dovuta sulle variazioni in aumento derivanti dall'applicazione dell'articolo 106, comma 3, del suddetto testo unico [t.u. imposte redditi]».

Sotto tale profilo, la più volte richiamata sentenza n. 288 del 2019 ha affermato che «[t]ale disciplina speciale prevede in sostanza che le perdite e le svalutazioni dei crediti verso la clientela, benché in astratto interamente deducibili alla sola condizione della loro iscrizione in bilancio a tale titolo, in concreto lo divengano in una misura estremamente diluita per singolo periodo d'imposta, determinando pertanto una (spesso) significativa variazione in aumento del risultato del bilancio civilistico e, quindi, del reddito imponibile ai fini dell'IRES. In conseguenza della disattivazione di tale clausola, la nuova imposta è stata dunque originariamente introdotta su una base imponibile notevolmente ridotta rispetto a quella ordinaria dell'IRES».

L'art. 1, comma 160, lettera c), numero 1), della legge n. 147 del 2013 è poi intervenuto sull'art. 106, comma 3, t.u. imposte redditi in relazione all'imposizione ordinaria IRES con modifiche che hanno: attenuato l'impatto della variazione in aumento, consentito la deduzione di importi maggiori in fasi congiunturali avverse nonché alleviato l'entità della tassazione sui soggetti del mercato finanziario, in periodi di perdite elevate.

Deve tuttavia evidenziarsi che il rimettente ritiene irrilevanti gli effetti compensativi previsti dalla disposizione censurata per le SGR in ragione dell'attività da esse esercitata; ciò in quanto le predette misure compensative sarebbero conseguenze specifiche e tipiche dell'attività caratteristica degli altri intermediari finanziari ma non anche delle SGR, per le quali, invece, i crediti inesigibili sarebbero voci di scarso rilievo.

5.- Occorre pertanto, seppur brevemente, richiamare le caratteristiche dell'attività svolta da tale tipologia societaria.

L'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), alla lettera o), come sostituita dall'art. 2 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 274, recante «Attuazione della direttiva 2001/107/CE e 2001/108/CE, che modificano la direttiva 85/611/CEE in materia di coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM)», stabilisce che si intende per «"società di gestione del risparmio" (SGR): la società per azioni con sede legale e direzione generale in Italia autorizzata a prestare il servizio di gestione collettiva del risparmio».

Il concetto di servizio di gestione collettiva del risparmio è definito dalla lettera n) dell'art. 1, comma 1, t.u. finanza (più volte modificata) come quello che si realizza attraverso la gestione di un organismo di investimento collettivo del risparmio (OICR) e dei relativi rischi. L'OICR, a sua volta, è definito dalla lettera k) del sopra citato art. 1 come l'organismo istituito per la prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, il cui patrimonio è raccolto tra una pluralità di investitori mediante l'emissione e l'offerta di quote o azioni, gestito nell'interesse degli investitori e in autonomia dai medesimi nonché investito in strumenti finanziari o altri beni mobili o immobili.

Ai sensi dell'art. 34 t.u. finanza la Banca d'Italia, sentita la CONSOB, autorizza le SGR all'esercizio del servizio di gestione collettiva del risparmio quando ricorrano determinate condizioni e in particolare che: sia adottata la forma di società per azioni; la sede legale e la direzione generale della società siano situate in Italia; il capitale sociale versato sia di ammontare non inferiore a quello determinato dalla Banca d'Italia.

Le SGR svolgono un'attività consistente nella raccolta e nella gestione collettiva del risparmio, ma non anche quella che è l'attività tipica delle banche - anch'esse assoggettate alla medesima imposizione tributaria - ossia quella di prestare denaro. Le società di gestione del risparmio appartengono, dunque, al mercato finanziario e svolgono una attività sottoposta al controllo, nell'ambito delle rispettive competenze, della Banca d'Italia e della CONSOB, di rilevanza costituzionale in ragione della previsione di cui all'art. 47 Cost. che tutela il risparmio in tutte le sue forme.

Le SGR operano, pertanto, a pieno titolo nel mercato finanziario e, come evidenziato anche dalla Corte di cassazione in numerose pronunce (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenze 8 marzo 2024, n. 6256; 7 giugno 2023, n. 16150; 7 giugno 2023, n. 16138 e 16 maggio 2023, n. 13343; ordinanza 6 ottobre 2023, n. 28211), la circostanza che le stesse usufruiscano in misura scarsamente significativa delle norme di favore relative alla deducibilità delle perdite afferenti ai crediti, denota proprio la loro maggiore capacità contributiva.

Infatti, «[i] profili [...] caratteristici delle S.G.R. [...], lungi dal porle in una posizione di maggior sfavore, sottolineano il minor impatto subito dalla crisi economica e confermano la sussistenza dei parametri di non arbitrarietà e proporzionalità della misura» (Cass., n. 13343 del 2023).



La circostanza, dunque, che alcuni dei soggetti passivi individuati dalla disposizione censurata (come le SGR) non si trovino nella condizione di dover dedurre perdite e svalutazioni crediti, evidenzia semplicemente che tale tipologia societaria non è esposta a tale rischio imprenditoriale.

Non può del resto trascurarsi che l'attività delle SGR consiste tipicamente e principalmente nella prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, nella gestione dei fondi pensione e nella gestione individuale del patrimonio dei singoli risparmiatori e che, nell'anno 2013, anno di applicazione dell'addizionale IRES, si è manifestato, come risulta dalla relazione annuale della Banca d'Italia per l'anno 2013, pubblicata il 30 maggio 2014, un miglioramento dei mercati finanziari italiani, con un incremento, nello specifico settore delle SGR, dell'utile netto del 18,7 per cento rispetto all'anno 2012.

6.- In definitiva, l'appartenenza al mercato finanziario, del quale le SGR fanno parte, può rappresentare, in ipotesi circoscritte temporalmente e dettate da una crisi economica generale, un non irragionevole e non arbitrario indice di capacità contributiva, anche alla luce dei principi di uguaglianza tributaria e di solidarietà.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, sezione 17, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 12 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250034

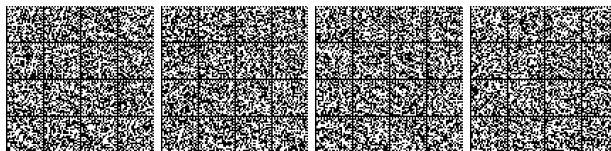
N. 35

Ordinanza 24 febbraio - 24 marzo 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di rapina - Trattamento sanzionatorio - Possibilità che la pena sia diminuita quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, personalità della responsabilità penale, nonché della funzione rieducativa della pena - Intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Manifesta inammissibilità della questione.

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



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 628 del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Palermo, nel procedimento penale a carico di M. B. e altri con ordinanza dell'11 aprile 2024, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2025.

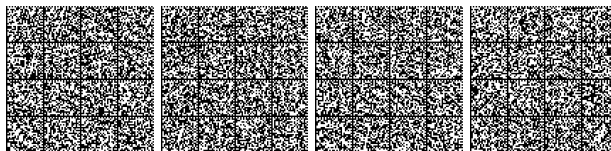
Ritenuto che, con ordinanza dell'11 aprile 2024, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 628 del codice penale, «nella parte in cui non prevede una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»;

che il rimettente espone di dover giudicare nelle forme del rito abbreviato di un'imputazione per rapina, che egli qualifica come impropria, consistente nella sottrazione, da parte di quattro donne, di detersivi da un supermercato, seguita da una breve colluttazione, nel corso della quale una dipendente dell'esercizio commerciale, che aveva inseguito le imputate, riceveva un ceffone e qualche graffio, mentre le donne riuscivano a fuggire;

che le condotte contestate, ad avviso del giudice *a quo*, sono consistite in un'iniziativa occasionale, connotata dal modesto valore dei beni sottratti (185 euro) e da una azione violenta, frutto di una iniziativa estemporanea e circoscritta per guadagnarsi la fuga, risultando sussumibili nella circostanza aggravante non comune a effetto speciale di cui all'art. 628, terzo comma, numero 1), cod. pen., per aver commesso il fatto più persone riunite;

che, secondo il rimettente, in caso di condanna, la misura minima della pena base, fissata dal legislatore per il delitto aggravato di cui all'art. 628, terzo comma, numero 1), cod. pen. in sei anni di reclusione, risulterebbe eccessiva rispetto alla effettiva gravità dei fatti; neppure l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen. e della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), del medesimo codice risolverebbe il dubbio di legittimità costituzionale, in quanto il giudice sarebbe vincolato a comminare, anche tenuto conto della riduzione per il rito, una pena minima superiore a due anni di reclusione, precludendo l'accesso al beneficio della sospensione condizionale della pena;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il trattamento sanzionatorio disposto dalla disposizione censurata si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza, di ragionevolezza, di personalità della responsabilità penale e di funzione rieducativa della pena; esso determinerebbe, innanzitutto, una violazione del principio di eguaglianza, in termini comparativi, rispetto a fattispecie penali, poste anch'esse a tutela del patrimonio, che prevedono una fattispecie attenuata, richiamando le sentenze di questa Corte n. 120 del 2023, relativa al reato di estorsione, e n. 68 del 2012, relativa al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione; sarebbe affetto, sotto altro profilo, da irragionevolezza intrinseca, per la severità della sanzione, che priverebbe il giudice della possibilità di mitigare la risposta punitiva in presenza di elementi oggettivi rivelatori di una limitata gravità del fatto, citando la sentenza di questa Corte n. 179 del 2017; risulterebbe, poi, manifestamente sproporzionato, poiché il reato di rapina si presterebbe a colpire fenomeni criminosi radicalmente dissimili tra loro e finanche condotte minimamente offensive, come quelle ascritte alle imputate; lederebbe, infine, i principi di personalità della responsabilità penale e di finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, commi primo e terzo, Cost., con richiamo rispettivamente alle sentenze di questa Corte n. 7 del 2022 e n. 236 del 2016, essendo il giudice costretto a irrogare alle imputate una pena la cui entità «non verrebbe da queste compresa, in ragione



della modestia del fatto commesso, così vanificando la funzione rieducativa della pena ed assumendo i profili di una mera punizione fine a se stessa»; onde la richiesta di addizione al reato di cui all'art. 628 cod. pen. di una circostanza attenuante ad effetto comune per lieve entità del fatto.

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 628 cod. pen., «nella parte in cui non prevede una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»;

che, ad avviso del rimettente, tale omessa previsione violerebbe gli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., in quanto, non consentendo al giudice di adeguare il severo minimo edittale di sei anni di reclusione alla concreta gravità del fatto, porrebbe il trattamento sanzionatorio previsto per la rapina aggravata in contrasto con i principi di eguaglianza, ragionevolezza, personalità della responsabilità penale e finalità rieducativa della pena;

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

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

che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in accoglimento di una questione sovrapponibile all'odierna, rende quest'ultima ormai priva di oggetto e, quindi, per giurisprudenza costante, ne determina la manifesta inammissibilità (da ultimo, tra molte, ordinanze n. 186 del 2024, su questione analoga alla presente, nonché, sempre in materia penale, n. 24 e n. 11 del 2024, n. 213 e n. 86 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 628 del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

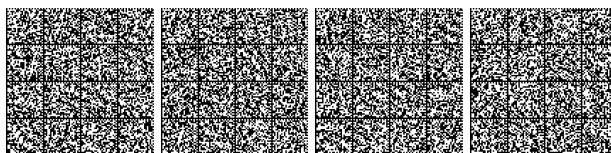
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 13

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2025
(della Regione Campania)

Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2025 – Contributo degli enti territoriali alla finanza pubblica – Contributo delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente – Meccanismi di riparto tra le regioni – Modalità di contribuzione mediante iscrizione nella missione 20, Fondi e accantonamenti, della parte corrente di ciascuno degli esercizi del rispettivo bilancio di previsione, di un fondo con una dotazione pari al contributo annuale alla finanza pubblica – Previsione che, per gli enti in disavanzo, alla fine dell'esercizio precedente, il fondo costituisce un'economia che concorre al ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione – Regime sanzionatorio – Rideterminazione delle autorizzazioni di spesa di cui all'art. 1, commi 134 e 139, della legge n. 145 del 2018, concernenti, rispettivamente, l'assegnazione alle regioni a statuto ordinario di contributi per investimenti per la progettazione e per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per interventi di viabilità e per la messa in sicurezza e lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali dei siti inquinati e contributi ai comuni per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio.

– Legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere *a*) e *d*).

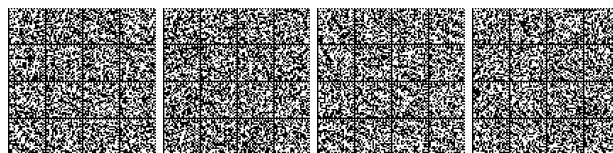
Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per la Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale, dott. Vincenzo De Luca, quale legale rapp.te *pro-tempore*, rapp.ta e difesa dagli avv.ti Almerina Bove (c.f. BVOLRN70C46I262Z) e Tiziana Monti (c.f. MNTTZN69B51F839V) dell'Avvocatura regionale (PEC: almerinabove@pec.regione.campania.it - tizianamonti@pec.regione.campania.it - fax 0817963684 presso cui desiderano ricevere ogni comunicazione *ex art.* 136 c.p.c.) domiciliati in Roma, alla via Poli n. 29, in virtù di procura speciale e provvedimento autorizzativo di cui alla Deliberazione di Giunta regionale n. 95 del 28 febbraio 2025;

contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettera *a*) e *d*) della 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 n. 305 del 31 dicembre 2024, per violazione degli articoli 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione.

I. La 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 n. 305 del 31 dicembre 2024, all'art. 1, commi da 784 e ss., prevede e disciplina una misura di concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali, in termini di equilibrio di bilancio e di contributi aggiuntivi alla finanza pubblica, così disponendo:

«784. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dalle nuove regole della *governance* economica europea secondo le modalità previste dai commi da 785 a 794, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Sono esclusi dal versamento del contributo di cui al comma 788 gli enti in dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 243-bis del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alla data del 1° gennaio 2025 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'art. 1,



comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'art. 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91. Le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dalle nuove regole della *governance* economica europea secondo quanto previsto dai commi da 710 a 724.

(*Omissis*).

786. Le regioni a statuto ordinario assicurano 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.

Il riparto del concorso alla finanza pubblica di cui al primo periodo è effettuato, entro il 28 febbraio 2025, in sede di autocoordinamento tra le regioni, formalizzato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. In assenza di accordo in sede di autocoordinamento, il riparto è effettuato, entro il 20 marzo 2025, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in proporzione, con riferimento al perimetro non sanitario, agli impegni di spesa corrente al netto degli impegni per gli interessi, per i trasferimenti al bilancio dello Stato per concorso alla finanza pubblica e per le spese della missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, come risultanti dall'ultimo rendiconto approvato, anche soltanto da parte della Giunta di ciascuna regione.

(*Omissis*).

789. Per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029 le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni iscrivono nella missione 20, Fondi e 3 accantonamenti, della parte corrente di ciascuno degli esercizi del bilancio di previsione un fondo, con una dotazione pari al contributo annuale alla finanza pubblica di cui ai commi da 786 a 788, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio di parte corrente di cui all'art. 40 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e di cui all'art. 162, comma 6, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Con riferimento al bilancio di previsione 2025-2027, il fondo di cui al primo periodo del presente comma è iscritto entro trenta giorni dal riparto dei contributi alla finanza pubblica con variazione di bilancio approvata con atto del consiglio, per gli enti locali, e con legge regionale, per le regioni a statuto ordinario. Le autonomie speciali iscrivono il fondo nel bilancio di previsione 2025-2027, entro il 31 gennaio 2025, con legge regionale o provinciale. La costituzione del fondo, sul quale non è possibile disporre impegni, è finanziata attraverso le risorse di parte corrente.

790. Alla fine di ciascun esercizio, il fondo di cui al comma 789, per gli enti in situazione di disavanzo di amministrazione alla fine dell'esercizio precedente, costituisce un'economia che concorre al ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione, in misura aggiuntiva rispetto a quanto previsto nel bilancio di previsione. Per gli enti con un risultato di amministrazione pari a zero o positivo alla fine dell'esercizio precedente, il fondo confluisce nella parte accantonata del risultato di amministrazione destinata al finanziamento di investimenti, anche indiretti, nell'esercizio successivo, prioritariamente rispetto alla formazione di nuovo debito. Ai fini del presente comma, le regioni e le province autonome considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto.

(*Omissis*).

796. L'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 139, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, è ridotta di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2028 al 2030.

797. All'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 134, le parole: «per il periodo 2021-2034» sono sostituite dalle seguenti: «per il periodo 2021-2026» e le parole: «, di 304,5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2032, di 349,5 milioni di euro per l'anno 2033 e di 200 milioni di euro per l'anno 2034» sono soppresse;

(*Omissis*).

d) la tabella 1 è sostituita dalla tabella 1 di cui all'allegato II annesso alla presente legge».



I.1. In sede di parere in ordine al disegno di legge di bilancio 2025, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha evidenziato che le disposizioni corrispondenti a quelle sopra riportate introducono misure insostenibili per le Regioni, poiché aggiuntive rispetto ai contributi già previsti dalle precedenti manovre, nonché in ragione:

«a) dell'impossibilità per gli enti territoriali di contrarre debito per spesa corrente (oltre l'obbligo del pareggio di bilancio) che determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA ovvero un aumento della pressione fiscale lasciata alla responsabilità regionale;

b) dell'inattuabilità per la maggioranza degli enti della norma che prevede l'utilizzo degli accantonamenti in bilancio di spesa corrente per il finanziamento di investimenti nell'anno successivo incidendo ulteriormente sui rispettivi bilanci;

c) della cancellazione delle risorse per investimenti della legge n. 145 del 2018, art. 1, comma 134, per tutte le Regioni».

Successivamente, in data 30 gennaio 2025, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, con nota prot. n. 0621/C2FIN, ha rilevato che «(...) la legge di Bilancio 2025 – legge 207/2024 – ha previsto, al comma 786 dell'art. 1, un contributo alla finanza pubblica per le Regioni a statuto ordinario per gli anni 2025 - 2029, aggiuntivo a quello a legislazione vigente, da ripartirsi in sede di autocoordinamento fra le Regioni entro il 28 febbraio 2025. Il riparto è formalizzato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie in Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Al riguardo, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con grande spirito di responsabilità e collaborazione istituzionale ha approvato all'unanimità, nella seduta odierna, il riparto allegato esclusivamente per l'annualità 2025, che si trasmette. Si richiede, altresì, che il riparto per gli anni 2026 e seguenti sia oggetto di discussione del Tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia e delle finanze - previsto dal comma 3-bis, dell'art. 9, del decreto legge 19 ottobre 2024 n. 155 convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024, n. 189 - che dovrà concludere i suoi lavori in tempo utile, ai fini del nuovo riparto, pervenendo ad una posizione condivisa. Si evidenziano, inoltre, nelle more dell'insediamento del suddetto Tavolo, le osservazioni già espresse in sede di parere al «Disegno di legge di Bilancio 2025» dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome riguardo l'importanza, la significatività e la progressione pluriennale del contributo alla finanza pubblica previsto, che appare insostenibile, in considerazione: del contributo già previsto dalle precedenti manovre; dell'impossibilità per gli enti territoriali di contrarre debito per spesa corrente (oltre l'obbligo del pareggio di bilancio) che determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA ovvero un aumento della pressione fiscale lasciata alla responsabilità regionale, fermo restando che alcune Regioni hanno esaurito i margini di manovrabilità delle imposte; dell'inattuabilità per la maggioranza degli Enti della norma che prevede l'utilizzo degli accantonamenti in bilancio di spesa corrente per il finanziamento di investimenti nell'anno successivo incidendo ulteriormente sui rispettivi bilanci; - della cancellazione delle risorse per gli investimenti della legge 145/2018, art. 1, c.134 per tutte le Regioni. Certo che questi temi dovranno essere affrontati dal Tavolo tecnico, si confida, inoltre, nella convocazione in tempi rapidi della Conferenza permanente per la finanza pubblica, sede politica nella quale condividere le migliori soluzioni riguardanti la finanza pubblica per gli Enti territoriali, come peraltro evidenziato dalla recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 195/2024)» (enfasi aggiunta, n. d.rr.).

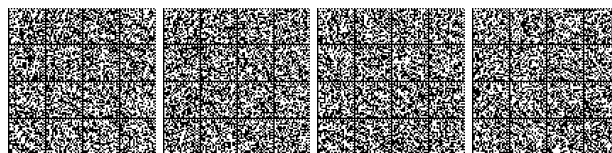
II. Le riportate disposizioni di cui all'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettera a) e d) della legge 30 dicembre 2024, n. 207, vengono in questa sede impugnate dalla ricorrente Regione Campania, in quanto costituzionalmente illegittime e lesive delle prerogative ed attribuzioni della Regione, nei termini di seguito puntualizzati.

II.1. Si premette che, fin dall'esercizio 2015, la Regione Campania è impegnata nel recupero di un consistente disavanzo di amministrazione, inizialmente pari a euro 5.792.045.622,18, articolato come segue:

a) una componente attinente agli accantonamenti per le anticipazioni di liquidità. Il riferimento è alle anticipazioni di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 e all'anticipazione di cui all'art. 116 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, che va ripianata secondo le modalità sancite dall'art. 1, commi da 692 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Si tratta, quindi, di un disavanzo di carattere tecnico, con un percorso di restituzione in un arco trentennale di anticipazioni di cassa ricevute dallo Stato per estinguere debiti pregressi;

b) una componente, da ripianare con le modalità previste dall'ordinamento contabile, che si articola, a sua volta, in:

1. disavanzo scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, da ripianare con le modalità previste dall'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Anche questa quota di



disavanzo presenta una particolare accezione, in quanto derivante da un'operazione straordinaria che tutti gli enti territoriali e locali hanno effettuato, propedeutica all'entrata in vigore, a decorrere dal 1° gennaio 2015, del nuovo sistema di contabilità armonizzata;

2. maggior disavanzo scaturente dall'esercizio 2014, da ripianare con le modalità previste dall'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, come integrato dall'art. 1, comma 779, della legge 27 dicembre 2017, n. 205;

3. maggior disavanzo scaturente dall'esercizio 2015, da ripianare con le modalità previste dall'art. 1, commi 779 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Al fine del recupero dei disavanzi sopra menzionati, l'amministrazione regionale iscrive nel proprio bilancio di previsione, ogni anno, per tutta la durata dei piani di rientro, un importo pari a euro 128.365.175,41; e in sede di rendiconto della gestione la Regione Campania deve dimostrare una riduzione del complessivo disavanzo di una quota almeno pari a quella iscritta nel bilancio di previsione.

Inoltre, avendo la Regione Campania, come sopra rilevato, fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, nonché all'art. 116 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, risulta un'ulteriore quota di disavanzo da ripianare annualmente in base al piano di restituzione delle anticipazioni, secondo le modalità previste dall'art. 1, commi da 692 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Al 31 dicembre 2023 la Regione Campania ha recuperato complessivamente l'importo di euro 2.452.947.101,89 (pari al 42,35% del disavanzo al 31 dicembre 2015), rispetto ad un obiettivo di recupero, in base ai piani di rientro, di euro 1.687.062.881,27, con un maggior recupero del disavanzo di euro 765.884.220,62 (equivalente ad una migliore *performance* di recupero del 45,40% rispetto al *target*).

Contemporaneamente, la Regione è stata chiamata, negli anni, ed è tenuta a tutt'oggi anche a fornire il proprio contributo alla finanza pubblica. In particolare:

a) l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al comma 2, secondo periodo, ha disposto che: «Le risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario sono ridotte in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012».

Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato una riduzione stabile di risorse complessivamente disponibili pari a circa 400 milioni di euro all'anno, a partire dal 2012;

b) l'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, al comma 2, ha disposto che «Gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario sono rideterminati in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 2.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015». Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato una riduzione di risorse pari a euro 117.810.000,00 per l'anno 2015;

c) l'art. 46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, al comma 6 dispone che «Le regioni a statuto ordinario (...) assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020 (...). Per gli anni 2015-2020 il contributo delle regioni a statuto ordinario, di cui al primo periodo, è incrementato di 3.452 milioni di euro annui in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015. (...)». Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato minori risorse per gli anni dal 2015 al 2020 per oltre 200 milioni di euro all'anno;

d) l'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, al comma 680, dispone che: «Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (...) assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 (...)». Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato minori risorse, con riferimento all'anno 2016, per circa 240 milioni di euro e, con riferimento agli anni dal 2017 al 2020, per oltre 260 milioni di euro all'anno;

e) l'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 170, al comma 850, prevede che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea, le regioni e le province autonome assicurano, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza pubblica pari a 196 milioni di euro (...)». Per la Regione Campania, tale disposizione ha comportato minori risorse, in termini di competenza e di cassa, pari a euro 18.440.033,45, per gli anni dal 2023 al 2025.



Tenendo conto degli effetti finanziari delle sole norme appena richiamate e tralasciando gli altri tagli di risorse disposti da altre disposizioni – tra le quali, quelle di cui all’art. 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, oggetto di scrutinio da parte di Codesta Corte con sentenza n. 195 del C2024- l’Amministrazione regionale della Campania ha contribuito alla finanza pubblica secondo quanto risulta dalla tabella di seguito riportata:

anno	art 14 co 2 DL 78/2010	art 16 co 2 DL 95/2012	art 46 co 6 DL 66/2014	art 1 co 680 e 682 L 208/2015	art 1 co 850 L 178/2020	contributo finanza pubblica annuo regione Campania
2015	399.407.613,00 €	117.810.000,00 €	211.712.278,00 €			728.929.891,00 €
2016	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	239.552.000,00 €		871.742.566,00 €
2017	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	264.192.063,16 €		896.382.629,16 €
2018	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	264.192.063,16 €		896.382.629,16 €
2019	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	264.192.063,16 €		896.382.629,16 €
2020	399.407.613,00 €		232.782.953,00 €	264.192.063,16 €		896.382.629,16 €
2021	399.407.613,00 €					399.407.613,00 €
2022	399.407.613,00 €					399.407.613,00 €
2023	399.407.613,00 €				18.440.033,45 €	417.847.646,45 €
Totale	3.594.668.517,00 €	117.810.000,00 €	1.375.627.043,00 €	1.296.320.252,64 €	18.440.033,45 €	6.402.865.846,09 €

tab 1 - ammontare complessivo dei contributi agli obiettivi di finanza pubblica Regione Campania tra il 2015 e il 2023

Pertanto, nel periodo 2015-2023 la Regione Campania ha contribuito alla finanza pubblica per un importo complessivo pari a poco meno di 9 miliardi di euro (circa 8,854 miliardi di euro, pari alla somma del totale del recupero del disavanzo e del totale dei contributi di finanza pubblica).

Come sopra rilevato, ai sensi dell’art. 1, comma 784, della legge n. 207 del 2024 – oggetto della presente impugnativa- risultano esclusi dal contributo i singoli Comuni, le Province e le Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Sicilia e della Regione Sardegna che versino anche in una sola delle tre seguenti condizioni:

a) enti in dissesto al 1° gennaio 2025;

b) enti in procedura di riequilibrio finanziario al 1° gennaio 2025;

c) enti che hanno sottoscritto accordi per il «riequilibrio finanziario» di cui all’art. 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 oppure ai sensi dell’art. 43, comma 2 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50.

La relazione illustrativa alla legge evidenzia che «Le criticità finanziarie sono concentrate in particolar modo nei comuni delle regioni Sicilia, Calabria e Campania.(omissis)».

Come sopra rilevato, anche la Regione Campania rientra tra gli enti che hanno avviato un percorso di risanamento articolato su più annualità, anche per il ripiano dei maggiori disavanzi scaturenti dagli 9 esercizi 2014 e 2015, da ripianare con le modalità previste dall’art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, come integrato dall’art. 1, comma 779, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Ebbene, la procedura di rientro ventennale dai disavanzi pregressi prevista dall’art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, come integrato dall’art. 1, comma 779, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, presenta marcate analogie sia con la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all’art. 243-bis e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sia con gli accordi di cui all’art. 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234. Infatti, come la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, il piano di rientro può avere durata ventennale; come per gli accordi di cui all’art. 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, è necessario che la Regione dia dimostrazione di incrementare i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore ad un determinato ammontare, con la previsione dell’applicazione di pesanti sanzioni in caso di mancata o parziale realizzazione degli investimenti (su tale aspetto si tornerà, peraltro, *infra*).

Il.2. Illegittimità costituzionale dell’art. 1 commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, per violazione degli articoli 3, 53, 81, 97, 117, 119, 120 della Costituzione.

Le disposizioni oggetto del presente giudizio afferiscono alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», oggetto di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione. La stessa



legge n. 207 del 2024, all'art. 1, comma 784, sancisce espressamente che le disposizioni di cui ai successivi commi da 785 a 794 «costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

D'altra parte, nel definire il perimetro della materia in questione, Codesta Ecc.ma Corte ha affermato che la materia del coordinamento della finanza pubblica «non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di «riorientare» la spesa pubblica (*omissis*), per una complessiva maggiore efficienza del sistema» (sentenza n. 272 del 2015).

Le disposizioni qui gravate appartengono, in misura diversa, all'una e all'altra categoria, introducendo sia limitazioni di spesa che modalità di riorientamento della stessa. Ciò posto, se, come ampiamente noto, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione statuisce che «Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», nel caso di specie il legislatore statale – laddove impone agli enti in disavanzo di utilizzare il fondo accantonato, secondo il meccanismo che *infra* sarà più dettagliatamente analizzato, allo specifico fine del «ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione, in misura aggiuntiva rispetto a quanto previsto nel bilancio di previsione» – si è spinto ben oltre la fissazione di principi generali, invadendo la sfera di competenza regionale relativa all'emanazione di una disciplina di dettaglio, con conseguente, patente illegittimità costituzionale delle disposizioni in epigrafe.

Ed invero il legislatore statale impone una specifica modalità di contribuzione alla finanza pubblica, consistente in un accantonamento di risorse con conseguente uso vincolato delle stesse, che sottrae del tutto alle Regioni, soprattutto quelle – come la Campania – in disavanzo, la facoltà di utilizzare autonomamente, per l'appunto, le ingenti risorse finanziarie indicate.

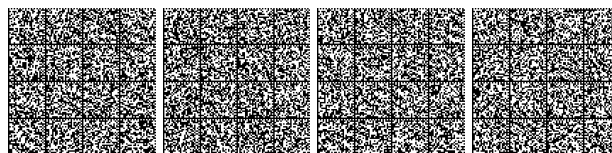
Per costante orientamento di Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, con riferimento alla materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, 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; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 193 del 2012).

Le disposizioni impugnate introducono limiti precisi e stringenti all'autonomia finanziaria e di organizzazione delle Regioni e degli enti locali e sono, pertanto, ben lontani dall'assolvere alla funzione di esplicazione di principi di coordinamento della finanza pubblica.

La legge n. 207 del 2024 non si limita, peraltro, a dettagliare le modalità di contribuzione alla finanza pubblica, ma introduce addirittura sanzioni specifiche ed automatiche, oltre che arbitrarie (secondo quanto si rileverà in prosieguo) all'art. 1, commi 792 e 793 – sopra testualmente riportati sanzioni disponendo tra l'altro che, per gli enti che non trasmettano entro il 31 maggio di ciascun esercizio alla banca dati delle amministrazioni pubbliche i dati di consuntivo o preconsuntivo relativi all'esercizio precedente, «il contributo alla finanza pubblica è incrementato del 10 per cento con le modalità previste dal comma 792».

Codesta Ecc.ma Corte ha ribadito, in più occasioni, il principio per cui «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.(...) il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4 e 390 del 2004). (...) la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004)» (sentenza n. 417 del 2005).

Al riguardo, preme rilevare che la ricorrente Regione Campania ben conosce i più recenti orientamenti di Codesta Corte, da ultimo compendiate nella sentenza n. 195 del 2024, secondo cui, in riferimento alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, possono ritenersi legittime norme statali puntuali quando le stesse siano adottate dal legislatore per realizzare in concreto la «finalità» del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020), in quanto «il finalismo» (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni porta ad escludere che possa invocarsi il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018). Neppure si ignora che, nella descritta prospettiva, finanche il meccanismo della legge statale che richieda alla Regione di versare l'importo dovuto a titolo di contribuzione al bilancio statale è stato ritenuto legittimo, in quanto funzionale a conseguire con certezza, nello stesso anno in cui il contributo è contabilizzato, l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica



ai fini dei saldi di finanza pubblica, ove la norma in questione lasci, allo stesso tempo, all'autonomia regionale una adeguata facoltà di individuare su quali ambiti gestionali e specifici interventi ridurre gli stanziamenti di spesa. Ed è del pari noto che Codesta Corte ha ritenuto legittima la diversificazione della disciplina rivolta alle Regioni in rientro dal disavanzo sia rispetto alle altre Regioni – anche richiamando il principio di responsabilità finanziaria- sia rispetto agli enti locali in dissesto o predissesto.

Ciò stante, l'importo, le modalità e i termini di contribuzione delle Regioni alla finanza pubblica previsti dalle norme oggetto del presente giudizio e le conseguenze connesse alla relativa attuazione risultano in palese contrasto non soltanto con il sistema di riparto in materia, anche come ricostruito con le recenti pronunce sopra richiamate, ma anche con ulteriori fondamentali principi e norme costituzionali, in guisa di risultare gravemente lesivi della sfera di attribuzioni e di interessi della Regione ricorrente sotto plurimi e significativi profili. Nel caso di specie, infatti, le disposizioni statali:

impongono una specifica modalità di contribuzione alla finanza pubblica, consistente nell'accantonamento di ingenti risorse con conseguente uso vincolato delle stesse, che si aggiunge a tutte quelle già in corso, parimenti ingenti senza prevedere alcuna verifica istruttoria sulla congruità rispetto agli obiettivi e sulla sostenibilità della misura imposta;

sottrae alle Regioni in disavanzo la facoltà di utilizzare dette risorse finanziarie indicate, senza prescrivere o comunque prevedere alcuna verifica della sostenibilità della misura imposta;

irragionevolmente ed in dispregio dei principi di eguaglianza sostanziale e di capacità contributiva, non distinguono tra le Regioni già impegnate nel rientro dal disavanzo e quelle non in disavanzo, imponendo solo e paradossalmente solo alle prime un'ulteriore sottrazione di risorse, a discapito delle comunità amministrate, già sottoposte a prelievi a titolo di imposta non destinati alla erogazione di servizi ai cittadini;

prevedono gravose sanzioni per l'ipotesi di mancato rispetto del termine previsto, *sub specie* di aggravio dell'importo dovuto, senza prevedere alcun coinvolgimento della Regione interessata e del sistema delle Conferenze e senza prevedere alcuna concreta istruttoria relativa alla congruità rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e alla sostenibilità della misura;

sopprimono risorse destinate ad investimenti, in contraddizione con il vincolo ad effettuare una data percentuale di investimenti per le Regioni – come la ricorrente- impegnate nel rientro dal disavanzo peraltro finalizzati al perseguimento di finalità connesse a diritti essenziali della comunità (mobilità, sicurezza pubblica, tutela dell'ambiente) .

II.2.1. Le disposizioni di cui ai commi 784, 786 e 789 istituiscono e quantificano il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, nella misura di 280 milioni per l'anno 2025, 840 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni per l'anno 2029 (comma 786) e disciplinano i meccanismi di riparto del contributo tra le Regioni (comma 786) e le modalità di contribuzione (comma 789).

Dette disposizioni contrastano con i principi e le norme costituzionali indicati in epigrafe, sulla base dei quali Codesta Corte ha individuato le modalità di doveroso temperamento e conformazione della competenza statale esplicantesi nell'adozione di norme di dettaglio nella materia del coordinamento della finanza pubblica, da rispettare viepiù nel caso in cui le stesse risultino aggiuntive rispetto a norme già vigenti adottate nell'ambito di precedenti manovre. Ed invero, proprio nella recente sentenza n. 195 del 2024, sopra richiamata, Codesta Corte ha espressamente evidenziato la necessità di incanalare l'esercizio della competenza legislativa statale innanzitutto nel rispetto dei principi di leale collaborazione e onde assicurare il buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, dell'uguaglianza sostanziale e nel rispetto dell'autonomia finanziaria delle Regioni, ribadendo la necessità, da parte dello Stato- che è «custode della finanza pubblica allargata» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile - di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene imposto.

La pronuncia citata evidenzia che tale valutazione è doverosa in quanto «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».

Con la medesima pronuncia, Codesta Corte ha espressamente sollecitato «il legislatore a non trascurare il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate e presenti, a tale fine, nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) ha previsto la istituzione nell'ambito della

Conferenza unificata, per concorrere, soprattutto con funzioni istruttorie, «alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto» (comma 1, lettera *a*), e anche per mettere «a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti»



(comma 1, lettera f).», rilevando altresì che «Tale Conferenza, istituita dall'art. 33 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 fabbisogni *standard* nel settore sanitario), che la definisce «quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato» è stata strutturata, del resto, sul modello del Consiglio di pianificazione finanziaria tedesco (*Finanzplanungsrat*), che assume, in quell'ordinamento, una fondamentale importanza al fine della corretta e trasparente gestione delle relazioni finanziarie tra Federazione e *Länder*». La medesima pronuncia, inoltre, proprio con riferimento al disegno di legge sfociato nelle disposizioni oggetto del presente ricorso, espressamente rileva che «Tale forma di coinvolgimento, peraltro, è stata espressamente auspicata nell'audizione della delegazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del 5 novembre 2024, sul disegno di legge recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027» (A.C. 2112) presso le Commissioni bilancio, riunite, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.»

Anche a fronte di tale autorevole monito, il legislatore statale ha ommesso del tutto di imporre il doveroso approfondimento istruttorio, con la conseguenza che la misura di contribuzione introdotta risulta, nel contenuto, del tutto arbitraria e irragionevole ed illegittima alla stregua di tutti i parametri sopra citati, sia nella parte in cui quantifica il contributo alla finanza pubblica aggiuntivo che grava sul complesso delle Regioni a statuto ordinario, sia nella parte in cui disciplina il procedimento e le modalità di riparto tra le Regioni. Si è sopra rilevato come la Conferenza delle Regioni abbia esplicitato al Governo che la misura «appare insostenibile, in considerazione: del contributo già previsto dalle precedenti manovre; dell'impossibilità per gli enti territoriali di contrarre debito per spesa corrente (oltre l'obbligo del pareggio di bilancio) che determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA ovvero un aumento della pressione fiscale lasciata alla responsabilità regionale, fermo restando che alcune Regioni hanno esaurito i margini di manovrabilità delle imposte; dell'inattuabilità per la maggioranza degli Enti della norma che prevede l'utilizzo degli accantonamenti in bilancio di spesa corrente per il finanziamento di investimenti nell'anno successivo incidendo ulteriormente sui rispettivi bilanci; - della cancellazione delle risorse per gli investimenti della L.145/2018, art. 1, c.134 per tutte le Regioni.»

Con riferimento al riparto, poi, risulta invero evidente che la previsione di un accordo tra le Regioni «in sede di autocoordinamento» risulta un ossequio meramente formale, inidoneo a consentire, sul piano sostanziale, l'esplicarsi del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione. Secondo il costante insegnamento di Codesta Corte, tale principio «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti», con la precisazione che «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (sentenza n. 31 del 2006). E, tuttavia, in considerazione della precisa individuazione degli importi del contributo alla finanza pubblica che le Regioni devono assicurare per ogni annualità presa a riferimento, residua solo un formale margine di discrezionalità in capo alle Regioni stesse, le quali non potranno far altro che attenersi a criteri di riparto che discendono giocoforza da condizioni di mero fatto. Emblematico, da questo punto di vista, è che nel 2024, le Regioni, proprio in auto-coordinamento, in sede di Conferenza, con riferimento al contributo alla finanza pubblica per gli anni 2025-2028, previsto dalla legge di bilancio 2024, abbiano confermato, all'unanimità, le percentuali di riparto del contributo alla finanza pubblica decise dalla stessa Conferenza per il 2024; e che le stesse percentuali di riparto siano state ulteriormente e meramente confermate, dalla stessa Conferenza delle Regioni, anche per l'anno 2025, proprio secondo quanto previsto dalle disposizioni della legge di bilancio 2025 qui impugnate, peraltro segnalando criticità tecniche e politiche connesse al regime previsto.

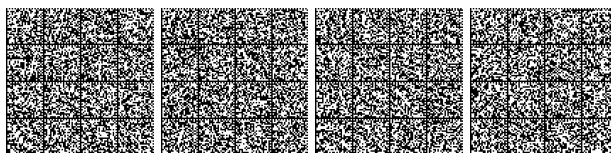
Quanto, poi, al criterio residuale individuato nel riparto «in proporzione, con riferimento al perimetro non sanitario, agli impegni di spesa corrente al netto degli impegni per gli interessi, per i trasferimenti al bilancio dello Stato per concorso alla finanza pubblica e per le spese della missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, come risultanti dall'ultimo rendiconto approvato, anche soltanto da parte della Giunta di ciascuna regione», si osserva che commisurare asetticamente l'ammontare del contributo di finanza pubblica ad una grandezza finanziaria quale è la spesa corrente, senza tenere conto di ciò che effettivamente possa essere chiesto alle singole comunità in ragione dell'effettiva capacità contributiva, determina un irrimediabile vulnus delle norme costituzionali richiamate in epigrafe. La relazione della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie della Regione Campania che si versa in atti attesta, sotto tale profilo, che «Il meccanismo dei contributi alla finanza pubblica sta mettendo seriamente a rischio la possibilità per la regione Campania di svolgere le proprie finalità istituzionali. Al fine di assolvere alle proprie funzioni e procedere al recupero dei disavanzi nel rispetto del principio di equità intergenerazionale, la Campania è stata costretta ad attivare la leva fiscale per recuperare le risorse necessarie per l'erogazione dei servizi essenziali.

Nelle tabelle che seguono sono riportati, rispettivamente, i gettiti delle manovre fiscali attivate nel periodo di osservazione (2015-2022) per addizionale regionale all'IRPEF e per IRAP, nonché il confronto tra gettiti delle manovre e contributi complessivi alla finanza pubblica.



Anno	IRAP	ARI	totale complessivo	Note
2015	181.522.357,00 €	340.301.662,00 €	521.824.019,00 €	consuntivo MEF
2016	136.696.371,00 €	349.457.269,00 €	486.153.640,00 €	consuntivo MEF
2017	123.878.655,00 €	351.703.303,00 €	475.581.958,00 €	consuntivo MEF
2018	125.853.961,00 €	352.413.632,00 €	478.267.593,00 €	Rendiconto
2019	115.446.770,00 €	363.951.508,00 €	479.398.278,00 €	Rendiconto
2020	135.268.999,96 €	369.453.690,61 €	504.722.690,57 €	Rendiconto
2021	133.672.999,99 €	377.816.000,01 €	511.489.000,00 €	Rendiconto
2022	150.253.440,00 €	534.559.719,99 €	684.813.159,99 €	Rendiconto
2023	183.436.029,40 €	598.865.640,00 €	782.301.669,40 €	Rendiconto
Tot	1.286.029.583,35 €	3.638.522.424,61 €	4.924.552.007,96 €	

tab 3 - ammontare delle manovre fiscali per IRAP e ARI regione Campania tra il 2015 e il 2022

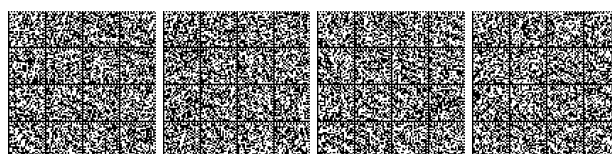


Anno	tot manovre IRAP e ARI	tot contributi finanza pubbl	differenza
2015	521.824.019,00 €	728.929.891,00 €	-207.105.872,00 €
2016	486.153.640,00 €	871.742.566,00 €	-385.588.926,00 €
2017	475.581.958,00 €	896.382.629,16 €	-420.800.671,16 €
2018	478.267.593,00 €	896.382.629,16 €	-418.115.036,16 €
2019	479.398.278,00 €	896.382.629,16 €	-416.984.351,16 €
2020	504.722.690,57 €	896.382.629,16 €	-391.659.938,59 €
2021	511.489.000,00 €	399.407.613,00 €	112.081.387,00 €
2022	684.813.159,99 €	399.407.613,00 €	285.405.546,99 €
2023	782.301.669,40 €	417.847.646,45 €	364.454.022,95 €
Tot	4.924.552.007,96 €	6.402.865.846,09 €	-1.478.313.838,13 €

tab 4 – confronto tra contributi alla finanza pubblica e ammontare delle manovre fiscali per IRAP e ARI regione Campania tra il 2015 e il 2022

Dalle tabelle che precedono, emerge con chiarezza che negli anni presi in considerazione il totale delle risorse aggiuntive che la Campania ha acquisito in virtù dell'azionamento della leva fiscale non è stato sufficiente a compensare il peso dei contributi alla finanza pubblica che si è scaricato sui bilanci degli anni del periodo di osservazione. In altre parole, gli incrementi delle addizionali IRPEF e delle aliquote IRAP non sono stati utilizzati per erogare maggiori servizi ai cittadini, ma per finanziare il concorso della Campania agli obiettivi di finanza pubblica, senza che si sia mai tenuto conto dell'effettiva possibilità, da parte della comunità regionale, di contribuire a tali obiettivi, secondo il principio di capacità contributiva di cui si è detto all'inizio».

La constatazione tecnica che precede è tanto più preoccupante, in vista dell'attuazione del federalismo fiscale, che costituisce una *Milestone* del PNRR, in relazione al quale è lo Stato a dover farsi carico delle differenti «posizioni di partenza» che caratterizzano le diverse regioni, attraverso la previsione di interventi compensativi in favore di quelle regioni che abbiano già fatto ricorso alla leva fiscale.



La disposizione del comma 786 è dunque illegittima perché concreta una chiara violazione anche del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 e dell'art. 53, oltre che dell'art. 119 della Costituzione, sotto il profilo della mancata considerazione della capacità di contribuzione alla spesa pubblica in ragione dell'effettiva capacità contributiva, non sussistendo alcun legame diretto tra la capacità contributiva e l'importo della spesa corrente.

II.2.2. Il comma 790 - il cui contenuto testuale è stato sopra richiamato - differenzia significativamente l'utilizzo dell'accantonamento disposto dal comma 789, perpetrando una illogica quanto evidente disparità di trattamento tra Regioni, favorendo ed aggravando, in tal guisa, le disuguaglianze tra Regioni più ricche e meno ricche.

Si prevede, in particolare, che - mentre per gli enti che abbiano registrato «un risultato di amministrazione pari a zero o positivo alla fine dell'esercizio precedente», il fondo «confluisce nella parte accantonata del risultato di amministrazione destinata al finanziamento di investimenti, anche indiretti, nell'esercizio successivo, prioritariamente rispetto alla formazione di nuovo debito» - per gli enti «in situazione di disavanzo di amministrazione alla fine dell'esercizio precedente», il fondo accantonato ai sensi del comma 789 costituisca un'economia che concorre al ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione, aggiuntivo rispetto a quello già previsto nel bilancio di previsione.

La disposizione presenta plurimi profili di illegittimità costituzionale, tutti ridondanti negativamente sulla sfera di competenze ed attribuzioni della Regione ricorrente.

Emerge con nitore, in primo luogo, come tale disposizione produca una serie di rilevanti effetti sulle collettività amministrate, delineando un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra Regioni «in situazione di disavanzo di amministrazione» e Regioni che non lo sono, ponendo le condizioni per un ulteriore (e, per certi versi, irrimediabile) ampliamento delle disuguaglianze tra cittadini, a seguito dell'incremento della sperequazione infrastrutturale e dei conseguenti effetti sui livelli di PIL delle singole Regioni, svantaggiando, in aperto contrasto con i parametri costituzionali, i territori che dispongono di minore capacità contributiva. Si produce, infatti, il duplice paradosso per cui le Regioni che contribuiscono di più al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, attraverso una maggiore contrazione della spesa corrente, vengono penalizzate con il divieto di utilizzare il risparmio di spesa corrente (benché nell'anno successivo) per finanziare spesa in conto capitale, e per cui le Regioni già in disavanzo possono disporre di minori risorse per rilanciare il PIL regionale e, con esso, le casse regionali. Il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione - che «è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate» (Corte costituzionale, sentenza n. 25 del 1966) - impone la necessità di prevedere misure legislative volte al riequilibrio delle singole posizioni sostanziali, in funzione compensativa o correttiva delle disuguaglianze originarie. Ciò posto, deve osservarsi che le disposizioni in rubrica, in palese violazione delle istanze solidaristiche ed egalarie espresse dalla richiamata norma costituzionale, contribuiscono piuttosto ad aggravare le disuguaglianze già presenti (e scaturenti da condizioni ataviche).

Il meccanismo di contribuzione alla finanza pubblica introdotto dalla disposizione in parola presenta, poi, gravissimi profili di irragionevolezza anche a fronte dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, sanciti dall'art. 97 della Costituzione. Al riguardo, va osservato che «la legittimità di una disposizione legislativa, rispetto al parametro dell'art. 97 della Costituzione, deve essere valutata tenendo conto dei suoi effetti sul buon andamento della pubblica amministrazione complessivamente intesa, non già di singole sue componenti, isolatamente considerate» (Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 2008). Ebbene, come sopra rilevato, le Regioni che - come la Campania - siano in piano di rientro dai disavanzi pregressi ai sensi della legge n. 205/2017, sono obbligate ad incrementare i pagamenti annui a titolo di investimenti del 4% rispetto al dato del 2017. La previsione dell'impossibilità di effettuare investimenti utilizzando l'accantonamento, prevista dal comma 790, risulta, pertanto, arbitraria, illogica e gravemente penalizzante. Per tutto quanto riferito, emerge chiaramente il contrasto dell'art. 1, comma 790, della legge n. 207 del 2024 con i principi di uguaglianza sostanziale, di buon andamento, di ragionevolezza e di solidarietà di cui agli articoli 3, 97 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, essendo anche sotto tale profilo del tutto omessa la previsione della necessaria istruttoria da parte della Conferenza istituita dall'art. 33 del decreto legislativo n. 68 del 2011. Siffatta violazione dei parametri costituzionali indicati presenta chiari riverberi nella sfera di attribuzioni regionali costituzionalmente garantita, per la patente menomazione delle autonomie e prerogative regionali riconosciute dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dall'art. 119 della Costituzione. Le menzionate disposizioni, anzi, non soltanto impediscono alla Regione di esercitare la propria autonomia di programmazione e di spesa, ma le impediscono addirittura di assolvere gli obblighi di investimento connessi al regime di rientro dal disavanzo.

Vi è di più.



Come emerge dalla relazione alla legge, la misura prevista dal menzionato comma 790 dell'art. 1, relativamente alle Regioni non in disavanzo ha un costo per l'erario, puntualmente specificato nella medesima relazione, ove si rileva (pp. 134-135) che: «(...) con riferimento agli enti di cui alla lettera b) [enti in avanzo, n. d.rr.] la disposizione comporta maggiori oneri a carico della finanza pubblica in misura pari a 30 milioni di euro per l'anno 2026, 150 milioni di euro per l'anno 2027, 340 milioni di euro per l'anno 2028, 600 milioni di euro per l'anno 2029, 760 milioni di euro per l'anno 2030, 930 milioni di euro per l'anno 2031, 760 milioni di euro per l'anno 2032, 380 milioni di euro per l'anno 2033, 90 milioni di euro per l'anno 2034 e 10 milioni di euro per l'anno 2035. La stima degli effetti di cui al comma 7 è stata effettuata tenendo conto, per ciascun ente, delle informazioni relative ai rendiconti anno 2023, ovvero ultimo rendiconto disponibile, trasmesse alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP-Bilanci Armonizzati). In particolare, per gli enti in avanzo si è ipotizzato l'utilizzo delle risorse vincolate per investimenti di medie dimensioni con un orizzonte temporale di spesa di cinque anni, sulla base dei SAL. Per le regioni e province autonome, si è tenuto conto del rilevante peso degli investimenti indiretti (trasferimenti ad enti del territorio) e, di conseguenza, dei tempi di assegnazione delle risorse (...)» (enfasi aggiunta, n. d.rr.).

Emerge, sotto tale aspetto, un ulteriore profilo di disparità di trattamento, nella parte in cui non si consente anche alle Regioni in disavanzo di accedere al riparto delle risorse destinate agli investimenti, ovviamente nei limiti delle capacità del bilancio dello Stato. L'art. 119, quinto comma, della Costituzione dispone che «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Quindi, in maniera del tutto illegittima, mentre l'onere relativo al contributo di finanza pubblica è ripartito, in base all'art. 1, comma 786, tra tutti gli enti, sia in avanzo che in disavanzo, il beneficio correlato alla copertura a carico del bilancio dello Stato per spese di investimento è ripartito, in base all'art. 1, comma 790, fra i soli enti che presentano un avanzo.

Oltretutto, si evidenzia che, con particolare riferimento alle Regioni, ai fini dell'individuazione degli enti che possono destinare l'accantonamento ad investimenti, secondo quanto dispone il comma 790 il disavanzo di amministrazione va considerato «al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto». Tale ulteriore specificazione determina ulteriori ed autonomi profili di illegittimità della disposizione. Partendo dalla considerazione che il PIL di una Regione costituisce parte del PIL nazionale, la formulazione del comma 790 risulta destinata a contrarre il PIL delle Regioni in disavanzo e a porre tutte le condizioni, invece, per un incremento del PIL nelle Regioni non in disavanzo o in disavanzo solo da debito autorizzato e non contratto (cd.DANC). Infatti, per le prime si determinerà un effetto sicuramente negativo per il PIL, a causa dell'impossibilità dell'utilizzo delle risorse destinate ad essere accantonate ai fini del contributo di finanza pubblica, mentre, per le seconde, si genererà un ampliamento della capacità di spesa, sia dal lato della spesa corrente che dal lato della spesa di investimento.

La previsione per la quale tale disavanzo, ai fini dell'applicazione del comma 790, non viene considerato tale (in contrasto con quanto affermato da Codesta Ecc.ma Corte costituzionale con sentenza n. 274 del 2017) non è ragionevole ed è arbitraria.

Al riguardo, è appena il caso di richiamare la massima n. 41125, estrapolata dalla menzionata pronuncia n. 274 del 2017, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. – l'art. 6 della legge regionale della Liguria n. 26 del 2016, «basato su un errato rimaneggiamento di grandezze negative, diverse dalle componenti previste dall'art. 42 del decreto legislativo n. 118 del 2011 per il calcolo del risultato di amministrazione, nel quale vengono erroneamente considerati quali componenti attive il fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti, ossia due voci che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti (a quest'ultima categoria appartenendo i mutui autorizzati e non stipulati, mentre le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespite utilizzabile nella parte attiva del bilancio). La contabilizzazione in entrata di tali voci amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, la Regione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo; ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi. Secondo la giurisprudenza costituzionale, copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse; nel sindacato di costituzionalità, essi integrano una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. (Precedenti citati: sentenze n. 184 del 2016 e n. 192 del 2012). Il principio dell'equi-



librio tendenziale del bilancio consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche. (Precedenti citati: sentenze n. 266 del 2013 e n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)». Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato, quindi, in maniera chiara, che l'istituto del debito autorizzato e non contratto, se determina disavanzo, deve essere trattato come tale. Peraltro, lo stesso principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4-2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), individua al punto 5.3.4-*bis* una precisa modalità di recupero della quota di disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto, che non si forma «in presenza di maggiori accertamenti di entrate rispetto alle previsioni di bilancio registrati nel corso dell'esercizio in cui è impegnata la spesa di investimento», che possono essere destinati alla copertura dell'investimento con apposita variazione del bilancio di previsione.

Dunque, tanto il legislatore, quanto Codesta Corte costituzionale (Sentenza n. 274/2017), considerano tali disavanzi sullo stesso piano. Nella valutazione del disavanzo e alla sua inclusione o meno nell'ambito del disavanzo di amministrazione, il comma 527-*ter* all'art. 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213, introdotto dall'art. 19 del decreto-Legge 9 agosto 2024, n. 113, ha disposto che «Al fine di assolvere in termini di indebitamento netto e fabbisogno al contributo alla finanza pubblica previsto dal comma 527, le Regioni a statuto ordinario che sono in disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2023, compreso il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, con legge regionale autorizzano, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'iscrizione di un fondo nella parte corrente del primo esercizio del bilancio di previsione 2024-2026, di importo pari a quelli indicati nell'allegato VI-*bis* alla presente legge, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio di parte corrente di cui all'art. 40 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.(...)».

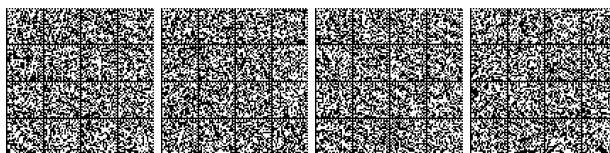
In altri termini, si considerano in disavanzo anche le Regioni il cui disavanzo è meramente «contabile», ovvero derivante da Debito Autorizzato e Non Contratto. Non si comprendono, dunque, le motivazioni per le quali la legge di Bilancio, per la medesima fattispecie (disciplina del contributo alla finanza pubblica da parte delle Regioni), abbia ora previsto un trattamento differenziato per le sole Regioni il cui disavanzo provenga da Debito Autorizzato e non contratto. Quanto rilevato trova conferma nelle disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2024, che, nell'esonerare le Regioni in 23 disavanzo dal materiale versamento di cassa al bilancio dello stato della quota del contributo di finanza pubblica, ha ricompreso tra tali Regioni quelle con disavanzo da DANC.

Per tutto quanto appena rappresentato, emerge un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 790, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, per contrasto con gli articoli 3, 81, 97 e 119 della Costituzione. In particolare, proprio quest'ultimo, la cui violazione è intimamente connessa con quelle degli altri parametri indicati, dà conto della ridondanza della lesione di norme extra-competenziali nella sfera di attribuzioni costituzionali della Regione Campania.

Si è sopra anche rilevato come le Regioni, quali la Campania, in piano di recupero del disavanzo già attuino da tempo rigide politiche di contenimento della spesa corrente e dovranno continuare a farlo per periodi ultradecennali, con la conseguenza di sottoporre i territori dalle stesse amministrati a una evidente dinamica deflattiva, con significativi riflessi negativi sul PIL regionale. L'ulteriore contributo introdotto, peraltro in assenza di alcuna verifica istruttoria, spinge in modo significativo questa dinamica di contrazione del PIL regionale, senza peraltro intervenire sul debito finanziario di tali amministrazioni, peggiorando, conseguentemente, il rapporto tra debito e PIL dei territori e con effetti negativi sulle condizioni economiche e sociali dei cittadini delle relative realtà territoriali.

II.2.3. Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 792 e 793, come sopra rilevato, prevedono gravose sanzioni, in termini di incremento del contributo alla finanza pubblica, per l'ipotesi di mancato rispetto del termine previsto dal comma 789 per gli accantonamenti e di quello di trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche dei dati di consuntivo o preconsuntivo relativi all'esercizio precedente.

Anche tali disposizioni sono palesemente illegittime per patente contrasto con gli articoli 3, 53, 81, 97, 117, 119, 120 della costituzione, laddove aggravano l'importo del contributo in mancanza di un'effettiva necessità sul piano economico-finanziario, ma in conseguenza diretta ed automatica del mancato rispetto dei termini sanciti; omettono di prevedere che la Conferenza Stato-Regioni determini la quantificazione o vi concorra; e viene violata altresì la *ratio* del contributo alla finanza pubblica, quantificando l'importo dell'accantonamento aggiuntivo senza alcuna attività istruttoria in ordine alla concreta sostenibilità dell'importo da parte degli enti ai quali viene imposto e senza prevedere alcun coinvolgimento della Regione interessata nel procedimento – procedimento che si omette di delineare, configurando la sanzione in termini di mera automaticità, senza alcun collegamento con il conseguimento di obiettivi di finanza pubblica. È evidente, altresì, la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione in ossequio del quale l'applicazione e la misura della sanzione sarebbero dovute discendere da un procedimento ispirato ad una « fisiologica dialettica » tra le parti coinvolte (sentenza n. 175 del 2024, che richiama sentenza n. 217 del 2020 e sentenza n. 87 del 2024). Le indicate violazioni dei parametri costituzionali in epigrafe presentano chiari riverberi



nella sfera delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantita, sottraendo risorse alla autonomia finanziaria della Regione; d'altronde è appena il caso di osservare che Codesta Ecc.ma Corte ha in più occasioni ritenuto che, se l'ambito materiale di incidenza delle norme gravate afferisce a materie di «competenza legislativa concorrente», ne consegue che «la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 22 del 2012, che richiama sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

La disciplina impugnata, infatti, privando illegittimamente le Regioni di ingentissime risorse finanziarie, ne lede gravemente la capacità di perseguire i propri obiettivi, tenuto peraltro conto che lo stesso art. 119 della Costituzione, al quarto comma, prevede che le Regioni siano dotate delle risorse necessarie a consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

II.2.4 I commi 796 e 797, lett.a) e lettera d) dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024 apportano, rispettivamente, modifiche ai commi 139 e 134 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Nello specifico, anteriormente alle modifiche introdotte:

a) il comma 134 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 prevedeva che «Al fine di favorire gli investimenti, per il periodo 2021-2034, sono assegnati alle regioni a statuto ordinario contributi per investimenti per la progettazione e per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per interventi di viabilità e per la messa in sicurezza e lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali dei siti inquinati, nonché per investimenti di cui all'art. 3, comma 18, lettera c), della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nel limite complessivo di 135 milioni di euro per l'anno 2021, di 435 milioni di euro per l'anno 2022, di 424,5 milioni di euro per l'anno 2023, di 524,5 milioni di euro per l'anno 2024, di 124,5 milioni di euro per l'anno 2025, di 259,5 milioni di euro per l'anno 2026, di 304,5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2032, di 349,5 milioni di euro per l'anno 2033 e di 200 milioni di euro per l'anno 2034»;

b) il comma 139 prevedeva che «Al fine di favorire gli investimenti sono assegnati ai comuni contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 350 milioni di euro per l'anno 2021, di 450 milioni di euro per l'anno 2022, di 550 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, di 700 milioni di euro per l'anno 2026 e, di 750 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030. I contributi non sono assegnati per la realizzazione di opere integralmente finanziate da altri soggetti. A decorrere dall'anno 2022, in sede di definizione delle procedure di assegnazione dei contributi, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili è destinato agli enti locali del Mezzogiorno».

Si tratta(va), evidentemente, di risorse messe a disposizione di Regioni e Comuni, a prescindere dalla condizione finanziaria degli stessi, per una serie di finalità concernenti diritti essenziali dei cittadini, quali la sicurezza, la mobilità e la riduzione dell'inquinamento, con priorità di assegnazione- per quanto riguarda le risorse a disposizione dei Comuni- per gli enti locali situati nelle regioni del Sud Italia. Nel bilancio di previsione 2025/2027, la Regione Campania ha già stanziato, per l'annualità 2027, euro 32.094.300 a valere sulle risorse di cui all'indicato comma 134 dell'art. 1 legge n. 145 del 2018.

Ebbene, con le disposizioni di cui ai richiamati commi 796 e 797 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, si dispone la soppressione del finanziamento statale destinato alle Regioni a partire dall'anno 2027 (comma 797, lettera a) e lettera d), che adegua la tabella relativa ai finanziamenti statali) e la consistente riduzione per i Comuni di risorse già stanziate per gli anni a venire (comma 796).

Tali disposizioni, oltre a porsi esse stesse in contrasto con tutti i parametri costituzionali sopra evocati, per le medesime ragioni svolte con riferimento ai precedenti commi – che qui espressamente si richiamano- rendono evidente la fondatezza delle censure innanzi svolte avverso le disposizioni dei precedenti commi 784, 786, 789, 790, 792 e 793, con particolare riferimento alla loro irragionevolezza ed arbitrarietà per carenza della previsione di alcuna istruttoria, da parte dell'organismo deputato – individuato da Codesta Corte nella Conferenza permanente per la finanza pubblica – in merito alla necessità e congruità rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, alla sostenibilità da parte delle Regioni e alla compatibilità con il regime di rientro dal disavanzo nel quale versano numerose Regioni, che comporta l'obbligo di incremento degli investimenti.

Nella tabella che segue – tratta dalla relazione tecnica della competente Direzione Generale regionale per le Risorse finanziarie- sono posti a confronto gli importi risultanti dalla relazione illustrativa circa la distribuzione negli



anni del contributo a carico dello Stato per l'utilizzo, da parte degli enti in avanzo, del fondo derivante dall'accantonamento per il contributo di finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 786, della legge n. 207 del 2024 e il definanziamento disposto dal successivo comma 797, per anno di riferimento:

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	totale
finanziamento utilizzo accantonamento enti in avanzo	-30	-150	-340	-600	-760	-930	-760	-380	-90	-4040
definanziamento art 1 comma 796 legge 207 del 2025articolo 1 comma 134 L. 145/2018			200	200	200					600
definanziamento art 1 comma 797 legge 207 del 2025articolo 1 comma 134 L. 145/2018		304,5	304,5	304,5	304,5	304,5	304,5	349,5	200	2376,5
differenza	-30	154,5	164,5	-95,5	-255,5	-625,5	-455,5	-30,5	110	-1063,5

tab 2 – confronto tra nuovi spazi finanziari per investimenti degli enti territoriali tramite il meccanismo di cui all'articolo 1, comma 790, della legge n. 207 del 2024 e riduzione di risorse per investimenti di regioni e comuni

Nella medesima relazione si rileva che «la spesa prevista per lo Stato, correlata al finanziamento degli spazi finanziari necessari per consentire agli enti in «avanzo» di utilizzare il fondo derivante dall'accantonamento per il contributo di finanza pubblica, è finanziato per circa il 75% dalla riduzione delle risorse che una precedente legge di bilancio aveva destinato alle Regioni e ai Comuni per il finanziamento degli investimenti. Oltretutto, nel 2027 e nel 2028 il margine è positivo per lo Stato, per cui, sostanzialmente, risorse che in precedenza erano state destinate ad investimenti secondo le specifiche indicazioni contenute nei commi saranno utilizzate per altre finalità. Tale problematica era stata anche evidenziata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Nella memoria per la «Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis) del 5 novembre 2024», infatti, lo stesso ha rappresentato quanto segue: «Poiché il contributo alla finanza pubblica degli Enti territoriali nel periodo 2025-29 si traduce per gli Enti in avanzo in una contrazione della spesa corrente in favore della spesa in conto capitale da realizzare in futuro, il DDLB definanzia una serie di programmi di investimento previsti per gli anni dal 2025 al 2034 (periodo che si estende oltre l'orizzonte di sette anni del *PSB*). La riduzione dei trasferimenti in conto capitale supera la misura stimata dell'aumento degli investimenti locali derivanti dalla rimodulazione della spesa (...) Gli effetti netti sulla spesa in conto capitale degli Enti territoriali derivanti, da un lato, dai tagli ai trasferimenti e, dall'altro, dall'aumento atteso dall'utilizzo degli accantonamenti della spesa corrente per effetto del contributo alla finanza pubblica, sono complessivamente negativi».

Peraltro la disamina effettuata da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio coglie la dimensione del fenomeno in termini complessivi, riferiti cioè all'intero comparto delle Regioni, ma non coglie l'effetto forse più deleterio del meccanismo, che consiste in una redistribuzione «al contrario» delle risorse per investimenti, dovuto alla circostanza che lo stesso toglie risorse a tutti gli enti e le restituisce (in parte) solo agli enti che, come detto in precedenza, presentano condizioni di partenza migliori rispetto alla media.



In aggiunta, occorre sottolineare che gli enti in piano di rientro ai sensi della legge n. 205 del 2017 sono sottoposti ad una misura di incremento della spesa per investimenti, con conseguente riallocazione delle risorse correnti ai fini della destinazione a spese di investimento. In proposito, il comma 780 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 prevede un graduale aumento della spesa per investimento per gli enti sottoposti a piano di rientro, che, per l'anno 2025, si attesta al 4% rispetto all'anno base 2017. È evidente che l'impossibilità di utilizzare l'accantonamento di cui all'art. 1, comma 789, della legge n. 207 del 2024 nell'anno successivo per gli investimenti, rende più difficile la realizzazione dell'obiettivo.

Inoltre, la Regione Campania, come emerge dalla legge regionale di approvazione del bilancio 2025/2027, ha dovuto autorizzare il ricorso all'indebitamento, ad oltre un decennio dall'ultima accensione di prestiti, al fine di consentire il raggiungimento del *target* di cofinanziamento regionale al FESR. Il ricorso all'indebitamento, al fine di garantire la realizzazione dei programmi FESR, atti, come noto, a ridurre il ritardo nello sviluppo rispetto al resto delle Regioni italiane ed europee, comporta il sostenimento di nuovi costi correlati al servizio del debito e al rimborso delle quote capitale. In tal senso, quindi, l'impossibilità di utilizzare l'accantonamento di cui all'art. 1, comma 789, della legge di bilancio 2025 costituisce un ulteriore motivo di disparità di trattamento, in quanto non consente alle Regioni svantaggiate di disporre di una fonte di finanziamento, oltretutto senza oneri aggiuntivi, che favorirebbe il raggiungimento dei *target* imposti da altre fonti normative».

Da quanto precede, emerge chiaramente l'illegittimità delle norme in esame (commi 790, 796 e 797 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, anche in combinato disposto tra loro) per contrasto con gli articoli 3, 97 e 119 nonché con gli articoli 81 e 120 della Costituzione. Anche in questo caso, la ridondanza della rappresentata lesione nella sfera di attribuzioni regionali è oggettiva ed evidente, oltre che per motivi in tutto sovrapponibili a quelli già sopra esposti, anche perché, con specifico riferimento alla doglianza qui espressa, l'irrazionale e discriminatoria mancata previsione di strumenti perequativi – e, anzi, la realizzazione di un meccanismo proteso ad acuire le disparità tra territori – contribuisce in maniera determinante alla perpetrazione e cristallizzazione di condizioni di fatto che limitano gravemente la possibilità, per le Regioni più svantaggiate (tra cui proprio la Campania), di esercitare le proprie relevantissime prerogative costituzionali in tutte le materie assegnate alla propria competenza concorrente e residuale.

P.Q.M.

Voglia Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lett. a) e d) della 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 n. 305 del 31 dicembre 2024, per violazione degli articoli 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione.

Napoli-Roma, 1° marzo 2025

Avv. Monti - Bove

25C00058

N. 47

Ordinanza del 31 gennaio 2025 del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di A. T. e altri

Reati e pene – Modifiche al codice penale – Riformulazione della fattispecie di reato di cui all'art. 346-bis cod. pen. (Traffico di influenze illecite) – Definizione di “mediazione illecita” – Previsione che per altra mediazione illecita si intende la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-bis cod. pen. a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito – Denunciata riduzione del perimetro applicativo della fattispecie – Mancata previsione, tra le possibili finalità della condotta, dei fatti rientranti nell'abrogata ipotesi di abuso di ufficio.

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

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE GIP-GUP - UFFICIO 35

Il Giudice per l'udienza preliminare, dott.ssa Ilaria Tarantino, nel procedimento penale nei confronti di T. A. V., G. D., S. S. A. J. E., K. G. F. S., G. D. R., S., P., M., G., C. Z., S. C. D. A., F. A. e V. N. in atti generalizzati;



OSSERVA E RILEVA

Il pubblico ministero esercitava l'azione penale nei confronti degli odierni imputati con richiesta di rinvio a giudizio in ordine ai reati di cui all'art. 346-bis, c.p. (capo A), 648-ter, c.p. (capo B), 648-bis c.p. (capo C), 356, comma 2, c.p. (capo D), 48-110 e 479, comma 2, c.p. (capo E), 323, c.p. (capo F), nonché per gli illeciti amministrativi di cui agli articoli 5 e 25, decreto legislativo n. 231/2001, in relazione al «reato-presupposto» di cui all'art. 346-bis, c.p. (capi G, H, I, L).

Veniva fissata udienza preliminare, nel corso della quale, ammessa la costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei ministri per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, l'imputato A. D. (imputato del solo reato di cui all'art. 323, c.p. contestato al capo F), chiedeva il rito abbreviato. L'imputato C. Z. (in ordine ai capi A, D ed E) formulava richiesta di applicazione pena ex art. 444, c.p.p., alla quale il pubblico ministero prestava il consenso. Tutti gli altri imputati optavano per il rito ordinario. I procedimenti, trattati congiuntamente, subivano una serie di rinvii.

All'udienza del 2 dicembre 2024 il pubblico ministero sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 9 agosto 2024, n. 114, di modifica dell'art. 346-bis, c.p., per contrasto con l'art. 117, c.p. in relazione all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo sulla corruzione, ratificata con legge n. 110/2012.

Il Giudice invitava le parti a concludere anche nel merito, riservandosi di vagliare la questione di legittimità costituzionale nella Camera di consiglio fissata per la decisione.

All'odierna udienza del 31 gennaio 2025 il Giudice definiva con sentenza il procedimento con rito abbreviato nei confronti di A. D.; nei confronti di tutti gli altri imputati del reato di cui all'art. 346-bis, c.p. e reati ad esso connessi, il Giudice sospendeva il processo con la presente ordinanza, rimettendo gli atti alla Corte costituzionale.

Ritiene questo Giudice che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal pubblico ministero sia rilevante per il presente giudizio e non manifestamente infondata.

Il pubblico ministero dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 9 agosto 2024, n. 114, di modifica dell'art. 346-bis, c.p., per contrasto con l'art. 117, c.p. in relazione all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo sulla corruzione, ratificata con legge n. 110/2012.

La legge 114 del 2024, che ha, da un lato, abrogato il delitto di abuso di ufficio e dall'altro riformulato il reato di «traffico di influenze», restringendo sensibilmente l'area del penalmente rilevante con *abolitio criminis* parziale, si porrebbe in contrasto con dei precisi obblighi internazionali di incriminazione che l'Italia ha assunto con la ratifica, avvenuta con legge 28 giugno 2012 n. 110, della Convenzione penale sulla corruzione siglata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e segnatamente, con l'art. 12 della predetta Convenzione.

In particolare, secondo l'art. 12 della Convenzione sulla corruzione:

«Ciascuna parte adotta i provvedimenti legislativi e di altro tipo che si rivelano necessari per configurare in quanto reato in conformità al proprio diritto interno quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, il fatto di proporre, offrire o dare, direttamente o indirettamente qualsiasi indebito vantaggio a titolo di remunerazione, a chiunque dichiari o confermi di essere in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni delle persone indicate agli articoli 2, 4 a 6 e 9 ad 11 (pubblici funzionari), a prescindere che l'indebito vantaggio sia per se stesso o per altra persona, come pure il fatto di sollecitare, di ricevere, o di accettarne l'offerta o la promessa di remunerazione per tale influenza, a prescindere che quest'ultima sia o meno esercitata o che produca o meno il risultato auspicato».

La nuova formulazione dell'art. 346-bis, c.p., per quel che rileva in tale sede, nel richiedere che la «mediazione illecita» sia solamente quella finalizzata ad indurre il pubblico ufficiale «a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio costituente reato», con la contestuale abrogazione del reato di abuso di ufficio, avrebbe comportato la sopravvenuta irrilevanza penale dei fatti contestati al capo A.

Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

In punto di rilevanza della questione, va osservato che nel presente giudizio *a quo*, questo Giudice per l'udienza preliminare è chiamato a valutare la richiesta di rinvio a giudizio degli odierni imputati in ordine al reato di cui all'art. 346-bis, c.p. e, con riguardo all'imputato C. Z., la richiesta di applicazione pena ex art. 444, c.p.p.

Appare opportuno riportare per esteso il capo di imputazione A, così come modificato dal pubblico ministero all'udienza del 14 novembre 2024 (le modifiche sono evidenziate in neretto):

«B. M., G. D. R., K. G. F. S., T. A. V., V. N., S. S. A. J. E., C. Z. G. D. reato p. e p. dagli articoli 61-bis, 110, 112, n. 1, 346-bis, codice penale perché il B. sfruttava (in concorso con G. D. e K. G. F., con i quali pianificava la propria condotta) le proprie relazioni personali ed occulte con A., Commissario per l'emergenza sanitaria nazionale, al fine di indurre il pubblico ufficiale a compiere atti contrari ai doveri di ufficio costituente reato di abuso di ufficio meglio specificato al capo F della rubrica, ottenendo che quest'ultimo assicurasse ai partner del B. di seguito indicati



quali concorrenti nel reato, una esclusiva in via di fatto nell'intermediazione delle forniture di maschere chirurgiche e dispositivi di protezione individuale, in violazione dei doveri di imparzialità e buon andamento della P. A., richiamati anche dall'art. 122 del decreto-legge n. 18/2020 e in violazione delle norme del regio decreto n.2240/23 che impongono la forma scritta, nonostante le anomalie documentali:

accreditava, così, presso il Commissario A. T. V. A. in proprio ed in qualità di amministratore della «S.»), al quale l'A. garantiva la possibilità di selezionare le società cinesi (W. L. W. M. e L.), alle quali il Commissario per l'emergenza sanitaria commissionava la fornitura di n. 801.617.647 mascherine protettive, per il complessivo importo di euro 1.251.499.999,80;

la possibilità di mantenere rapporti tra Governo e società cinesi per la logistica, il trasporto e la soluzione delle anomalie documentali, così come descritte nel capo E) che segue, senza alcun incarico formale/contratto scritto, così da potere incassare provvigioni, a valere sui prezzi pagati dal Governo, senza alcun controllo pubblico;

ottenendo il B. dal T. quale prezzo per tale illecita mediazione, il trasferimento a proprio favore di euro ...; che il T. dava disposizione alle società cinesi di bonificare per euro ... sul c/c intestato a M. (legale rappresentante G. D.) e per euro ... c/c n. ... intestato alla P. (legale rappresentante K. G. F.); ottenendo, altresì, il B. ulteriori euro ... che il T. bonificava, su disposizione del primo, su conto corrente ... intestato a A. D.

avendo agito il T. in unione e concorso con V. N., co-gestore della «S.» e compartecipe in tutte le azioni del T. G. D. partner del T. con incarico di individuare in Cina i produttori cinesi (schermati dalle W. e L.); della logistica; del reperimento dei documenti con il quali risolvere le suddette anomalie;

Z. C., rappresentante in Italia delle W. e L., con il quale il T. pattuiva i compensi, dai quali è stato tratto il pagamento erogato al B. S. S. A. J. E. mediatore che presentava al T. C. Z. per consentire il buon fine dell'intermediazione del B. con il Commissario A.

Essendo derivata dalla commissione del reato la corresponsione dei seguenti profitti a beneficio di:

T. euro ... transitali sui conti societari della «S.» numeri ...n. e accesi rispettivamente presso ... e ...;

S. J. euro ... transitali su conti societari della «G.» numeri ... e ... accesi rispettivamente presso ... e ...

G. euro ... accreditati su conto estero ... di ...

Con l'aggravante del numero delle persone concorrenti nel reato.

Con l'ulteriore l'aggravante del reato transnazionale, trattandosi di reato per la commissione del quale ha dato il suo contributo un gruppo organizzato, impegnato in attività criminali in più di uno Stato. In ... ed in ... (art. 6, comma 2, c.p.)

In ..., nelle seguenti date:

per i pagamenti alla M. dal ... al ...;

per i pagamenti alla P. dal ... al

Secondo l'ipotesi accusatoria, D. B. sfruttando relazioni esistenti con il Commissario straordinario, D. A., si faceva promettere e consegnare oltre ... di euro dall'imprenditore A. V. T., che agiva d'intesa con N. V.

D. G. e Z. C., per remunerare la sua mediazione sul commissario Straordinario affinché quest'ultimo affidasse al gruppo T. una posizione privilegiata nelle forniture dalla Cina di mascherine protettive, senza alcun rischio economico e giuridico per l'imprenditore non essendo stato perfezionato alcun contratto tra il T. e la struttura pubblica. Ciò, sempre secondo l'ipotesi accusatoria, in aperta violazione dei doveri di imparzialità richiamati espressamente dall'art. 122 del decreto-legge n. 18/20 (cd. decreto cura Italia) e delle norme sulla forma scritta *ad substantiam* dei contratti della pubblica amministrazione.

La condotta contestata agli imputati al capo A, così come descritta dal pubblico ministero anche a seguito della modifica del capo di imputazione, consiste quindi in una cd. «mediazione onerosa», teleologicamente orientata alla commissione di fatti che, nella legislazione all'epoca vigente, costituivano ipotesi di abuso di ufficio (art. 323, c.p.) a vantaggio indebito di privati. Fattispecie di reato che, come noto, è stata abrogata dalla stessa legge n. 114/2024, unitamente alla riformulazione dell'art. 346-bis, c.p.

Appare dunque evidente che, a seguito dell'abrogazione del reato di cui all'art. 323, codice penale e con la riduzione del perimetro applicativo dell'art. 346-bis, c.p., in assenza di una declaratoria di incostituzionalità della modifica dell'art 346-bis, c.p., il fatto ascritto al capo A – con riguardo al quale, peraltro, è stato altresì disposto il sequestro preventivo del profitto e del prezzo – sarebbe ad oggi privo di rilevanza penale.

La condotta degli imputati non è del resto inquadrabile in altre fattispecie di reato; né appare possibile aderire alla richiesta formulata dalla parte civile, che ha richiesto a questo Giudice di invitare il pubblico ministero ad operare la



modifica del reato di cui al capo F (abuso di ufficio cui sarebbe finalizzata la condotta di traffico di influenze contestata al capo A), ai sensi dell'art. 314, c.p. (peculato) o, in subordine, 314-bis, c.p. (indebita destinazione di denaro o cose mobili), non sussistendo nel caso di specie gli estremi oggettivi e soggettivi di tali reati.

Per tali ragioni, la questione deve ritenersi rilevante nel presente processo, non potendo il giudizio essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Ammissibilità della questione.

In punto di ammissibilità della questione, va osservato quanto segue.

L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), legge n. 114/2024, che ha integralmente riformulato l'art. 346-bis, c.p. con parziale *abolitio criminis*, avrebbe quale effetto, «*in malam partem*», quello di far rivivere la previgente (e più ampia) formulazione dell'art. 346-bis, c.p., in particolare la formulazione risultante a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 3/2019.

La Corte costituzionale si è più volte espressa in materia (cfr. sentenze 32 del 2014, n. 37 e 40 del 2019, n. 8 del 2022) precisando che il divieto di sindacato costituzionale di norme che comportano una *abolitio criminis* con effetto *in malam partem*, ammette delle eccezioni, una delle quali è rappresentata dalla «contrarietà» della norma a specifici obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma Cost.

Si riporta in particolare il passaggio della sentenza n. 37 del 2019, per cui: «In linea di principio, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata (così, *ex plurimis*, sentenze n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997), dal momento che a tale ripristino osta, di regola, il principio consacrato nell'art. 25, secondo comma, Cost., che riserva al solo legislatore la definizione dell'area di ciò che è penalmente rilevante. Principio, quest'ultimo, che determina in via generale l'inammissibilità di questioni volte a creare nuove norme penali, a estenderne l'ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007), ovvero ad aggravare le conseguenze sanzionatorie o la complessiva disciplina del reato (*ex multis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204 del 2009, n. 66 del 2009 e n. 5 del 2009).

Come ribadito anche di recente da questa Corte (sentenze n. 236 del 2018 e n. 143 del 2018), peraltro tali principi non sono senza eccezioni.

Anzitutto, può venire in considerazione la necessità di evitare la creazione di «zone franche» immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme - altrettanto irragionevolmente - un tra/lamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006).

Un controllo di legittimità con potenziali effetti *in malam partem* deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata.

Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come «mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale». derivante «dal'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale» (sentenza n. 236 del 2018).

Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti *in malam partem* può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 28 del 2010, nonché sentenza n. 32 del 2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decreto-legge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, fu motivato anche con riferimento alla necessità di



non lasciare impunte «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.»).

Con riferimento alla ipotesi di successione di leggi penali nel tempo, questo Giudice non può non considerare quanto statuito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 2022, che, in materia analoga, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto-legge n. 76/2020, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120 (che aveva comportato una parziale abrogazione del reato di abuso di ufficio), sollevata con riferimento agli articoli 3 e 97 Costituzione. In quel caso la Corte costituzionale ha escluso la possibilità di pronunce di illegittimità costituzionale di norme (parzialmente) abrogative di norme penali, con conseguente reviviscenza della norma previgente più severa, e dunque con effetti *in malam partem*.

Si ritiene che la questione sollevata dal pubblico ministero nel presente procedimento penale (che pure riguarda una ipotesi di successione di leggi penali nel tempo, in particolare di *abolitio criminis* parziale) sia però diversa da quella affrontata nella sentenza Corte Cost. n. 8/2022 con riguardo all'abuso di ufficio. In quel caso i parametri di riferimento del giudizio di costituzionalità erano costituiti esclusivamente dagli articoli 3 e 97 Cost., mentre nel presente procedimento il parametro di riferimento è l'art. 117 Cost. ed in particolare la violazione dell'obbligo internazionale di incriminazione del traffico di influenze, la cui portata deve ritenersi cogente per il legislatore.

In particolare, come verrà di seguito precisato, nel caso di specie si ritiene che l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, ratificata con legge n. 110/2012, abbia portata cogente per il nostro ordinamento, delineando un vero e proprio obbligo di incriminazione, con la conseguenza che il mancato rispetto di tale obbligo si pone in contrasto con gli obblighi internazionali ai quali la nostra legislazione è tenuta ad uniformarsi.

La questione di legittimità costituzionale deve ritenersi pertanto ammissibile.

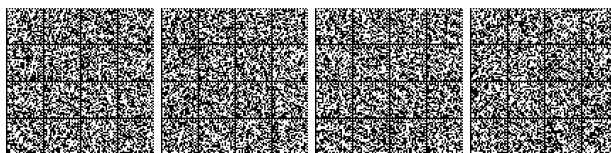
Non manifesta infondatezza della questione.

Il delitto di «traffico di influenze» (art. 346-bis, c.p.) è stato introdotto nel codice penale con la legge n. 190/2012.

La legge n. 3/2019, in attuazione dell'obbligo internazionale derivante dalla Convenzione di Strasburgo sulla corruzione, ha operato una riformulazione della struttura della fattispecie ampliando l'area di applicabilità della norma: dall'ampliamento della clausola di riserva alla natura della utilità erogata o promessa, all'inserimento, tra le categorie di soggetti pubblici oggetto di traffico, dei pubblici agenti indicati nell'art. 322-bis, codice penale. Sul versante sanzionatorio, sono stati elevati i limiti edittali della pena, si è prevista la sanzione accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, si è inserito il reato nel catalogo di quelli che generano la responsabilità degli enti. In particolare, a seguito delle modifiche di cui alla legge n. 3/2019, era punita con la reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi la condotta di colui che, fuori dei casi di concorso in corruzione propria e impropria, «sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-bis, c.p., indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-bis, c.p., ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri (...) la stessa pena si applica a chi dà o promette denaro o altra utilità».

L'art. 1, lettera e), della legge n. 114/2024 ha ridotto in misura consistente il possibile perimetro applicativo della fattispecie. La nuova fattispecie punisce con la reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni e sei mesi chiunque, fuori dei casi di concorso in corruzione propria e impropria, «utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-bis, c.p., indebitamente fa dare o promettere a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica, per remunerare un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-bis, c.p., in relazione all'esercizio delle sue funzioni, ovvero per realizzare un'altra mediazione illecita (...) per altra mediazione illecita si intende la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio o uno dei soggetti di cui all'art. 322-bis, c.p. a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità economica».

In primo luogo, il profilo della mediazione illecita deve consistere nell'utilizzazione intenzionale di relazioni esistenti con l'agente pubblico, con esclusione di quelle vantate, e devono essere relazioni esistenti, non meramente asserite. Sotto ulteriore profilo, l'utilità è limitata ai casi di denaro o altra utilità economica. Sotto altro angolo di visuale, s'individua il profilo di illiceità della mediazione onerosa nella circostanza che essa sia finalizzata alla commissione di un reato da parte dell'agente pubblico, dal quale possa derivare un vantaggio indebito.



La contestuale abrogazione dell'abuso di ufficio ad opera della stessa legge n. 114/24 ha reso, di fatto, la norma di cui all'art. 346-*bis* (nell'ipotesi di mediazione onerosa) di difficile, se non impossibile, applicazione. Ed infatti, uno dei reati più frequentemente obiettivo della mediazione onerosa era proprio l'abuso d'ufficio, oggi abrogato dalla medesima legge.

Le fonti di rango internazionale rilevanti ai fini della punibilità del traffico d'influenze sono essenzialmente due: la Convenzione ONU contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003, aperta alla firma a Mérida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005 e ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116; la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, siglata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 ed entrata in vigore il 1° luglio 2002, ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

Se con riguardo alla convenzione ONU, il testo di essa si limita a impiegare rispetto al reato di traffico di influenze e altre fattispecie la formula *shall consider adopting*, anziché *shall adopts*, la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, all'art. 12, con riguardo al traffico di influenze, ha posto per gli stati aderenti, un vero e proprio obbligo di incriminazione, e non una «raccomandazione», ovvero un «obbligo a prendere in considerazione».

Ciò è desumibile dal tenore testuale della norma, che, sul punto, usa le parole: “*shal adopt ... as criminal offences*», nel testo inglese; «adotta i provvedimenti legislativi ... necessari per configurare in quanto reato ...», nel testo in italiano, approvato con la legge 110 del 2012.

Inoltre la convenzione di Strasburgo individua un contenuto minimo di condotte che devono essere necessariamente oggetto d'incriminazione.

Come già si è avuto modo di osservare, ai sensi dell'art. 12 «Ciascuna parte adotta i provvedimenti legislativi e di altro tipo che si rivelano necessari per configurare in quanto reato in conformità al proprio diritto interno quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, il fatto di proporre, offrire o dare, direttamente o indirettamente qualsiasi indebito vantaggio a titolo di remunerazione, a chiunque dichiara o confermi di essere in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni delle persone indicate agli articoli 2, 4 a 6 e 9 ad 11 (pubblici funzionari), a prescindere che l'indebito vantaggio sia per se stesso o per altra persona, come pure il fatto di sollecitare, di ricevere, o di accettarne l'offerta o la promessa di remunerazione per tale influenza, a prescindere che quest'ultima sia o meno esercitata o che produca o meno il risultato auspicato».

In particolare, la Convenzione di Strasburgo, contrariamente alla normativa introdotta con legge n. 114/2024, dà rilievo allo sfruttamento, da parte del mediatore, di relazioni non solo esistenti ma anche asserite/millantate, e dà rilievo, quale contropartita della condotta illecita, a qualsiasi vantaggio indebito e non solo a utilità economiche.

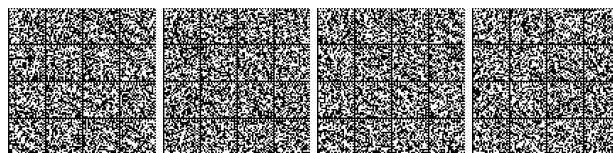
Da ultimo, si ritiene che la predetta Convenzione non abbia limitato il concetto di mediazione illecita a quella diretta a far commettere al funzionario pubblico un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato. Profilo, questo, che rileva in questa sede, con riguardo al caso concreto.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle difese (v. in particolare la memoria difensiva depositata negli interessi di T. e V. e la memoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, costituita parte civile per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato) il contenuto precettivo dell'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, nel delineare in maniera dettagliata le condotte che devono essere previste come reato dagli stati membri (quale «contenuto minimo»), non si pone in contrasto con l'art. 25, comma 2 Cost. e con il principio di tassatività e determinatezza della norma incriminatrice ovvero con altri principi fondamentali della Carta Costituzionale; pertanto la norma pattizia internazionale appare conforme a Costituzione e ben può essere considerata come parametro di valutazione delle leggi ordinarie interne.

Inoltre, quanto al rilievo per cui, a differenza di altre fattispecie di reato delineate nella Convenzione di Strasburgo, quale la corruzione attiva (art. 2) e passiva (art. 3), il cd «traffico di influenze» non avrebbe analoga portata cogente in virtù della possibilità di formulare sul punto «riserve» da parte degli Stati aderenti (art. 37 della Convenzione), si ritiene che il dispositivo pattizio sia divenuto vincolante per lo Stato Italiano, che, all'atto dell'approvazione della legge n. 3/2019 aveva deciso di non confermare ulteriormente le riserve apposte al momento del deposito della ratifica.

In conclusione, si ritiene che violino la Convenzione di Strasburgo non solo l'omessa incriminazione del traffico d'influenze, ma anche ogni forma di incriminazione che colpisca con la sanzione penale un novero di condotte assai più limitate rispetto al «contenuto minimo» previsto dall'art. 12.

Ebbene, si ritiene che l'attuale formulazione dell'art. 346-*bis*, c.p., come introdotto con la legge n. 114/2024, non prevede l'incriminazione di quel nucleo minimo di condotte individuate dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, sopra richiamate ed oggetto di specifici obblighi convenzionali di criminalizzazione.



La nuova formulazione del traffico di influenze richiede che la «mediazione illecita» sia solo quella finalizzata ad indurre il pubblico ufficiale «a compiere un atto contrario ai doveri di ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito». La contestuale abolizione del reato di abuso di ufficio – reato che il più delle volte, come nel caso di specie, rappresenta la finalità della mediazione illecita – ha di fatto reso inapplicabile l'art. 346-bis, c.p.

Pertanto l'art. 1, comma 1, lettera e), legge n. 114/2024 deve ritenersi illegittimo, per quanto rileva nel caso di specie, nella parte in cui, nel richiedere che la mediazione illecita sia solo quella finalizzata alla commissione di un atto contrario ai doveri di ufficio costituente reato, non prevede, tra le possibili finalità della condotta, i fatti rientranti della ormai abrogata ipotesi di abuso di ufficio.

Con riferimento ai parametri della questione di legittimità costituzionale, la disposizione della Costituzione che si ritiene violata nel caso di specie è l'art. 117 Cost., per cui: «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»; dunque, gli organi legislativi dell'ordinamento sono vincolati e devono tenere conto degli obblighi internazionali, tra i quali rientrano anche quelli di incriminazione.

La lettera della norma costituzionale, oltre a sancire una preminenza della Carta fondamentale sulla legislazione ordinaria, consacra anche il primato degli obblighi internazionali, inclusi quelli di natura europea.

Pertanto una legge ordinaria che non rispetti i vincoli derivanti da un trattato internazionale, si pone in contrasto con l'art. 117 Cost.

Per tutto quanto sopra esposto, si ritiene che dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 114/2024, che ha modificato l'art. 346-bis, c.p. sia costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo sulla corruzione, ratificata con legge n. 110/2012.

In conclusione, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, deve ordinarsi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso e la conseguente sospensione della prescrizione nei confronti di tutti gli imputati con riguardo a tutti i capi di imputazione essendo strettamente connessi al reato contestato al capo A e quindi non definibili separatamente.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1, legge costituzionale n. 1/48 e 23 e seguenti della legge n. 87/1953;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 114/2024 che ha modificato l'art. 346-bis del codice penale per violazione degli articoli 11 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo sulla corruzione, ratificata con legge n. 110/2012.

Sospende il giudizio in corso nei confronti di T. A. V., G. D., S. S. A. J. E., K. G. F. S., G. D. R., S., P., M., G., C. Z., S. C. D. A., F. A. e V. N., in relazione a tutte le imputazioni essendo tutte strettamente connesse al reato di cui al capo A e quindi non definibili separatamente ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, con restituzione degli atti al giudice procedente.

Dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Roma, 31 gennaio 2025

Il Giudice: TARANTINO



N. 48

Ordinanza del 20 febbraio 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di J. R. G. C.

Processo penale – Indagini preliminari – Attività a iniziativa della polizia giudiziaria – Identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini – Previsione che, quando si procede nei confronti di una persona cittadina di uno Stato non appartenente all’Unione europea, la polizia giudiziaria esegue sempre i rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici.

– Codice di procedura penale, art. 349, comma 2, secondo periodo.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice dr Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di G. C. J. R., nato in ... il ... (C.U.I. ...), identificato con CIE n. ..., rilasciata il ... dal Comune di ... e permesso di soggiorno ... il ... dalla Questura ...; elettivamente domiciliato presso lo studio dell’avv. Nicola Bologna del Foro di Firenze; difeso di fiducia dall’avv. Nicola Bologna del Foro di Firenze; non parla adeguatamente la lingua italiana;

arrestato in flagranza di reato in data ... e oggetto del decreto di presentazione diretta in giudizio per il rito direttissimo con la seguente imputazione

A) 337 del codice penale per avere, al fine di opporsi agli agenti R. G. B. S. P. e U. M. in servizio presso il Corpo di polizia municipale di ... i quali lo informavano, dopo avere interrotto il verbale di sommarie informazioni, che avrebbero proceduto a deferirlo per il reato di favoreggiamento personale che sarebbe stato, pertanto, sottoposto a fotosegnalamento, prima iniziando a sbattere la testa contro il davanzale, nonché contemporaneamente spintonando con forza l’ag. P. che andava a sbattere con la schiena contro lo spigolo dell’armadio, e stratonando l’apg. B., in modo da cagionare a costoro le lesioni personali di cui al capo B), usato violenza, nei confronti dei summenzionati pubblici ufficiali durante il compimento di un atto del loro ufficio.

B) 81, cpv., 582, comma II, 585 comma 1, 576 comma I, nn. 1) e 5-bis del codice penale per avere, al fine di eseguire il reato di cui al capo che precede, volontariamente cagionato agli agenti R. G. B. S. P. e U. M., nell’atto ed a causa dell’adempimento delle proprie funzioni, lesioni personali consistite rispettivamente, in un trauma distrattivo; in un trauma dorsale e in un trauma policonfusivo, giudicate guaribili in 5 giorni;

C) 4, comma 2, legge n. 110/1975, per avere portato fuori della propria abitazione, senza giustificato motivo, un taglierino avente lama della lunghezza di cm 6,00, ovvero un oggetto chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l’offesa alla persona.

Fatti commessi a ..., il ...

Premesso che:

G. C. J. R. era tratto in arresto in data ... per i reati di resistenza a pubblico ufficiale, lesioni aggravate e porto di oggetto atto ad offendere;

il pubblico ministero con decreto del ... disponeva la presentazione diretta dell’arrestato per la convalida dell’arresto ed il successivo giudizio direttissimo;

all’udienza odierna, dopo la relazione orale dell’operante di P.G., si svolgeva l’interrogatorio dell’arrestato; le parti illustravano quindi le proprie richieste: il pubblico ministero chiedeva convalidarsi l’arresto e applicarsi la misura cautelare dell’obbligo di presentazione alla P.G.; il difensore si opponeva alla convalida e all’applicazione di misure cautelari;

Rilevato che:

A) in base agli atti d’indagine, intorno alle ore ... del ... gli operanti della Polizia municipale di ... B. e T. procedevano a sentire a sommarie informazioni testimoniali — presso i propri uffici di ... — G. C. (regolarmente convocato mediante notifica ad opera della Polizia Municipale di ...) per fatti relativi ad un episodio di danneggiamento di un’autovettura di servizio verificatosi il ...

G. C., non parlando adeguatamente l’italiano, era assistito sotto il profilo linguistico da un altro operante della Polizia municipale, l’ass. S. U. M.



G. C. inizialmente era collaborativo. All'esito delle sue risposte, i pubblici ufficiali, ritenendo che le stesse fossero contrastanti con gli elementi acquisiti nel corso delle indagini relative al citato danneggiamento, informavano il prevenuto del fatto che sarebbe stato deferito per favoreggiamento personale e che, in quanto cittadino extra UE, sarebbe stato accompagnato per il fotosegnalamento di rito presso altro Reparto.

A questo punto il soggetto iniziava ad agitarsi, alzandosi dalla sedia, e ad utilizzare il telefono cellulare per effettuare videoriprese, sostenendo che doveva andare a riprendere i figli. Gli operanti — compreso il M., che fungeva da interprete — intervenivano per riportare alla calma il predetto, che avrebbe spintonato e stratonato gli agenti. Il prevenuto veniva quindi bloccato e arrestato.

B) L'arrestato in sede d'interrogatorio ha dichiarato che, dopo che fu informato dalla Polizia municipale che sarebbe stato accompagnato per prendere le impronte, non ne capì il motivo; egli si innervosì, prese il telefono per avvertire (con una videochiamata) un familiare; egli avrebbe detto insistentemente che doveva andare a riprendere a scuola il figlio (bambino con autismo), ma sarebbe stato bloccato e messo a sedere in modo brusco; egli non avrebbe colpito nessun operante; nel dimenarsi, avrebbe urtato la finestra.

C) per poter addivenire ad una corretta decisione riguardo alla convalida dell'arresto e all'applicazione della misura cautelare, appare necessario — in relazione ai reati di resistenza e lesioni, non essendo previsti arresto e misure cautelari per la contravvenzione di cui al capo C) — il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 349, comma 2, secondo periodo, del codice di procedura penale nella parte in cui prevede che, quando si procede nei confronti di un cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, la Polizia giudiziaria procede sempre ai rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici;

Ciò premesso, osserva

1. Rilevanza della questione

1.1 Allorché era sentito a sommarie informazioni G. C. J. R. era stato già compiutamente identificato con carta d'identità italiana n. ... , rilasciata il ... dal Comune di ...; il predetto era inoltre titolare e in possesso del permesso di soggiorno ... rilasciato il ... dalla Questura di ... (le fotocopie di entrambi i documenti sono agli atti del fascicolo).

1.2 Quando la Polizia municipale ha ravvisato nei suoi confronti la fattispecie di favoreggiamento personale (rispetto al reato di danneggiamento posto in essere da altro soggetto), in relazione al contenuto delle sue sommarie informazioni, gli operanti avevano dunque perfetta conoscenza delle generalità e degli altri dati salienti del prevenuto, con assoluta certezza (nel verbale di s.i.t. si dà atto anche dell'occupazione lavorativa e del numero di telefono del predetto, che era stato anche verificato dagli operanti). Dal permesso di soggiorno fotocopiato, rilasciato per assistenza a minori, si evincono anche le generalità dei figli minorenni.

Entrambi i documenti sopra indicati erano stati rilasciati dalle autorità italiane da pochissimo tempo (circa due mesi prima la carta d'identità, circa quattro mesi prima il permesso di soggiorno); le fotografie riportate sugli stessi documenti (cui corrispondeva cartellino fotosegnalatico presso gli uffici competenti) erano dunque molto recenti.

In sede di richiesta del permesso di soggiorno erano inoltre stati effettuati — come di rito — i rilievi dattiloscopici, come risulta anche dalla visura dei rilievi in atti. Era dunque già stato attribuito un Codice univoco identificativo, agilmente reperibile dagli operanti grazie alle banche dati in uso.

1.3 Per avere contezza delle generalità e degli altri elementi potenzialmente rilevanti per l'identificazione, non vi era dunque alcuna necessità che gli operanti della Polizia municipale accompagnassero il prevenuto (nei cui confronti procedevano per favoreggiamento personale) presso altro ufficio, il Reparto antidegrado, sito in ... (ad una distanza di circa 3-4 km dall'ufficio in cui si trovavano).

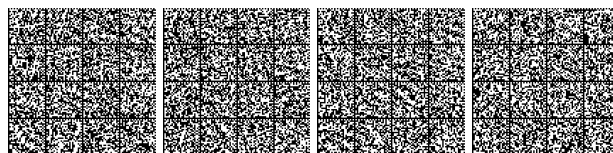
Dovevano procedere a tale accompagnamento — come riferito espressamente dall'UPG T. in sede di relazione orale — perché obbligatorio rispetto ai soggetti cittadini di Stati extra UE ai sensi dell'art. 349, comma 2 c.p.p.

1.4 Rispetto a tale accompagnamento il prevenuto si opponeva, deducendo altri impegni personali (andare a riprendere a scuola il figlio autistico) e quindi la necessità di allontanarsi.

1.5 In ragione della citata previsione normativa, l'atto che gli operanti dovevano porre in essere era un atto obbligatorio dell'ufficio.

1.6 Sussiste dunque sotto il profilo oggettivo l'elemento richiesto dall'art. 337 del codice penale (rilevante altresì ai fini dell'aggravante contestata per il delitto di lesioni).

Viceversa, ove fosse accolta la questione qui sollevata, l'accompagnamento del prevenuto presso il diverso ufficio della Polizia municipale sarebbe stato non necessario né utile e quindi, trattandosi di compressione superflua della libertà personale, illegittimo.



Non sussisterebbe dunque il citato requisito oggettivo del delitto di cui all'art. 337 del codice penale.

In altra prospettiva, si potrebbe ritenere che l'atto dell'accompagnamento fosse arbitrario e quindi la resistenza opposta fosse non punibile ai sensi dell'art. 393-*bis* del codice penale (si veda anche la giurisprudenza di legittimità citata *infra*).

1.7 La dichiarazione d'incostituzionalità che qui si suggerisce inciderebbe dunque significativamente sia ai fini del giudizio sulla convalida dell'arresto, sia in relazione alla richiesta di applicazione di misura cautelare (sotto il profilo dei gravi indizi di colpevolezza).

Pertanto, essendo stato richiesto dal pubblico ministero che si proceda con rito direttissimo, la convalida o meno dell'arresto, assume specifica rilevanza anche in relazione ai singoli reati, posto che si potrebbe procedere con detto rito solo per i reati per i quali l'arresto sia convalidato.

2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 349, comma 2 del codice di procedura penale nella parte in cui prevede che, quando procede all'identificazione di un indagato cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, la polizia giudiziaria procede sempre ai rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici.

2.2 Tale disciplina pare violare i precetti di cui agli articoli 3 e 13 della Costituzione.

2.3 La norma in questione è stata introdotta, nel quadro di un più articolato intervento riformatore, dall'art. 2, legge n. 134/2021. La *ratio* dell'intervento è chiaramente quella di consentire l'ascrizione delle corrette generalità alla persona sottoposta a indagini (e poi eventualmente imputata e condannata) e, in ogni caso, consentire l'identificazione fisica dell'individuo coinvolto, onde evitare il rischio che i procedimenti penali si svolgano in relazione a generalità non corrette o, addirittura, in relazione alle generalità di altri soggetti estranei alle vicende processuali; l'esigenza si pone anche in relazione al fatto che spesso ad essere coinvolti nei procedimenti penali sono soggetti privi di documenti o muniti di documenti di altri Paesi.

2.4 In linea generale, l'esigenza di riscontrare le dichiarazioni di un soggetto circa le proprie generalità coi rilievi fotodattiloscopici risulta ragionevole.

2.5 Tale misura risulta viceversa irragionevole e inutilmente limitativa della libertà personale allorché venga in considerazione un soggetto — come l'attuale arrestato — la cui identità sia già univocamente accertata, sia sotto il profilo delle generalità, sia sotto il profilo delle fattezze fisiche e delle impronte papillari, sia sotto il profilo di ulteriori dati salienti (luogo di residenza, numero di telefono, professione, condizioni familiari).

2.6 L'art. 13 della Costituzione definisce la libertà personale «inviolabile» e prevede che non sia possibile alcuna restrizione della stessa se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

Per i «casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge», l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori (che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria per la convalida).

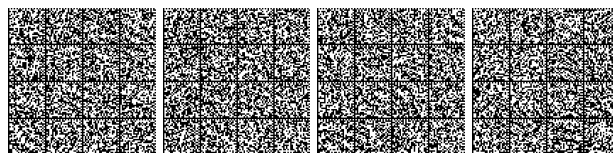
La previsione da parte di una norma di legge è solo uno dei requisiti richiesti per la conformità alla previsione costituzionale. È anche necessario che si tratti di un caso eccezionale di necessità e urgenza.

2.7 La norma qui censurata, viceversa, rende obbligatoria una compressione della libertà personale anche in casi in cui detta limitazione non sarebbe affatto necessaria.

Il difetto di proporzionalità (connotato che deve contraddistinguere tutte le misure limitative di diritti fondamentali) tra la misura prevista dalla norma in questione e la finalità dalla stessa perseguita rende inoltre irragionevole la citata previsione normativa.

2.8 Al riguardo, si deve rilevare che ai sensi dell'art. 110, comma 1-*bis* disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, come novellato dalla stessa legge n. 134/2021, la segreteria del pubblico ministero potrebbe comunque acquisire una copia del cartellino fotodattiloscopico del soggetto sottoposto ad indagini e provvederebbe, in ogni caso, ad annotare il Codice univoco identificativo della persona nel registro di cui all'art. 335.

2.9 Si tenga altresì conto che — per i soggetti non ricompresi nelle categorie indicate nel novellato art. 349, comma 2, del codice di procedura penale — «per il disposto di cui all'art. 349 del codice di procedura penale, comma 4 è corretto l'accompagnamento forzato e la privazione della libertà personale dell'indagato, ai fini della sua identificazione ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, solo nel caso in cui il soggetto richiesto o neghi ogni forma di collaborazione o fornisca generalità o documenti di identificazione in relazione ai quali sussistano sufficienti elementi per ritenere la falsità. Insussistenti gli elementi di fatto utili per ritenere una delle due situazioni su descritte, resta preclusa la possibilità di accompagnare coattivamente il soggetto interessato in caserma per le operazioni di identifi-



cazione, privandolo illegittimamente della sua libertà personale» (così Cassazione Sez. 6, sentenza n. 18957 del 2014, in una fattispecie in cui la Corte, a fronte del possibile mancato rispetto di tale previsione, ravvisava la decisività della questione ai fini del riconoscimento della invocata causa di giustificazione *ex art. 393-bis* del codice penale; si veda anche Cassazione Sez. 6, sentenza n. 36009 del 21 giugno 2006 Rv. 235430 - 01). In altra fattispecie la Corte di cassazione (Sez. 6, sentenza n. 36162 del 10 giugno 2008 Rv. 241750 - 01) ha ritenuto ingiustificato l'accompagnamento per identificazione *ex art. 349* codice di procedura penale (e dunque scriminata la resistenza a pubblico ufficiale) in un caso in cui un soggetto italiano si era limitato a declinare le proprie generalità, non fornendo un proprio documento d'identità, ma senza che sussistessero motivi per dubitare della veridicità delle dichiarazioni in questione.

2.9 L'art. 3 della Costituzione risulta dunque violato anche in relazione all'ingiustificato diverso trattamento dei soggetti sulla base del mero dato della cittadinanza.

I soggetti italiani o di Paesi dell'Unione europea (con codice fiscale) ai sensi dell'art. 349, comma 4, del codice di procedura penale sono accompagnati per identificazione presso gli uffici della polizia giudiziaria, pur quando non presentino alcun documento, solo ove non dichiarino le proprie generalità o vi sia motivo di ritenere la falsità delle generalità dichiarate.

I soggetti cittadini di Paesi extra Ue sono invece sempre accompagnati *ex art. 349*, comma 2 del codice di procedura penale per i rilievi fotodattiloscopici, anche nel caso in cui forniscano tutti i possibili documenti di riconoscimento e le loro caratteristiche fisiche siano già univocamente accertate. Con compressione della libertà personale non solo mediante rilievi effettuati sul posto, ma anche mediante accompagnamento coattivo in altro luogo (nel caso di specie presso un ufficio distante qualche chilometro, ma in altre situazioni la privazione della libertà personale, obbligatoria ai sensi della norma qui censurata, potrebbe richiedere anche uno spostamento più consistente e tempi maggiori).

3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro essendo il dato letterale, che fa riferimento univoco all'obbligo di effettuare sempre i rilievi indicati nell'art. 349, comma 2, primo periodo del codice di procedura penale ove si tratti di soggetti sottoposti ad indagine cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

4. Essendo la norma della cui legittimità si dubita rilevante ai fini della decisione sulla richiesta di convalida e sulla richiesta di applicazione della misura cautelare, si deve sospendere il giudizio in ordine a tali richieste in attesa della decisione della Corte costituzionale; posto che, elevando la questione, è automaticamente impossibile il rispetto del termine di legge — decorso il quale senza che l'ordinanza di convalida dell'arresto sia pronunciata occorre disporre la liberazione del prevenuto (a prescindere dalla ragione per cui entro il suddetto termine l'ordinanza non sia pronunciata) — si deve fin da ora disporre la liberazione del predetto (Corte costituzionale sentenza n. 54/1993);

P.Q.M.

Visti gli articoli 391 e 558 del codice di procedura penale.

Sospende la decisione in ordine alla richiesta di convalida dell'arresto e di applicazione di misure cautelari.

Dispone l'immediata liberazione di G. C. J. R., ove non detenuto per altra causa.

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

ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata.

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 349, comma 2, secondo periodo, del codice di procedura penale nella parte in cui prevede che, quando procede all'identificazione di una persona nei cui confronti si svolgono indagini che sia cittadina di uno Stato non appartenente all'Unione europea, la polizia giudiziaria proceda sempre ai rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici,

per violazione degli articoli 3 e 13 della Costituzione.

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

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



Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

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

Firenze, 20 febbraio 2025

Il Giudice: ATTINÀ

25C00068

N. 49

Ordinanza del 4 febbraio 2025 del Tribunale per i minorenni di Milano nel procedimento penale a carico di M. T.

Reati e pene – Violenza sessuale di gruppo – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione che nei casi di minore gravità la pena possa essere dal giudice diminuita in misura non eccedente i due terzi.

– Codice penale, art. 609-*octies*.

TRIBUNALE PER I MINORENNI DI MILANO

Il giudice per l'udienza preliminare, formato dai signori magistrati:

dott. Luca Dell'Osta - presidente;

dott. Enzo Cattaneo - giudice onorario;

dott.ssa M. Elena Magrin - giudice onorario;

nel giudizio penale a carico di T. M., nato in [...] il [...], di fatto s.f.d. ([...]), difeso di ufficio dall'avv. Federica Libero del foro di Milano, imputato dei reati di seguito riportati:

1) del delitto di cui agli articoli 110, 628, commi 1 e 3 n. 1) del codice penale perché, in concorso morale e materiale con il minore non imputabile L. M. e con altro giovane rimasto ignoto, al fine di trarne un ingiusto profitto, con violenza e minaccia si impossessava del telefono cellulare Iphone 12 Pro di colore nero con relativa *cover* raffigurante immagini di fumetti giapponesi sottraendolo a S. M., in particolare dapprima il correo ignoto lo avvicinava sul tram con il pretesto di compiere, atti sessuali consenzienti, invitandolo a seguirlo in uno stabile abbandonato di [...], e, una volta giunti nello stabile, il L. lo spingeva con forza sul materasso a terra, estraendo e puntandogli un coltello alla gola, mentre gli altri si impossessavano del cellulare (e del portafoglio poi restituito dopo aver visto che non conteneva denaro).

Con le aggravanti di aver agito:

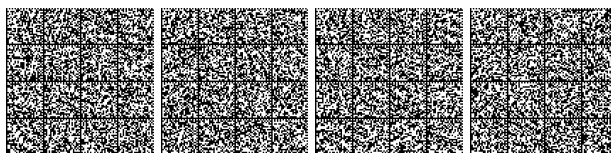
in più persone riunite;

approfittando delle circostanze di tempo, di luogo e di persona tali da ostacolare la pubblica e privata difesa, avendo agito all'interno di stabile abbandonato in orario notturno (alle ore [...]) ai danni di un ragazzo solo (art. 61, n. 5, del codice penale).

In [...] il [...];

2) del delitto di cui agli articoli 609-*octies*, commi 1 e 2, del codice penale in relazione all'art 609-*bis*, comma 1, del codice penale perché unitamente al minore non imputabile L. M., e ad altro giovane rimasto ignoto, costringevano S. M., a subire atti sessuali di gruppo, in particolare — dopo averlo attirato nello stabile abbandonato di [...] come descritto al capo 1) e spinto con violenza sul materasso a terra, puntandogli un coltello alla gola (attività materiale agita dal minore infraquattordicenne) — tutti lo toccavano palpeggiandolo in più parti del corpo (addome, gambe, fondoschiena e organo genitale) in particolare il T. sfregandogli più volte i genitali.

Con l'aggravante di aver approfittato delle circostanze di tempo, di luogo e di persona tali da ostacolare la pubblica e privata difesa, avendo agito all'interno di stabile abbandonato in orario notturno (alle ore [...]) ai danni di un ragazzo solo (art. 61, n. 5, del codice penale).



In [...] il [...].

All'esito dell'udienza preliminare del 4 febbraio 2025, ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. Lo svolgimento del processo.

Nei confronti di T. M. è stata esercitata l'azione penale per i reati di cui agli articoli 608-*octies* del codice penale e 628 del codice penale, aggravati, sopra meglio descritti. A seguito dell'emissione del decreto di giudizio immediato e a seguito di rituale richiesta *ex art.* 458 del codice di procedura penale, all'udienza del 4 ottobre 2023 è stato ammesso il rito abbreviato.

L'udienza del 13 dicembre 2023 è stata rinviata.

All'udienza del 21 febbraio 2024 il collegio ha revocato la misura cautelare e ha ammesso l'imputato a un percorso di messa alla prova per la durata di diciotto mesi.

All'udienza del 5 giugno 2024, nulla osservando le parti in ordine al mutamento del collegio giudicante, è stata revocata la messa alla prova; il collegio ha disposto procedersi oltre nel giudizio abbreviato, fissando una nuova udienza per la discussione.

All'udienza del 17 settembre 2024 il pubblico ministero ha rassegnato le sue conclusioni, chiedendo in via principale di investire la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 609-*octies* del codice penale; in subordine, ha chiesto la condanna dell'imputato per entrambi i reati contestati.

All'udienza del 4 febbraio 2025 la difesa ha chiesto in principalità l'assoluzione del suo assistito; in subordine, si è associata alla richiesta del pubblico ministero di sospensione del processo.

All'esito della Camera di consiglio, il collegio ha dato lettura della presente ordinanza.

2. Lo svolgimento dei fatti.

Al fine di giustificare la decisione del collegio di sospendere il processo e di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, è necessario qui ricostruire — ancorché sommariamente — i fatti che vengono in rilievo, e ciò al fine di dimostrare, innanzitutto, la rilevanza della questione, con la doverosa specificazione che l'esposizione dei fatti non rappresenta *ex se* una (invero inammissibile) anticipazione di giudizio, ma è esclusivamente finalizzata ad argomentare le ragioni dell'incidente costituzionale.

Dalla nota della Questura di Milano - Commissariato di P.S. «Scalo Romana» del [...], con relativi allegati (in particolare, annotazione di p. g. del [...]; verbale di arresto con allegati; denuncia-querela presentata da S. M., tutti atti di pari data) emerge che proprio nella notte del [...] la locale centrale operativa aveva inviato alcuni agenti in via [...], a [...], in quanto un soggetto aveva segnalato di aver appena subito la rapina del proprio telefono cellulare, all'interno di uno stabile abbandonato, ad opera di due soggetti meglio descritti in atti. Gli operanti si erano portati in loco; avevano preso contatti con il richiedente (che attendeva in strada), identificato poi in S. M., e avevano raccolto le sue dichiarazioni (v. aff. 52 fascicolo); il giovane aveva riferito che, mentre si trovava alla fermata del bus, era stato avvicinato da un ragazzo (meglio descritto in atti), che aveva iniziato a fare alcuni apprezzamenti nei suoi confronti, invitandolo poi a seguirlo, con l'implicita intesa che sarebbe stato consumato un rapporto sessuale. I due si erano quindi recati all'interno di uno stabile abbandonato in via [...], in una stanza al secondo piano; erano poi sopraggiunti altri due giovani (anch'essi meglio descritti in atti); i ragazzi avevano parlato tra di loro, e uno di essi aveva invitato la p.o. a sedersi su un materasso appoggiato a terra; S. si era seduto; uno dei giovani aveva tentato di afferrare borsa della p.o., che era stata quindi minacciata con un coltello; gli altri due soggetti avevano preso dalla borsa della p.o. il suo cellulare e il suo portafoglio, vuoto; S. aveva quindi specificato di non avere denaro contante con sé; i tre («tutti»; v. denuncia querela, aff. 53 fasc.) gli avevano «tocca[to] con le mani dapprima l'addome, poi le gambe, l'organo genitale e il fondoschiena; in particolare, il ragazzo indossante il giubbotto blu chiaro [...] si soffermava sulle mie parti intime, toccandole e strofinandole più volte» (*ibidem*).

Gli operanti, alla luce del racconto della p.o., avevano deciso di entrare subito all'interno dell'edificio abbandonato, unitamente allo stesso S.; avevano rinvenuto due giovani, che la p.o. aveva indicato quali autori dei fatti avvenuti poco prima; in particolare, T. M. — così identificato — era stato indicato come il soggetto indossante il giubbotto blu chiaro che aveva toccato e strofinato più volte i genitali del S.

3. L'inquadramento giuridico.

La procura ha contestato, a T., il reato previsto dall'art. 609-*octies* del codice penale, che come noto punisce la cd. «violenza sessuale di gruppo».

Si ritiene, in primo luogo, che la contestazione sia — allo stato — corretta. Da quanto emerge, T. ha posto in essere, unitamente ad altre due persone, una condotta consistita nel palpeggiamento di zone certamente erogene, quali i genitali e il sedere.



Non sembrano sussistere gli elementi per riconoscere l'attenuante di cui all'art. 609-*octies*, comma 4, del codice penale, tenuto conto che, per la giurisprudenza di legittimità che qui si condivide, «in tema di violenza sessuale di gruppo, l'attenuante del contributo di minima importanza, di cui all'art. 609-*octies*, comma quarto, del codice penale, può essere riconosciuta nel solo caso in cui l'apporto del concorrente, tanto nella fase preparatoria che in quella esecutiva, sia stato di minima, lievissima e marginale efficacia eziologica e risulti, perciò, del tutto trascurabile nell'economia generale della condotta criminosa, non essendo sufficiente, a tal fine, la minore efficienza causale della condotta dell'agente rispetto a quelle degli altri concorrenti» (v. Cassazione pen., sez. IV, sentenza n. 10649/2024), il che nel caso di specie non sembra avvenuto, dal momento che T. non ha contribuito al fatto con un apporto marginale o lievissimo.

4. La (potenziale) sussistenza della attenuante di cui all'art. 609-*bis*, comma 3, del codice penale.

Ritiene il collegio che, nel caso di specie, ben potrebbe applicarsi l'attenuante di cui all'art. 609-*bis*, comma 3, del codice penale, riferita ai casi di minore gravità.

È noto che per la valutazione in ordine alla sussistenza o meno della attenuante di cui si discute è necessario considerare, in maniera globale, «il grado di compromissione del bene tutelato» (così Cassazione pen., sez. III, sentenza n. 6713/2021; in motivazione, la Corte ha chiarito che «l'attenuante di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma, del codice penale, può essere applicata allorquando vi sia una minima compressione della libertà sessuale della vittima, accertata prendendo in considerazione le modalità esecutive e le circostanze dell'azione attraverso una valutazione globale che comprenda il grado di coartazione esercitato sulla persona offesa, le condizioni fisiche e psichiche della stessa, le caratteristiche psicologiche valutate in relazione all'età, l'entità della lesione alla libertà sessuale ed il danno arrecato, anche sotto il profilo psichico (Sez. 3, n. 50336 del 10 ottobre 2019, L, Rv. 277615; Sez. 3, n. 19336 del 27 marzo 2015, G., Rv. 263516; Sez. 3, n. 39445 del 1° luglio 2014, S, Rv. 260501 ed altre prec. conf.)»; peraltro, occorre escludere da tale valutazione il riferimento ai criteri soggettivi di cui all'art. 133, comma 2, del codice penale, «in quanto la mitigazione della pena prevista nell'ipotesi di minore gravità del reato di violenza sessuale non risponde all'esigenza di adeguamento alla colpevolezza del reo e alle circostanze attinenti alla sua persona, bensì alla minore lesività del fatto, da rapportare al grado di compromissione del bene giuridico della libertà sessuale della vittima (Sez. 3, n. 14560 del 17 ottobre 2017, dep. 2018, B, Rv. 272584; Sez. 3, n. 31841 del 2 aprile 2014, C, Rv. 260289; Sez. 3, n. 23093 dell'11 maggio 2011, D., Rv. 250682 ed altre prec. conf.)»).

D'altra parte, la ragione per cui — con riferimento, nello specifico, al «nuovo» reato di violenza sessuale previsto dall'art. 609-*bis* del codice penale — è stata prevista una attenuante nei casi di minore gravità, va individuata nella decisione del legislatore del 1996 di prevedere un'unica, «nuova» fattispecie, che ha sostituito sia il reato di violenza carnale (previsto dall'abrogato art. 519 del codice penale) sia gli atti di libidine violenti (previsti dall'abrogato art. 521 del codice penale), e consentendo in questo modo al giudice di parametrare la pena alla gravità del caso concreto, soprattutto in quei casi di minore e limitata compromissione del bene giuridico tutelato.

Ora, ritiene il collegio che, nella fattispecie concreta, l'attenuante di cui si discute potrebbe ben riconoscersi valutando globalmente i fatti come sopra sommariamente ricostruiti: S. non è stato costretto, con violenza o minaccia, a entrare nell'edificio abbandonato, ma lo ha fatto a seguito di alcuni ammiccamenti ricevuti da uno dei tre autori delle condotte in contestazione; le minacce che gli sono state rivolte all'interno non riguardano in alcun modo la violenza sessuale subita bensì la sottrazione del suo telefono cellulare (circostanza che, a ben vedere, ha fondato la contestazione di un diverso reato, ossia quello indicato *sub* 1 in rubrica); egli non è stato denudato e i palpeggiamenti sono avvenuti sopra i vestiti, per un tempo limitatissimo; S. è quindi uscito dall'edificio ed è stato in grado di chiedere immediatamente aiuto ad alcuni passanti; ha chiesto l'intervento delle forze dell'ordine (tosto intervenute), ed è rientrato nell'edificio unitamente agli operanti indicando gli autori del fatto, che non si erano allontanate; non ha avuto necessità di cure mediche e non risulta, dagli atti acquisiti al fascicolo, che abbia avuto in seguito la necessità di supporto psicologico.

Nel complesso, pertanto, si ritiene che il fatto per cui si procede possa considerarsi di minore gravità.

5. Il diritto vivente e la rilevanza della questione nel presente giudizio.

Il dato letterale delle norme che vengono qui in rilievo e l'interpretazione della superiore giurisprudenza (anche costituzionale) impediscono, tuttavia, l'applicazione dell'art. 609-*bis*, comma 3, del codice penale: «in tema di reati contro la libertà sessuale, l'attenuante relativa alla ipotesi di minore gravità di cui all'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale non può essere estesa al reato di violenza sessuale di gruppo *ex* art. 609-*octies* del codice penale, sia perché specificamente riferita soltanto alla violenza sessuale individuale, sia perché logicamente incompatibile con la maggiore gravità di una violenza sessuale commessa in gruppo» (v. Cass pen., sez. III, sentenza n. 4913/2015); in effetti, al di là dell'aspetto relativo alla logica incompatibilità con la maggior gravità della violenza sessuale di gruppo, è pacifico sia che la norma incriminatrice di cui all'art. 609-*octies* del codice penale non richiama in alcun modo l'art. 609-*bis*, comma 3, del codice penale, sia che là ove il legislatore ha inteso estendere l'attenuante di cui si discute a ipotesi differenti rispetto all'ipotesi base, lo ha espressamente previsto (è il caso dell'art. 609-*quater* del codice penale).



È a questo punto che emerge la rilevanza della questione che viene sottoposta alla Corte con la presente ordinanza: si è in presenza di una violenza sessuale di gruppo *ex art. 609-octies* del codice penale commessa in forma ritenuta di minore gravità; tuttavia, non è prevista una specifica attenuante per tali fatti ritenuti di minore gravità alla luce dell'interpretazione della norma (qui è del tutto condivisa quantomeno nella sua dimensione letterale); non può in alcun modo giungersi a differenti conclusioni che siano costituzionalmente orientate, dal momento che qualsiasi diversa interpretazione non tanto giungerebbe a spezzare il dato letterale della norma, ma andrebbe ancora oltre, con una operazione di poiesi normativa affatto inaccettabile che, in concreto, trasformerebbe il giudice in legislatore.

È pertanto opportuno e anzi doveroso, essendo rilevante nei termini di cui sopra, sottoporre alla Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 609-octies del codice penale nella parte in cui non prevede che, nei casi ritenuti di minore gravità, la pena possa essere dal giudice diminuita in misura non eccedente i due terzi.

È appena il caso di evidenziare che, a giudizio di questo collegio, il fatto che si proceda (nel medesimo giudizio) anche per il reato di rapina aggravata non fa venir meno la rilevanza della questione: tenuto conto che, nel caso di specie, ben potrebbe essere riconosciuta in via di equivalenza la diminuzione della minore età prevista *ex art. 98* del codice penale, e potendosi egualmente riconoscere la continuazione tra i reati ascritti, alla luce dei criteri indicati da Cassazione pen., SS.UU., sentenza n. 25939/2013 il reato più grave andrebbe certamente individuato in quello di violenza sessuale di gruppo non aggravata (la cui pena edittale, alla luce del bilanciamento delle circostanze, va da otto a quattordici anni di reclusione, superiore a quella prevista per la rapina non aggravata [atteso il bilanciamento delle circostanze], da cinque a dieci anni di reclusione oltre alla multa).

6. La fondatezza della questione.

È noto, a questo collegio, che la Corte costituzionale in passato ha già effettuato uno scrutinio dell'art. 609-octies del codice penale, dichiarando la prima questione infondata (v. Corte costituzionale - sentenza n. 325/2005), e la seconda manifestamente infondata (v. Corte costituzionale - ordinanza n. 170/2006).

In buona sostanza, a giudizio della Corte «[...] ragionevole ritenere [...] che la violenza sessuale di gruppo, proprio a causa della presenza di più persone riunite, cagioni una lesione particolarmente grave e traumatica della sfera di autodeterminazione della libertà sessuale della vittima: tali caratteristiche differenziano anche sul terreno qualitativo la violenza di gruppo dagli atti di violenza sessuale posti in essere da una sola persona e giustificano la maggior severità del relativo trattamento sanzionatorio. Ne emerge dunque una sostanziale diversità rispetto agli atti di violenza sessuale monosoggettiva, tale da rendere non proponibile una diversa comparazione, rilevante ai fini dell'art. 3 della Costituzione, tra il trattamento sanzionatorio riservato ai due reati» (v. Corte costituzionale - sentenza n. 325/2005), sì che il mancato richiamo all'attenuante di cui all'art. 609-bis, comma 3, del codice penale «non può quindi essere ritenuta espressione di una scelta del legislatore palesemente irragionevole, arbitraria o ingiustificata, contrastante con l'art. 3 della Costituzione» (*ibidem*).

Ancora, nella successiva pronuncia tale ragionamento è stato ribadito ed è stato evidenziato che «l'ordinanza di rimessione in esame non prospetta elementi nuovi o argomentazioni tali da indurre questa Corte a rivedere le conclusioni già espresse sulla questione sollevata» (v. Corte costituzionale - ordinanza n. 170/2006).

Ritiene tuttavia questo collegio che, nelle more, siano intervenuti elementi nuovi che giustificano una nuova sottoposizione alla Corte della questione.

Come noto, infatti, la legge n. 69/2019 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere) è intervenuta modificando, con l'art. 13, la cornice edittale dei reati che vengono qui in rilievo.

In particolare, la pena precedentemente prevista per il reato di violenza sessuale *ex art. 609-bis* del codice penale (da cinque a dieci anni di reclusione) è stata portata da sei a dodici anni di reclusione (v. art. 13, comma 1, legge n. 69/2019), con un aumento, sia per il minimo sia per il massimo edittale, del 20%; la pena precedentemente prevista per il reato di violenza sessuale di gruppo *ex art. 609-octies* del codice penale (da sei a dodici anni di reclusione) è stata portata da otto a quattordici anni di reclusione (v. art. 13, comma 5, legge n. 69/2019), con un aumento per il minimo edittale del 33% e per il massimo edittale del 17%.

Orbene, si ritiene che, alla luce del *novum* normativo, la pena prevista per l'ipotesi di violenza sessuale di gruppo — là ove non prevede un meccanismo di attenuazione per i casi di minore gravità — sia contraria ai principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Il sistema normativo, a fronte di scelte di politica criminale (insindacabili dalla magistratura) volte a punire con maggiore severità alcune fattispecie di particolare allarme sociale, fornisce al giudice i corretti strumenti per temperare la pena, garantendo così una risposta sanzionatoria proporzionale alla gravità del fatto concreto, mediante la previsione di attenuanti specifiche che possono essere riconosciute, appunto, a fronte di condotte che ledono in maniera contenuta o marginale il bene giuridico tutelato.



E così è prevista una attenuante per il reato di violenza sessuale (art. 609-*bis*, comma 3, del codice penale); per il reato di atti sessuali compiuti con minorenni (art. 609-*quater*, comma 6, del codice penale); per il sequestro a scopo di coazione (art. 289-*ter*, comma 3, del codice penale); per tutti i delitti contro la personalità dello Stato (art. 311, del codice penale); per gran parte dei delitti contro la pubblica amministrazione (art. 323-*bis*, del codice penale); per i delitti contro il patrimonio culturale (art. 518-*septiesdecies*, del codice penale); per i reati in materia di stupefacenti (reato autonomo di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990); a seguito degli interventi della Corte costituzionale, è ora prevista una attenuante anche per i reati di estorsione (v. Corte costituzionale – sentenza n. 120/2023) e di sequestro a scopo di estorsione (v. Corte costituzionale - sentenza n. 68/2012). La medesima *ratio* ha ispirato, tra le varie, anche Corte costituzionale, sentenza n. 40/2019 (che ha dichiarato incostituzionale l'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nella parte in cui prevede la pena minima edittale di otto anni di reclusione anziché di sei anni) e Corte costituzionale, sentenza n. 141/2023 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4, del codice penale nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 4, del codice penale sulla recidiva di cui all'art. 99, comma 4, del codice penale).

Altri esempi potrebbero ancora essere richiamati.

In via di prima approssimazione, l'analisi complessiva del sistema normativo (a cui nel precedente paragrafo si è fatto sommario riferimento) e degli interventi della Corte costituzionale, restituisce l'immagine di un sistema che, seppur variamente caratterizzato, in filigrana, dalle stratificate (e non sempre ben coordinate) scelte di politica criminale, risulta coerente e ragionevole, perché prevede a monte (o, in altre parole, a valle consente al giudice di utilizzare) meccanismi che, in buona sostanza, consentono di adeguare la pena alle caratteristiche concrete del fatto, tenuto anche conto che molti dei reati sopra richiamati, e che prevedono tutti una attenuante, sono puniti con pene edittali di notevole rilevanza.

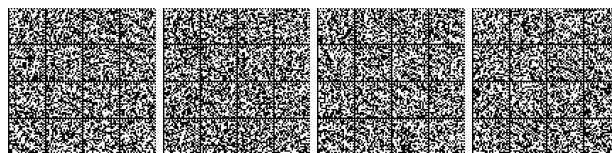
Alla luce di tali considerazioni, l'impossibilità per il giudice di temperare la (grave) pena edittale prevista dall'art. 609-*octies* del codice penale con una attenuante specifica per i fatti di minore gravità, appare ancora più ingiustificata, irragionevole e, in definitiva, violativa dell'art. 3, della Costituzione.

Vero è che non tutti i reati richiamati possono fungere da *tertium comparationis*, tenuto conto della diversità intrinseca delle fattispecie, della differenza tra i beni giuridici tutelati, delle diverse ragioni di politica criminale che hanno portato il legislatore a stabilire pene edittali elevate (anche se, come si è visto, una generale panoramica dei reati che prevedono specifiche attenuanti è funzionale a riconoscere la complessiva coerenza del sistema).

È anche vero, però, che due utili *tertia comparationis* possono individuarsi nei reati di violenza sessuale *ex* art. 609-*bis* del codice penale e di atti sessuali con minorenni *ex* art. 609-*quater* del codice penale: trattasi, con ogni evidenza, di fattispecie in parte sovrapponibili nella loro oggettività giuridica (avendo, come minimo comune denominatore, proprio il compimento di atti sessuali), che tutelano lo stesso bene giuridico, inserite nei medesimi titolo, capo e sezione del codice, caratterizzate da un parallelismo evolutivo dei rispettivi trattamenti sanzionatori. Entrambi, poi, prevedono una attenuante per i casi di minore gravità, irragionevolmente non prevista dall'art. 609-*octies* del codice penale; né può ritenersi che questa differenza di trattamento sia giustificata dal fatto che «la violenza sessuale di gruppo, proprio a causa della presenza di più persone riunite, cagion[a] una lesione particolarmente grave e traumatica della sfera di autodeterminazione della libertà sessuale della vittima: tali caratteristiche differenziando anche sul terreno qualitativo la violenza di gruppo degli atti di violenza sessuale posti in essere da una sola persona e giustificano la maggior severità del relativo trattamento sanzionatorio» (Corte costituzionale - sentenza n. 325/2005). Tale considerazione, si ritiene, deve essere rimeditata: la diversità oggettiva delle due fattispecie (da una parte una violenza sessuale commessa da un singolo; dall'altra parte una violenza sessuale commessa da più persone) è già valorizzata e ritenuta dal legislatore là ove sono state previste due cornici edittali completamente differenti (da sei a dodici anni di reclusione nel caso di cui all'art. 609-*bis* del codice penale; da otto a quattordici anni di reclusione nel caso di cui all'art. 609-*octies* del codice penale), e tanto sembra sufficiente — quantomeno dal punto di vista astratto — a ritenere che la (parziale) oggettiva diversità delle due fattispecie sia già, di per sé, riconosciuta e valorizzata dalla previsione di un trattamento sanzionatorio più elevato per il reato che comporta, rispetto alla fattispecie di cui all'art. 609-*bis* del codice penale, una lesione più grave e traumatica della sfera di autodeterminazione della libertà sessuale della persona offesa.

Questo è tanto più vero se si considera che il legislatore del 2019, come sopra si è accennato, ha aumentato la pena minima edittale del reato *ex* art. 609-*bis* del codice penale del 20% e quella del reato *ex* art. 609-*octies* del codice penale del 33%, rendendo ancora più evidente che, dal punto di vista astratto, la maggiore compromissione del bene giuridico tutelato, nel caso della violenza sessuale di gruppo, è già considerata «a monte» dal legislatore, con la previsione di una pena edittale base per il reato di cui all'art. 609-*octies* del codice penale, superiore — a oggi — del 33% rispetto alla pena edittale base prevista per il reato di cui all'art. 609-*bis* del codice penale.

D'altra parte, il legislatore ha previsto una attenuante anche per la fattispecie di atti sessuali compiuti con un minorenne; se è vero che, nel caso dell'art. 609-*quater* del codice penale, non sono elementi costitutivi né la violenza né la



minaccia, è anche vero che la diminuzione per i casi di minore gravità è prevista indipendentemente dalla differenza di età tra l'autore del reato e la vittima (che può essere anche di decine di anni), e non può mettersi in dubbio che atti sessuali (pur consenzienti) commessi con soggetti di giovanissima età o, addirittura, impuberi (che difficilmente hanno piena consapevolezza, nell'immediato, del disvalore delle condotte, ma che vengono segnati indelebilmente nel loro sviluppo), cagionino lesioni particolarmente gravi e traumatiche sulla personalità di bambini o adolescenti; nonostante ciò, il legislatore ha previsto una attenuante anche in questo caso, attenuante la cui mancanza — con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 609-*octies* del codice penale — appare ancor di più irragionevole.

D'altra parte, è appena il caso di evidenziare che, nel caso di una violenza sessuale ritenuta di minore gravità, e tenendo quindi conto dell'attenuante di cui all'art. 609-*bis*, comma 3, del codice penale, il giudice, muovendo dal minimo edittale (sei anni di reclusione) e operando la diminuzione massima, potrebbe comminare la pena di due anni di reclusione; un identico fatto di minore gravità, ma commesso da due persone riunite, sarebbe sanzionato con una pena di otto anni di reclusione (pena quadruplicata).

La differenza di pena minima edittale per un fatto non di minore gravità è due anni (sei anni *ex art.* 609-*bis*, del codice penale; otto anni *ex art.* 609-*octies*, del codice penale; trattasi del 33%); allo stato, la differenza di pena minima edittale per un fatto di minore gravità è sei anni (due anni *ex art.* 609-*bis*, del codice penale con la diminuzione massima per l'attenuante; comunque otto anni *ex art.* 609-*octies*, del codice penale; trattasi del 300%, percentualmente quasi dieci volte tanto l'aumento rispetto ai casi non di minore gravità).

Con il paradossale effetto che, in punto pena, diventerebbe proporzionalmente più conveniente — ammesso che possa parlarsi di convenienza — commettere una violenza sessuale di gruppo di sicura rilevanza rispetto a una violenza sessuale di gruppo potenzialmente di minore gravità.

Identico discorso può essere effettuato comparando la pena prevista dall'art. 609-*quater*, del codice penale con quella prevista dall'art. 609-*octies*, del codice penale.

È del tutto evidente la sproporzione che si crea tra fattispecie non già eguali o sovrapponibili, ma analoghe e — si ritiene — idonee per effettuare una comparazione rilevante *ex art.* 3, della Costituzione (sul punto, è pacifico che l'orientamento della Corte costituzionale, negli ultimi vent'anni, è andato caratterizzandosi per un sindacato maggiormente penetrante, testimoniato dal maggior numero di questioni, relative alla pena, accolte con sentenze dichiarative di incostituzionalità): l'oggettiva diversità tra fattispecie è già ritenuta a monte dal legislatore, il quale ha previsto una pena più elevata per il reato di cui all'art. 609-*octies*, del codice penale; la dichiarazione di incostituzionalità di quest'ultima fattispecie, nella parte ove non prevede che nei casi di minore gravità la pena sia diminuita in misura non eccedente i due terzi, ricondurrebbe il sistema a proporzionalità, complessiva equità e ragionevolezza.

Tali superiori considerazioni consentono anche di dubitare della costituzionalità della norma alla luce della previsione di cui all'art. 27, della Costituzione: una pena che, nei fatti, non è proporzionale (si richiama ancora l'esempio dei precedenti paragrafi e relativo a fattispecie lievi, punite con una pena minima di due anni nel caso di cui all'art. 609-*bis*, del codice penale, e con la pena minima di otto anni nel caso di cui all'art. 609-*octies*, del codice penale), è certo contraria alla finalità rieducativa di cui parla l'art. 27, della Costituzione, non consentendo al giudice di comminare una pena che sia adeguata al concreto e oggettivo disvalore del fatto. Come già ha avuto modo di argomentare la Corte costituzionale, «una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa» (v. Corte costituzionale - sentenza n. 40/2019; sentenza n. 236/2016; sentenza n. 68/2012; sentenza n. 341/1994); il percorso di cammino, di recupero e di maturazione del reo non può che essere ispirato a un «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» (v. Corte costituzionale - sentenza n. 149/2018), e in tal senso vi è una violazione dell'art. 27, della Costituzione se interviene condanna a una «pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto [...], soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (v. Corte costituzionale - sentenza n. 40/2019).

È ciò è tanto più vero in quanto qui si procede nell'ambito di un giudizio minorile, tenuto anche conto che «il principio costituzionale espresso dall'art. 31, secondo comma, della Costituzione, «richied[e] l'adozione di un sistema di giustizia minorile caratterizzato [...] dalla prevalente esigenza rieducativa [...]» (v. sentenza n. 222 del 1983)» (Corte costituzionale - sentenza n. 1/2015).

7. Conclusioni.

Alla luce di quanto sopra, ritenute la rilevanza della questione e la sua non manifesta infondatezza, si trasmettono gli atti del processo alla Corte costituzionale affinché decida sulla qui ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 609-*octies*, del codice penale nella parte in cui non prevede che, nei casi ritenuti di minore gravità, la pena possa essere dal giudice diminuita in misura non eccedente i due terzi, per violazione degli articoli 3 e 27, della Costituzione.

Seguono le ulteriori indicazioni di cui al dispositivo.



P.Q.M.

Visto l'art. 23, della legge n. 87/1953;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del processo alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alla signora Presidente del Consiglio;

Ordina che la presente ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, al signor Presidente del Senato della Repubblica e al signor Presidente della Camera dei deputati;

Manda alla cancelleria per gli incumbenti.

Milano, 4 febbraio 2025

Il Presidente: DELL'OSTA

25C00069

N. 51

Ordinanza del 3 marzo 2025 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023

Impiego pubblico – Impiego regionale – Trattamento economico – Norme della Regione Campania – Previsione che, per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate – Previsione che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione – Previsione che l'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)”), come modificata dalla legge della Regione Campania 4 marzo 2021, n. 2 (“Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)”), art. 23, commi 12-ter e 12-quater.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Massimo Gagliardi, Presidente;

Emanuele Scatola, primo referendario;

Ilaria Cirillo, primo referendario;

Domenico Cerqua, primo referendario;

Stefania Calcari, primo referendario (estensore);

Rosita Liuzzo, primo referendario;



Tommaso Martino, primo referendario;

Giovanna Olivadese, referendario;

Alessandro De Santis, referendario;

Ilvio Pannullo, referendario;

Marco Nappi Quintiliano, referendario;

Concetta Ilaria Ammendala, referendario;

nella Camera di Consiglio del 29 novembre 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza;

Visti gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli I della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Vista la nota prot. regionale n. 2024-0014370/U.D.C.P./GAB/GAB del 21 giugno 2024 acquisita il 24 giugno 2024 al prot. della Sezione n. 4011, relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2023;

Visto il combinato disposto dell'art. 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione;

Visto l'art. 5, comma 1, lett. a) della legge costituzionale n. 1/2012 e l'art. 20 della legge n. 243/2012;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, da innanzi T.U. Corte dei conti e il decreto legislativo del 28 agosto 2016, n. 174, recante il «Codice di giustizia contabile» (c.g.c.);

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modifiche ed integrazioni;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 129, dell'8 novembre 2024, di convocazione della audizione istruttoria collegiale;

Sentiti, in audizione istruttoria collegiale del 21 novembre 2024, i rappresentanti della Regione, alla presenza della Procura, all'esito delle memorie trasmesse dalla Regione a mezzo p.e.c., in data 19 novembre 2024, prot. n. 549515/PG/2024 ed acquisite al prot. Cd.e. n. 8782 del 20 novembre 2024;

Visto il decreto presidenziale n. 29, del 22 novembre 2024, di convocazione dell'Udienza pubblica;

Vista la memoria del Procuratore regionale prot. n. 225, del 26 novembre 2024 (acquisita in pari data al protocollo della Sezione n. 9007);

Viste le ulteriori precisazioni trasmesse dalla Regione con la nota prot. 2024-0026690 / UDCP/GAB/GAB, del 28 novembre 2024 (acquisite in pari data al n. 9125 di prot. della Sezione);

Visti i documenti e le memorie in atti;

Uditi i relatori primo referendario Ilaria Cirillo e primo referendario Stefania Calcari;

Udite le conclusioni orali del Presidente della Regione e del Procuratore regionale nell'Udienza pubblica del 29 novembre 2024.

PREMESSO IN FATTO

L'odierno giudizio ha ad oggetto il rendiconto generale per l'esercizio 2023, predisposto dalla Regione Campania, ai sensi degli artt. 18 e 63 del decreto legislativo n. 118/2011, trasmesso a questa Sezione in data 21 giugno 2024 prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB acquisito il 24 giugno al prot. della Sezione n. 4011.

Con la relazione di deferimento dell'8 novembre, allegata all'Ordinanza presidenziale n. 129/2024, è stato definito il *thema decidendum*, alla luce delle eccezioni, delle deduzioni e conclusioni formulate dall'Amministrazione regionale, emerse nel corso dell'istruttoria e della discussione in sede di udienza cd. di «pre parifica».

In particolare, la Regione Campania ha inviato le proprie memorie, a mezzo pec, con la nota prot. n. 549515/PG/2024, acquisita al prot. Cd.e. n. 8782 del 20 novembre 2024 e successivamente integrate con la nota prot. 2024 - 0026690/UDCP/GAB/GAB del 28 novembre 2024 e acquisite al prot. n. 9125 della Sezione in pari data; mentre la Procura erariale ha trasmesso le proprie conclusioni con la nota prot. n. 225 del 26 novembre 2024 acquisita in pari data al protocollo della Sezione n. 9007.

Nell'udienza camerale del 21 novembre 2024 sono stati ascoltati i rappresentanti della Regione alla presenza della Procura.

Con successivo decreto presidenziale n. 29 del 22 novembre 2024, è stata fissata l'udienza pubblica per la discussione finale sul progetto di Rendiconto generale 2023 della Regione Campania.

Alla pubblica udienza, le Parti hanno esposto le proprie tesi, confermando quanto già riferito nelle memorie scritte.



Con specifico riferimento ai profili di dubbia legittimità costituzionale, emersi nel corso dell'istruttoria, le questioni sono state tempestivamente delineate da questo Giudice, sia nell'udienza di parifica che nella precedente adunanza pubblica del 21 novembre 2024, e ritualmente sottoposte al contraddittorio delle parti ai sensi dell'articolo 101 del codice di procedura civile.

Questa Sezione, nel corso del precedente giudizio di parifica, relativo al rendiconto 2022, con la decisione n. 305/ 2023 PARI, si riservava di approfondire alcuni aspetti che, in questa sede, appare necessario richiamare, seppur brevemente.

In primo luogo, con la richiamata decisione, la Sezione si era riservata un approfondimento sulla compatibilità con la sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019 della previsione, contenuta nella L.R. n. 2, del 4 marzo 2021, di un nuovo ed «unico emolumento onnicomprensivo» da corrispondere al personale degli uffici di diretta collaborazione.

In particolare, con tale sentenza, la Consulta aveva dichiarato incostituzionali l'art. 2, comma 2, della L.R. n. 20 del 2002 e l'art. 1, comma 1, della L.R. n. 25/2003, che avevano previsto indennità aggiuntive proprio per il personale assegnato alle dirette dipendenze degli organi politici, per violazione del riparto di competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Costituzione (v. SRC Campania decisioni n. 110/2018/PARI e 217/2019/PARI).

Orbene, nel corso del contraddittorio sviluppatosi al riguardo con l'Amministrazione, quest'ultima non forniva elementi utili al superamento dei rilievi sollevati dalla Sezione. Segnatamente, il Collegio non riteneva esaustive le controdeduzioni dei Rappresentanti della Regione, in quanto afferenti alle modalità di erogazione dell'emolumento e non alla legittimità della previsione. Pertanto, si riservava con la decisione n. 305/2023/PARI di effettuare un maggiore approfondimento sulla questione nell'ambito dei successivi cicli di parifica.

Specificatamente, la L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 ha modificato i commi 12-*bis* e ss. dell'art. 23 della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1, prevedendo che «12-*bis*. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale provvede, senza nuovi o maggiori oneri, ad individuare il contingente massimo di personale, la composizione e l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, nel rispetto dei principi sanciti dagli articoli 4, 14 e 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

12-*ter*. Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 165/2001, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento onnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità remunera anche la disponibilità a orari disagiati nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici.

12-*quater*. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione. L'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.»

Nel corso dell'istruttoria concernente l'odierno giudizio di parifica si rilevava che, con tali norme, con particolare riferimento ai commi 12-*ter* e *quater*, sopra riportati, la Regione aveva introdotto già dal 2021, un peculiare emolumento in favore del personale afferente agli uffici di diretta collaborazione, ben prima che il Legislatore statale intervenisse con l'art. 3 del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (convertito in legge n. 74/2023) autorizzando le Regioni ad applicare i principi di cui all'art. 14 del decreto legislativo n. 165/2001.

Specificatamente, sulla base del comma 1, del citato art. 3 «Le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale.»

In merito alla modalità di corresponsione del menzionato trattamento accessorio sono state approvate dall'Ufficio di Presidenza, in attuazione del suddetto comma 12-*quater* della legge regionale 4 marzo 2021, n. 2, le deliberazioni n. 22 e 23 del 29 aprile 2021.

Il Disciplinare approvato con la delibera n. 22/2021 dell'Ufficio di Presidenza, all'art. 8, ha regolato il trattamento accessorio del personale, stabilendo che:

1. Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 12-*ter* dell'articolo 23 della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale, compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento onnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità, definita nell'Appendice 1 del presente documento, remunera anche la disponibilità a orari disagiati



nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici ed è calcolata tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.

2. Ai responsabili di segreteria spetta un'indennità accessoria pari all'80% della retribuzione di posizione del Segretario generale.

3. A tutto il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione l'indennità di cui al presente articolo è corrisposta mensilmente al netto del 15% che è assoggettato a valutazione annuale, secondo le disposizioni contenute nel vigente sistema di valutazione del personale del Consiglio.

Detto compenso viene definito nell'appendice 1 nel seguente modo.

La retribuzione delle unità di personale assegnato (sia interno che comandato) presso gli uffici di diretta collaborazione è pari a quella percepita nella posizione economica di appartenenza cui si aggiunge l'emolumento unico di cui al comma 12-ter dell'art. 23 della citata L.R. 1/2012.

Ai fini della quantificazione dell'emolumento unico si tiene conto, a norma dello stesso comma 12-ter dell'art. 23 della L.R. 1/2012, dei contratti collettivi decentrati integrativi per il personale non dirigenziale del Consiglio regionale della Campania (CCDI approvato con Delibera UDP n. 158 del 28 dicembre 2018 e successive modificazioni ed integrazioni).

Detto emolumento è costituito da un importo fisso parametrato alle rispettive categorie di inquadramento pari a euro 18.017,90 per la categoria B, euro 18.438,00 per la categoria C, euro 19.006,60 per la categoria D, di cui il 15% è assoggettato a valutazione annuale. Per la categoria A viene confermato l'importo di euro 16.000,00 stabilito con delibera dell'UDP n. 16/2019. In ipotesi di part time, l'emolumento onnicomprensivo è parametrato alla percentuale di prestazione lavorativa.

La delibera dell'UPC n. 23/2021, al punto 5 del dispositivo, disciplina, invece, la corrispondente quantificazione dell'emolumento per il personale assegnato ai gruppi consiliari, stabilendo «che al personale di cui al punto 2) lettere a, b, c e d, assegnato ai gruppi consiliari, la retribuzione è pari a quella percepita nella posizione economica di appartenenza, cui si aggiunge l'emolumento unico di cui al comma 12-ter dell'art. 23 della citata L.R. 1/2012.

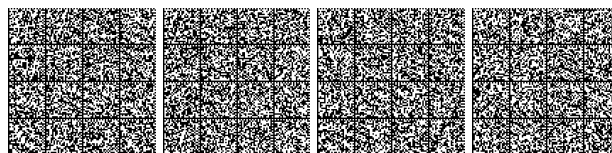
Ai fini della quantificazione dell'emolumento unico si tiene conto, a norma dello stesso comma 12-ter dell'art. 23 della L.R. 1/2012, dei contratti collettivi decentrati integrativi per il personale non dirigenziale del Consiglio regionale della Campania (CCDI approvato con Delibera UDP n. 158 del 28 dicembre 2018 e successive modificazioni ed integrazioni);

Detto emolumento è costituito da un importo fisso parametrato alle rispettive categorie di inquadramento pari a euro 16.000 per la categoria A, euro 18.017,90 per la categoria B, euro 18.438,00 per la categoria C, Euro 19.006,60 per la categoria D, di cui il 15% è assoggettato a valutazione annuale.»

In ordine ai rilievi istruttori posti durante il giudizio di parifica, la Regione con riferimento alla compatibilità normativa di detta previsione con i principi stabiliti dalla Consulta, con la sentenza n. 146/2019, ha argomentato che detta compatibilità è assicurata dal combinato disposto dell'articolo 1, comma 3, di cui al Titolo I «Principi generali» del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - che testualmente prevede: «le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti» - e degli artt. 4, 14, 27 del TUPI, che avrebbero consentito, ancor prima della modifica operata con il decreto-legge n. 44, di ritenere implicitamente le disposizioni in materia di uffici di diretta collaborazione pacificamente applicabili alle regioni. Il Collegio non mancava di osservare che le norme di cui all'art. 14 del TUPI di cui, in forza del criterio logico sistematico, la Regione ha ritenuto fare applicazione attraverso l'adozione della disposizione della cui legittimità si dubita, non solo si riferiscono specificamente all'organizzazione dei Ministeri per quanto, lungi dall'essere norme di principio, disciplinano in maniera puntuale gli uffici di diretta collaborazione dei ministeri anche per i profili afferenti al personale ivi assegnato. Diversamente opinando, la Consulta, rispetto alla questione decisa con la sentenza n. 146/2019, non avrebbe dichiarato incostituzionali per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. 1) le precedenti leggi regionali che sostanzialmente prevedevano un emolumento similare.

Inoltre, rilevava il Collegio che non si ravvisavano elementi utili a qualificare l'art. 3 del decreto-legge n. 44/2023 come norma di interpretazione autentica o meramente confermativa, per cui, come argomentato in sede istruttoria, si dubitava sull'an e, quindi, sulla possibilità da parte del Legislatore regionale di prevedere questo unico emolumento onnicomprensivo mensile non disciplinato dai contratti collettivi di comparto né dalla legge (almeno prima dell'entrata in vigore dell'art. 3 del decreto-legge n. 44/2023 ossia il 22 aprile 2023), in quanto materia riservata alla competenza esclusiva assegnata al Legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera 1) rientrante nell'ordinamento civile.

La Regione ha riferito, rispondendo ad uno specifico quesito istruttorio concernente l'eventuale inserimento di dette risorse nel fondo salario accessorio, che le risorse destinate al finanziamento delle spese del personale degli uffici di diretta collaborazione, di cui alla citata Legge regionale, non hanno trovato iscrizione nel Fondo per il salario accessorio del personale del comparto, né ritiene «che avrebbero potuto trovare iscrizione in esso in base alle regole ed ai limiti vigenti per l'integrazione di risorse a tale Fondo».



L'importo corrisposto nel 2023, che incide sui saldi e sul risultato di amministrazione, posto a carico del bilancio, fino all'entrata in vigore dell'art. 3 del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023, convertito dalla legge n. 74/2023, ossia 23 aprile 2023, è pari ad euro 813.688,612 e trova evidenza nel rendiconto generale della Regione Campania 2023 nel capitolo di spesa cap. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) intestato al trasferimento al Consiglio regionale delle spese di funzionamento.

In totale le somme erogate nel triennio sono pari ad euro 7.492.565,56.

La Procura nell'adunanza pubblica, convocata in data 29.11.2024, con ordinanza presidenziale n. 29/ 2024, non ha condiviso i dubbi di legittimità costituzionale afferenti alla disciplina regionale di cui alla L.R. n. 1 del 2021 introduttiva dei commi 12-*bis*, 12-*ter* e 12-*quater*, al comma 12 dell'art. 23 della legge regionale 27 gennaio 2012 n. 1 per carenza dei requisiti di rilevanza e di manifesta fondatezza di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953, in quanto ritiene la norma «(...) di per sé, contabilmente neutra (...) congegnata senza realizzare un vincolo diretto, quanto astrattamente insormontabile, a determinare quel risultato della cui conformità ai parametri legislativi di compatibilità costituzionale si dubita». Sicché «l'effetto sostanziale (...) si è realizzato solo con la sua attuazione mediante le delibere dell'Ufficio di Presidenza nn. 22 e 23 del 2021» (cfr: Requisitoria del Procuratore regionale).

Sul punto, come meglio indicato nella decisione di parifica n. 250/2024/PARI, si rileva che di «neutralità» contabile (*recte*: finanziaria) può propriamente discorrersi solo al cospetto di norme in cui sia espressamente previsto che non ne discendano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (fattispecie non ricorrente nel caso in esame). In tutti gli altri casi, è evidente che le leggi di introduzione di - nuovi o maggiori - oneri devono prevedere una loro (effettiva) copertura finanziaria, al fine di assicurare, sin dal momento genetico e per l'intera durata, gli equilibri di bilancio.

Il Collegio richiamando tutte le argomentazioni e la ricostruzione operata in sede istruttoria, meglio evidenziata nella relazione allegata al giudizio di parifica, dubitando della legittimità costituzione della L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 che ha modificato i commi 12-*bis* e ss. dell'art. 23 della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, come verrà meglio argomentato nella parte in diritto, per contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. in materia di ordinamento civile e per l'effetto con gli articoli 81, 97 primo comma e 119 primo comma Cost., ha deciso di promuovere con separata ordinanza questione di legittimità costituzionale sospendendo il giudizio di parifica con la decisione n. 250/2024/PARI sul capitolo n. U00008, limitatamente alle spese destinate al finanziamento dell'unico emolumento omnicomprensivo destinato al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli Organi politici, ammontante nel 2023 ad euro 813.688,612.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Le disposizioni di dubbia costituzionalità

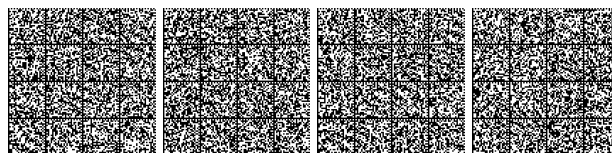
Ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 («Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale») e dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), il Collegio ritiene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale, dei commi 12-*ter* e *quater* dell'art. 23 della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1, come modificata dalla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021, che testualmente prevedono:

«12-*ter*. Per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 165/2001, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità remunera anche la disponibilità a orari disagiati nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici.

12-*quater*. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione. L'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.»

2. La possibilità di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata e la legittimazione della Sezione

Il Collegio non ritiene praticabile un'interpretazione adeguatrice dei commi 12-*ter* e *quater* dell'art. 23 della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1, come modificata dalla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 diversa da quella letterale, che non lascia dubbi sulla effettiva volontà del Legislatore regionale di istituire un peculiare emolumento denominato «unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente» non disciplinato dalla legge e dai CCNL.



D'altro canto, è acquisizione condivisa che l'interpretazione conforme a Costituzione postula l'esistenza di un dato lessicale polisenso suscettibile di letture alternative, tale, cioè, da esprimere, in applicazione dei generali canoni ermeneutici, due o più possibili significati, dei quali uno soltanto compatibile con i precetti costituzionali. Ne consegue che laddove, come nel caso di specie, l'univoco tenore letterale della norma non consenta altre interpretazioni, l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale si configura come percorso obbligato.

Esclusa la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, occorre premettere che la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parifica è stata progressivamente ampliata sia con riferimento all'oggetto, riguardando ormai tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio (*cf.* sentt. n. 244 del 1995, punto 3 del Considerato in diritto; n. 213 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto) che per parametro, non essendo più limitata alle violazioni dell'art. 81 della Costituzione.

In particolare, con la sentenza n. 196 del 2018 si è riconosciuta la legittimazione della Sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del Rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l'art. 117, secondo comma, lettera 1, Costituzione), sull'assunto che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto). Pertanto, «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

Proprio con riferimento alla spesa di personale e al relativo trattamento accessorio nella sentenza n. 146/2019, la Corte costituzionale ha sottolineato che le «norme regionali istitutive di fondi che il rimettente ritiene alimentati con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, in contrasto con l'attribuzione che il legislatore statale, titolare della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», opera alla contrattazione collettiva nazionale di comparto, per la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. L'effetto ineludibile di una tale scelta si riverbera in una espansione della spesa per il personale, in violazione dei «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Costituzione.

Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, (sentenze n. 18 del 2019 e n. 196 del 2018).»

Recentemente la Corte costituzionale ha ribadito detto orientamento nella sentenza n. 185/2024, con riferimento a norme regionali lesive del riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia «ordinamento civile» allorché si configuri una «correlazione funzionale» (sentenza n. 253 del 2022). Correlazione rintracciata nella lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 165 del 2001, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporta, di norma, quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente (sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 *ex plurimis*, e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).»

3. Sulla rilevanza della questione

Sul piano della rilevanza, questa Sezione non potendo procedere ad un'interpretazione conforme a Costituzione deve sollevare questione di legittimità costituzionale nella misura in cui tale disposizione produce effetti anche contabili; diversamente, si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio.

Nel caso di specie il Legislatore regionale è intervenuto con la L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 modificando, tra gli altri, i commi 12-ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1, prevedendo al comma 12-ter la corresponsione di «un unico emolumento omnicomprendente, da corrispondere mensilmente» per il personale degli uffici di diretta collaborazione in mancanza di una espressa previsione del contratto collettivo nazionale o di altre disposizioni di fonte statale ossia delle uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Più nel dettaglio ha previsto che «tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprendente, da corrispondere mensilmente».

Il successivo comma 12-quater attribuisce all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la determinazione dei criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione «tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL», mentre, la contrattazione collettiva a cui fa rinvio la legge, ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001, non prevede detta tipologia di trattamento accessorio. Tant'è che la determinazione



fissata con le sopra riportate deliberazioni nn. 22 e 23 del 29 aprile 2021 dell'Ufficio di Presidenza hanno previsto un salario accessorio, in alcuni casi addirittura equivalente al trattamento fondamentale della rispettiva categoria di appartenenza, con ciò duplicando il trattamento stipendiale base.

In particolare, le deliberazioni prevedono che «Detto emolumento è costituito da un importo fisso parametrato alle rispettive categorie di inquadramento pari a Euro 16.000 per la categoria A, Euro 18.017,90 per la categoria B, Euro 18.438,00 per la categoria C, Euro 19.006,60 per la categoria D, di cui il 15% è assoggettato a valutazione annuale.»

Detto peculiare emolumento, a differenza di quanto previsto dall'art. 40, comma 3-bis del decreto legislativo n. 165/2001, non è stato fatto gravare sul fondo salario accessorio, che, tra l'altro, ai sensi dell'art. 67 del CCNL 21 maggio 2018 e dell'art. 79 del CCNL 16 novembre 2022, non poteva proprio essere costituito e conseguentemente «ripartito» per detta tipologia di trattamento accessorio. Ciò in quanto i relativi contratti di comparto non contemplano detta tipologia di trattamento accessorio.

Difatti, le risorse occorrenti per il suddetto «emolumento onnicomprensivo» sono state stanziare direttamente in bilancio, autorizzando la corresponsione di un trattamento accessorio che nel 2023, fino all'entrata in vigore dell'art. 3 del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023, convertito dalla legge n. 74/2023, 23 aprile 2023, è pari ad euro 813.688,612 e trova evidenza nel Rendiconto generale della Regione Campania 2023 nel capitolo di spesa cap. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) destinato al trasferimento al Consiglio regionale delle spese di funzionamento. Nel rendiconto del Consiglio regionale, i capitoli di imputazione delle spese in questione sono il n. 4206 ed il n. 4208, afferenti agli oneri per salario accessorio, relativi oneri riflessi, Irap e buoni pasto per il personale assegnato in comando agli uffici di diretta collaborazione.

La copertura per l'esercizio 2023 della spesa in questione è stata assicurata dal testo dell'articolo 65, comma 9, della legge regionale 29 giugno 2021, n. 5, che recita: «All'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, commi 12-bis e seguenti, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012) e successive modifiche, si provvede, a decorrere dall'annualità 2021, per un importo massimo di euro 5.900.000,00, a valere sulle risorse del bilancio del Consiglio regionale della Campania per il triennio 2021-2023».

Posto il tenore letterale della norma, l'importo effettivamente corrisposto nel triennio 2021-2023 di euro 7.492.565,56 non appare conforme alla suddetta autorizzazione di spesa.

Assume, pertanto, rilevanza la questione nel caso in esame, in quanto, ove questa Sezione procedesse alla parifica applicando le norme rivenienti dal quadro ordinamentale vigente - con particolare riferimento alla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 che ha modificato, tra gli altri, i commi 12-ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1, che ha consentito di reintrodurre un unico emolumento onnicomprensivo peraltro già oggetto di valutazione di non conformità costituzionale con la sentenza n. 146/2019 - finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili (*in primis*, il risultato di amministrazione) derivanti dall'indebito impiego di risorse per il finanziamento di tali emolumenti.

In tal senso, l'esito del giudizio di compatibilità costituzionale della disposizione di legge regionale indubbiata, condiziona decisamente il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2023.

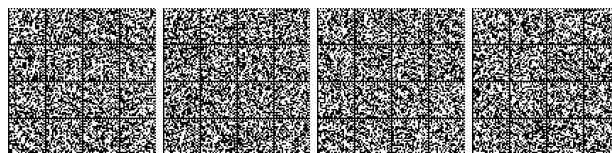
4. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità

Sul piano della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene che i commi 12-ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1, come modificati dalla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021 siano illegittimi in quanto violano la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. in materia di ordinamento civile, poiché dispongono l'istituzione di un trattamento accessorio non previsto dal CCNL e dalla legge statale, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Parimenti, il comma 12-quater prevedendo che «L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione» è illegittimo in quanto viola la riserva di competenza esclusiva assegnata al Legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera 1), e, in virtù del rinvio da questa operato, alla contrattazione collettiva, ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina del trattamento accessorio del personale regionale ridonda nella lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ai sensi degli artt. 97, primo comma, 81 e 119 primo comma Costituzione.

Tali risorse, difatti, hanno trovato copertura direttamente nel bilancio, tra l'altro, senza che le stesse siano state fatte transire nel fondo salario accessorio, determinando un'espansione della spesa di parte corrente di importo pari a quello corrisposto, con evidente incidenza sui saldi finali e sul risultato di amministrazione.

Successivamente, come detto, il Legislatore è intervenuto con l'art. 3 del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023 (convertito dalla legge n. 74/2023) che al comma 1 prevede che «Le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del



decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale.»

Non ritenendo che la norma statale in esame sia una norma di interpretazione autentica, come recentemente confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 185/2024 che ha sottolineato «la portata innovativa dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44 del 2023, come convertito», escludendo «la natura di norma di interpretazione autentica (o meramente confermativa, come assume la difesa della Regione)», la stessa non può che trovare applicazione dalla sua entrata in vigore, ovvero dal 23 aprile 2023. Precedentemente a tale data, il Legislatore regionale non poteva normare autonomamente il trattamento accessorio del personale degli uffici di diretta collaborazione. Ciò in quanto «il rapporto di impiego del personale delle Regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva, ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001» (*cf.* *ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2019), in quanto, «pur trattandosi di una particolare categoria di personale regionale, la disciplina del trattamento economico accessorio, sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44 del 2023, come convertito, risultava, come per tutti gli altri dipendenti pubblici contrattualizzati e non contrattualizzati, quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinviava, restando sempre esclusa una competenza legislativa regionale» (*cf.* sentenza n. 185/2024).

Difatti è con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44 del 2023, come convertito, che è riconosciuta al legislatore regionale la facoltà di entrare nel perimetro della materia «ordinamento civile», ma limitatamente alla disciplina del trattamento economico accessorio del personale di staff; questo ampliamento limitato della competenza del legislatore regionale si giustifica, appunto, in ragione del generale principio di sussidiarietà che opera anche a livello legislativo, oltre che amministrativo, e come consente al legislatore statale di chiamare a sé in sussidiarietà una competenza legislativa che rientrerebbe in quella del legislatore regionale, così gli consente di demandare in sussidiarietà al legislatore regionale porzioni di competenze esclusive statali che rispondano ad esigenze organizzative di prossimità, quale è quella dell'adeguata remunerazione del personale di supporto agli organi politici regionali, il cui rapporto si caratterizza per la marcata fiduciarietà dell'incarico e per la tradizionale estraneità alla regolamentazione ad opera della contrattazione collettiva di comparto (*dr.* sentenza n. 185/2024).

Pertanto, proprio in relazione al trattamento accessorio riservato agli uffici di staff della Regione Campania, la Corte costituzionale con la precedente sentenza n. 146/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, della Legge Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 e dell'art. 1, comma 1, della Legge Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 117, comma 2, lett. l), dall'articolo 97, comma 1 e dall'art. 81 Costituzione.

Si trattava, sinteticamente, del fondo destinato al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (Fondo «Legge 20»), istituito dall'art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002, e all'ulteriore fondo (Fondo «Legge 25»), istituito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2003, che veniva configurato come un fondo integrativo in cui la predetta componente retributiva veniva erogata come indennità di importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale, che svolgeva prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

Come evidenziato nella citata ordinanza «Ebbene, nel caso di specie, le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale, incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, poiché l'una istituisce fondi finalizzati ad alimentare il trattamento economico accessorio dei dipendenti, che altrimenti non avrebbero titolo ad essere erogati; l'altra determina un effetto espansivo della spesa mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio, appunto, con cui, poi, la Regione ha retribuito soggetti che non ne avrebbero avuto titolo o che ne avrebbero avuto titolo ma in misura, e soprattutto con modalità, affatto diverse.

Nel caso di specie la Regione ha provveduto a finanziare direttamente il fondo per la contrattazione collettiva decentrata, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto e senza una legge statale che abbia autorizzato tali incrementi, palesando l'illegittimità costituzionale del proprio operato. Situazione che pone la legge regionale in contrasto non solo con l'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, ma anche con l'art. 81, comma 4, della Carta Costituzionale vigente al momento dell'emanazione della l.r. n. 42 del 2008 (contrasto confermato anche ai sensi del nuovo testo dell'art. 81, comma 3).

In tale contesto risulta dubbia la costituzionalità delle leggi che disciplinano il trattamento economico accessorio del personale comandato e distaccato nelle strutture politiche e del personale di ruolo che svolge prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio».

Sostanzialmente, si trattava di trattamenti ad importo fisso confluiti, seppur in maniera non ortodossa, nei fondi salario accessorio.

Orbene, con la legge n. 2/2021 il Legislatore regionale pur non avendo ipotizzato un coincidente trattamento accessorio, ne ha normato uno similare, sotto forma di «unico emolumento mensile», al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto) ponendolo a carico del bilancio e non del fondo salario accessorio. A tal riguardo, si evidenzia che «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore



emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti» (cfr: sentenza Corte costituzionale n. 245 del 2012).

Ne consegue che il meccanismo prefigurato dai commi 12-ter e 12-quater della legge regionale n. 2/2021, integra, altresì, un'elusione dei principi affermati dal Giudice costituzionale con la sentenza n. 146/2019 in quanto prevede la corresponsione di un trattamento accessorio, ad importo fisso mensile, non previsto dalla contrattazione collettiva di comparto per gli uffici di diretta collaborazione del Consiglio regionale.

In proposito, giova ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha stigmatizzato come illegittime «le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 224 del 2016).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

visti l'art. 134 Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dei commi 12-ter e quater dell'art. 23 della L.R. 27 gennaio 2012, n. 1, come modificata dalla L.R. n. 2 del 4 marzo 2021, in riferimento ai parametri stabiliti dall'articolo 117, comma 2, lett. 1), dall'articolo 97, primo comma, dall'art. 119 primo comma e dall'art. 81 Costituzione.

Ordina la sospensione del giudizio di parificazione con riferimento al capitolo di spesa U00008, limitatamente alle spese destinate al finanziamento dell'unico emolumento omnicomprendivo, e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Regione Campania e al Procuratore Regionale, nella qualità di parti nel giudizio di parificazione, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Campania.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 29 novembre 2024.

Il Presidente: GAGLIARDI

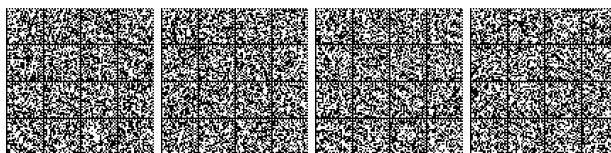
L'estensore: CALCARI

25C00070

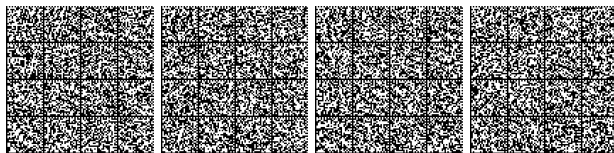
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-013) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

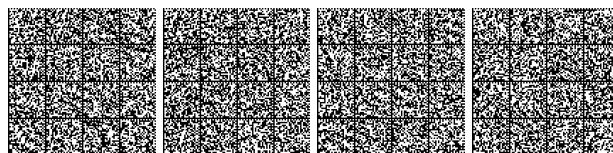
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 6,00

